

EDITO

Du ministère du logement supprimé vers l'extinction de l'enquête logement

Faut-il supprimer le ministère du logement ?

Le ministère du Logement a disparu. Il est remplacé par un ministère de la Cohésion des Territoires, dirigé par Jacques Mézard.

C'est la première fois dans l'histoire de la Ve République que le logement n'est associé ni à un ministère ni à un secrétariat d'Etat. A défaut d'avoir toujours eu un portefeuille en propre, ce ministère a souvent été associé à d'autres dans la composition du gouvernement. On peut citer le Haut-commissariat au Logement, premier ministère, créé en 1925, le ministère de la Reconstruction et du logement en 1953, de l'Équipement et du Logement en 1967, de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme en 1972 ou plus récemment du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, en 2014, et du Logement et de l'Habitat durable en 2016.

Certains pensent qu'il est difficile de porter une vraie politique du logement sans ministère de plein exercice. D'autres affirment au contraire qu'un grand ministère tel que celui des Territoires portera plus efficacement des réformes et particulièrement fiscales pour améliorer la construction de logements, car effectivement, bien souvent, la politique du logement se décide plus souvent à Bercy que rue saint Dominique.

Doit-on pérenniser l'enquête logement ?

Depuis 40 ans, l'enquête logement (ENL) est le pivot du dispositif statistique sur le logement. Elle nous apporte des détails précieux sur les ménages et leurs logements. La dernière enquête date de 2014. La prochaine édition de l'enquête n'est pas encore programmée car elle coûte cher (7 millions d'euros tous les 4 ans) et risque de disparaître. Plusieurs options sont à l'étude afin de réduire les coûts d'enquête sans trop affecter la qualité du résultat. De nombreuses questions techniques sont encore à résoudre avant de tester un nouveau protocole d'enquête qui ne pourrait être entrepris avant 2018. Il est évident que toutes les options étudiées ne conduiront qu'à un appauvrissement de l'enquête.

Qu'importe, il n'y a pas de vérité. Comme le précisait Octave Mirbeau : « La vérité n'est pas l'exactitude ».

Aussi, la crise du logement est toujours là. Le gouvernement a présenté sa stratégie logement après une large consultation auprès des acteurs du logement. Cette stratégie est basée sur 3 piliers : construire plus, mieux et moins cher ; répondre aux besoins de chacun ; améliorer le cadre de vie.

Le plan est ambitieux et pragmatique.

Alors, en avant les réformes !

Jacky Bontems
Président de l'ACMIL

Ministère de la Cohésion des territoires

(décret du 21 juin 2017)

Jacques Mézard est nommé ministre de la cohésion des territoires et Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Cohésion des territoires

Attributions du ministre de la Cohésion des territoires

Le ministre de la cohésion des territoires élabore et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de développement et d'aménagement équilibrés de l'ensemble du territoire national et de solidarité entre les territoires.

Il met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine du logement et de la lutte contre la précarité et l'exclusion, de la construction, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier et du cadre de vie.

Le ministre de la cohésion des territoires a autorité :

- conjointement avec le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, sur le secrétariat général et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- conjointement avec le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, sur la direction générale des collectivités locales ;
- conjointement avec le ministre de l'économie sur le service à compétence nationale dénommé « Agence du numérique ».

Attributions du secrétaire d'Etat (décret du 10 juillet 2017)

Le secrétaire d'Etat reçoit délégation du ministre de la cohésion des territoires pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions, dans la limite des attributions qui lui sont confiées.

Il contresigne, conjointement avec le ministre de la cohésion des territoires, les décrets relevant de ses attributions.

Les membres du cabinet du ministre de la cohésion des territoires

(arrêtés du 21 juin et du 7 juillet 2017)

Directeur du cabinet

M. Jean-Benoît Albertini

Cheffe de cabinet

Mme Julie Lavet

Directeur adjoint du cabinet en charge du pôle territoires

M. Marc Chappuis

Directeur adjoint du cabinet, conseiller politique et parlementaire

M. Samuel Deguara

Directrice adjointe du cabinet en charge du pôle ville, urbanisme et logement

Mme Valérie Mancret-Taylor

Conseillère presse et communication

Mme Claire Peyron

Conseiller politiques sociales du logement, ville, renouvellement urbain durable, hébergement et inclusion

M. Sébastien Bécoulet

Conseillère ruralité, villes moyennes, accès aux services et revitalisation

Mme Dominique Consille

Conseillère stratégie et gouvernance des territoires, contractualisation, péréquation et métropoles

Mme Clotilde Fretin-Brunet

Conseiller construction, urbanisme, habitat et transition énergétique

M. Koumaran Pajaniradja

SOMMAIRE

Page 1 : Ministère de la Cohésion des Territoires

Page 2 : Des besoins en logement à revisiter par Michel Moullart, Professeur d'Economie à l'Université Paris Ouest, FRICS

Page 4 : Nomination du Haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale

DES BESOINS EN LOGEMENT

par Michel MOUILLART
Professeur d'Economie à l'Université Paris Ouest
FRICS

Pour savoir combien construire dans les prochaines années, il est indispensable de réaliser une solide projection à moyen terme du nombre des ménages, afin d'évaluer au plus près le niveau des besoins en logement. Les facteurs sociodémographiques qui contribuent à la décohabitation et donc à l'accroissement du nombre des ménages sont alors essentiels (mise en couple des jeunes, fragilité des unions, vieillissement de la population...). Ainsi que les hypothèses « hautement » sensibles concernant le solde migratoire extérieur.

Or, en la matière, les données sur lesquelles chacun s'appuie sont peu nombreuses : elles sont issues des projections démographiques de l'INSEE et en la matière, le choix qui est fait entre hypothèse centrale et variante haute est essentiel.

Mais systématiquement les projections du nombre de ménages proposés par l'INSEE présentent le même profil : maintien à (haut) niveau du nombre de ménages créés sur la période en cours, puis affaiblissement marqué dès la période suivante. Alors que la comparaison avec les évolutions réelles a bien montré qu'il n'en était rien : depuis près de trente ans, le nombre de nouveaux ménages créés chaque année s'est maintenu à haut niveau... sauf durant les années de dépression profonde de la construction qui ont accompagné la crise économique et financière internationale de 2008-2009 ou de 2012 à 2014, lorsque les soutiens publics à l'investissement locatif privé et à l'accession à la propriété ont été remis en question, puisque dans ces conditions la demande ne pouvait plus se réaliser dans de bonnes conditions et quelle que soit la tendance démo-graphique prévalant alors.

Par exemple, le niveau de la construction est descendu à 335 100 unités (en moyenne) durant les années 2014-2015 : soit un niveau inférieur à celui constaté en 2009 (346 400 logements commencés), au plus bas de la dépression économique, rejoignant le niveau d'étiage des mises en chantier du tout début des années 2000... lorsque l'objectif affiché par les pouvoirs publics restait « la ligne bleue des 300 000 logements commencés », comme (l'évaluation des besoins en logement de l'INSEE le suggérait alors.

Ainsi de 1990 à 2014, la sous-estimation des projections du nombre de ménages par rapport à la réalité a été de l'ordre de 46 000 unités par an (voire de 79 000 unités par an si on reprend le scénario présenté par l'INSEE en 1993 !).

Cette sous-estimation résulte évidemment du choix qui a été fait durant de nombreuses années de ne retenir que l'hypothèse centrale des projections démographiques¹ afin de rendre compte des perspectives d'évolution de la population sous tendant les estimations prévisionnelles du nombre de ménages.

Quoiqu'il en soit, l'estimation des besoins en construction ne peut se suffire d'une simple projection du nombre de ménages, aussi juste et précise soit-elle. Suivant la méthode présentée par Louis Henry en 1950², puis approfondie par les travaux des Commissions en charge du logement qui ont œuvrées à la préparation des Plans français³, le niveau des besoins en logement mesure en effet l'effort de construction qui serait nécessaire durant une période donnée afin de répondre à la demande des nouveaux ménages et à la nécessité de renouveler le parc de logements⁴, sans oublier les mises en chantier destinées au secteur des résidences secondaires ou celles qui viennent assurer la fluidité au sein du parc de logements (la fameux parc des logements vacants qui est, à intervalles réguliers, l'objet de toutes les attentions⁵).

Compte tenu des hypothèses retenues, les projections démographiques présentées par l'INSEE en 2010 pour la France métropolitaine avaient ainsi conduit le commissariat général au développement durable (CGDD) à proposer une évaluation de la demande potentielle⁶ à l'horizon 2030 :

Niveaux annuels moyens 2015-2030		Hypothèse centrale	Variante basse	Variante haute
Scénarii CGDD (Jacquot/2012) France métropolitaine	Solde migratoire	100 000	50 000	100 000
	Nouveaux ménages	231 000	206 000	249 000
	Renouvellement du parc	50 000	30 000	50 000
	Résidences secondaires et logements vacants	Maintien de leur poids relatif dans le parc		
	Niveau de la demande potentiel	327 000	278 000	350 000

Si on tient à l'écart la variante basse, les estimations du niveau souhaitable de la construction pour les 15 prochaines années s'inscrivaient dans une fourchette étroite : entre 327 000 et 350 000 unités chaque année, ce qui avait conduit l'auteur à

¹ Michel Mouillart, « Démographie et construction », La Lettre de l'ACMIL, juillet-septembre 2017, pp. 2-3.

² Louis Henry, « Perspectives relatives aux besoins de logements », Populations, n° 3, 1950.

³ Par exemple, et pour ne citer que l'approche la plus aboutie à ce sujet, les travaux de préparation du « VIème Plan de développement économique et social (1971-1975) » et plus précisément, le rapport de la « Commission Habitation ».

⁴ Et donc pour faire face à la nécessité de couvrir les destructions habituelles et « naturelles » (incendies, inondations, glissement de terrain, ouragans). Mais aussi, pour tenir compte des destructions intervenant volontairement pour répondre au vieillissement et à l'obsolescence des logements (le renouvellement urbain, par exemple). Et plus largement, pour tenir compte des fusions et des éclatements de logements, ainsi que des transformations de logements en locaux non résidentiels (ou inversement).

⁵ Michel Mouillart, « A propos des logements vacants », Observateur de l'Immobilier, n° 94, juin 2017, pp. 27-37.

GEMENT À REVISITER

conclure que la demande potentielle « ne dépasse (pas) significativement le seuil des 350 000 » et sans jamais « excéder 400 000 »... comme pour bien souligner que l'objectif des 500 000 mises en chantier d'alors était pour le moins mal fondé.

Néanmoins, les récentes projections démographiques de l'INSEE sont de nature à bouleverser ces conclusions. D'autant qu'il est peut-être nécessaire de rehausser l'hypothèse concernant le renouvellement du parc : la poursuite du PNRU doit être intégré dans les scénarios, bien sûr, mais aussi les ambitions affichées en matière de résorption du parc privé de logements énergivores⁷.

Si on tient compte de toutes ces dimensions⁸, les besoins en logement vont se maintenir à haut niveau, d'ici 2040 :

Niveaux annuels moyens 2015-2040		Hypothèse centrale	Variante basse	Variante haute
Scénarii revisité France	Solde migratoire	70 000	20 000	120 000
	Nouveaux ménages	249 000	193 000	314 000
	Renouvellement du parc	70 000	50 000	70 000
	Résidences secondaires et logements vacants	Maintien de leur poids relatif dans le parc (17,5% en 2015)		
	Niveau des besoins en potentiel	386 000	295 000	465 000

Le niveau des besoins s'établira « *a minima* » (selon l'hypothèse centrale) à 386 000 unités chaque année : donc à un niveau sensiblement supérieur à celui de la variante haute du scénario présenté par le CGDD en 2012. Et comme tout suggère que la variante haute des projections démographiques de l'INSEE de 2016 est la plus vraisemblable, il conviendra plus certainement de construire chaque année 465 000 logements ...

Certes, ces objectifs peuvent paraître ambitieux : par exemple, entre 1990 et 2015, la France a mis en chantier près de 361 000 logements chaque année, en moyenne. Elle n'a donc construit qu'un peu plus de 9 millions de logements (pour un accroissement du parc de résidences principales de 7.2 millions d'unités). Mais durant ces années, elle a traversé plusieurs crises économiques et financières internationales (la réunification allemande et la guerre du Golfe au début des années 90, puis la crise des marchés obligataires et la crise mexicaine,... et bien sûr la crise des années 2008-2009) et elle a subi de nombreuses remises en cause des dispositifs de soutien public de la demande (l'extinction des prêts d'accession à la propriété (PAP) durant la première moitié des

années 90, puis la réduction de la construction locative sociale,... jusqu'à la remise en cause du prêt à taux zéro (PTZ)). Et tout cela a fortement pesé sur le niveau de la construction.

Suivant l'hypothèse centrale, il conviendrait donc de mettre en chantier près de 9.7 millions de logements d'ici 2040 (pour un accroissement du parc de résidences principales de 6.2 millions d'unités). Sachant que d'après la variante haute, il serait plutôt souhaitable de construire 11.6 millions de logements (pour près de 7.9 millions de résidences principales).

Mais ce faisant, on ne ferait que stabiliser ou légèrement dégrader le niveau actuel du déficit en logements⁹ qui est né de l'insuffisance de la construction constatée depuis le milieu des

années 70. Ce déficit est maintenant tout, sauf négligeable¹⁰. Et on sait que les conséquences d'un tel déficit, en progression régulière au cours des dernières années, sont nombreuses et destructrices : dérèglement des mécanismes de formation des

prix et des loyers, renforcement des tendances à l'éviction des ménages modestes des espaces urbains centraux, aggravation des difficultés d'accès à un logement, accentuation du mal logement, maintien en service d'un parc énergivore, blocage des créations d'emplois,...

Dans ces conditions, une des ambitions de la politique du logement pourrait être, pour les prochaines années, de soutenir un niveau de construction élevé, afin de répondre à la demande des ménages qui continuera à se déployer partout sur le territoire, si les soutiens publics le lui permettent.

Mais elle ne devrait pas laisser le déficit en logements actuel sans réponse, compte tenu des désordres économiques, sociaux et environnementaux qu'il occasionne. Il lui faudrait donc chercher à le résorber et, par là-même, répondre aux « demandes » des « non logés » ou des « mal logés ». Aussi, compte tenu des besoins attendus dans les prochaines années, afin de permettre aux marchés de fonctionner dans des conditions normales, l'objectif des 500 000 logements mis en chantier ne doit pas être remis : en une dizaine

⁶ La demande potentielle mesure en fait le niveau des besoins en logement.

⁷ En maintenant un objectif de 20 000 logements par an au titre du PNRU. Ainsi qu'un chiffre (très) modeste, d'un niveau (au moins) équivalent, pour rendre compte des actions sur le parc privé : mais sans que cela ne modifie de manière substantielle les résultats présentés. Pour autant, il est probable qu'une action significative sur le parc des maisons individuelles énergivores (la rénovation de la moitié des « passoires thermiques » d'ici 2022, telle que prévue dans le projet du président de la République) supposera en fait le renouvellement d'une proportion importante d'entre elles compte tenu de leur état technique et thermique, notamment pour celles situées en zone rurale.

⁸ Entre 1990 et 2015, le nombre de personnes par ménage s'est rapidement réduit, passant de 2.57 à 2.21, soit une baisse de 0.38 personne. Pour l'avenir, il est supposé que ce nombre diminue de nouveau, mais moins rapidement que par le passé (reprenant en cela les chemins d'évolution habituellement proposés par les scénarios d'estimation de la demande potentielle) : la baisse attendue à l'horizon 2040 serait de 0.23 dans l'hypothèse centrale, de 0.18 pour la « variante basse » et de 0.28 pour la variante « haute ».

⁹ Le déficit mesure l'écart cumulé entre le niveau des besoins et celui de la construction neuve : il tient compte de l'impact de l'effort d'amélioration et d'entretien du parc de logements (tel par exemple l'effort de renouvellement du parc social engagé les pouvoirs publics dans le cadre du PNRU) qui en rallonge la durabilité et réduit donc le besoin de renouvellement. Cette notion de déficit a été introduite par Louis Henry dans son article de 1950 : « Si ... la construction annuelle ne comble plus l'augmentation des besoins ... il apparaît une insuffisance quantitative de logements. ... la comparaison du nombre de logements construits au nombre de ceux que l'on aurait dû construire ... fournit le retard existant ».

¹⁰ Le niveau du déficit en logements est estimé à près de 1.1 million d'unités en 2016. Il a fortement progressé, de plus 270 000 unités depuis 2011, en réponse à la chute de la construction constatée durant ces années. Une telle progression du déficit est sans précédent : par exemple, entre 2006 et 2011, il n'avait cru que de 120 000 unités, ayant pourtant eu à subir les conséquences de la crise économique et financière internationale. Sur ces différents points : Michel Mouliart, « Construire 500 000 logements ? », Immoweek, Dossier, 29 août 2014 et « Retour sur les fondamentaux », La Lettre de l'ACMIL, mars 2016, pp. 2-4.

d'années, à l'horizon 2030, le déficit en logements et les déséquilibres qui lui sont associés auraient alors toute chance de disparaître.

Tout cela est connu, mais les remises en cause d'objectifs ambitieux pour la politique du logement ne sont pas récentes, bien que toujours fréquentes¹¹. Alors qu'en ne construisant pas assez

aujourd'hui, outre le fait qu'on ne peut satisfaire la demande immédiate et qu'on obère la possibilité de répondre à celle de demain, on transmet aux générations futures un patrimoine obsolète et dégradé : et loin des préoccupations du développement durable, ce n'est pas dans la « mobilisation de la vacance » que la réponse se trouve.

¹¹ Ne serait-ce, par exemple, que les récentes mesures présentées dans le cadre du « Plan logement » et destinées à créer un « choc d'offre » qui se produira, sans aucun doute, mais probablement pas dans le sens attendu.

Nomination du Haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire, le président de la République a nommé M. Christophe Itier Haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale.

M. Itier est chargé d'impulser et mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de développement de l'Économie sociale et solidaire dont les 165 000 entreprises (associations, fondations, sociétés commerciales, mutuelles, coopératives), les 2,4 millions de salariés et les bénévoles des associations se mobilisent chaque jour pour apporter des solutions concrètes aux défis sociaux, sociétaux, environnementaux et sanitaires de notre pays.

En partenariat avec l'ensemble des acteurs du secteur et les collectivités territoriales, il s'agira également de soutenir l'innovation sociale, afin de favoriser l'incubation et l'essaimage de projets innovants et performants pour répondre plus efficacement aux enjeux de notre société : l'autonomie, l'insertion sociale et professionnelle, le décrochage scolaire, la transition écologique ou encore la transition numérique.

Rattaché au ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire, le Haut-commissaire aura une

compétence interministérielle et aura pour mission, en relation avec la déléguée à l'économie sociale et solidaire, Odile Kirchner, de favoriser la mobilisation des administrations publiques. D'ici la fin de l'année, le Haut-commissaire est chargé d'élaborer, dans la concertation avec les acteurs, une feuille de route de l'ESS et un nouveau schéma d'organisation national et territorial afin de renforcer la capacité d'action et la fonction de coordination de l'administration en charge de l'ESS.

Ancien président du Mouves (Mouvement des entrepreneurs sociaux) et depuis 7 ans directeur général de l'association La Sauvegarde du Nord, Christophe ITIER, 48 ans, a coordonné les travaux d'élaboration du volet ESS du programme présidentiel et en a été le porte-parole durant la campagne.

Sa prise de fonction est effective depuis le 18 septembre 2017.

Directeur de la Publication : Hubert DUMONT SAINT PRIEST
ACMIL : Association de Coordination des Moyens d'Intervention pour le Logement
ARA - Déclarée Loi 1901
75, quai de la Seine - 75940 Paris cedex 19
Tél. : 01 44 89 80 90 - Fax : 01 40 37 77 10
ISSN 1146-1519
Imprimerie EDGAR - Tél. : 01 48 11 27 70
Tirage : 1600 Ex.

“La Lettre de l'ACMIL” - BULLETIN D'ABONNEMENT

M., Mme..... Prénom.....

Société Fonction.....

Adresse.....

Code postal Ville

Téléphone..... Fax

souscrit un abonnement pour 4 numéros, soit 35 euros. - Règlement joint par

Chèque postal à l'ordre de l'ACMIL Chèque bancaire à l'ordre de l'ACMIL

A adresser à **ACMIL, 75, quai de la Seine 75940 Paris cedex 19 - Tél. : 01 44 89 80 94**

Afin de pouvoir vous adresser la lettre de l'ACMIL par email, je vous remercie de nous indiquer votre adresse email ainsi que celle de contacts qui souhaiteraient la recevoir à :

isabelle.couturier@mutlog.fr

Nom :

Prénom :

Nom entité :

Fonction :

Email :@.....

Email :@.....