



2022

SEPT.

Évolutions passées et réorientations possibles de la politique du logement

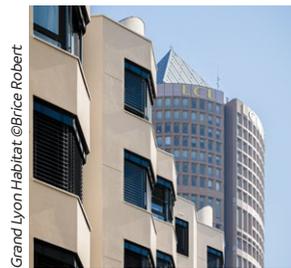
par Pierre MADEC, économiste à Sciences Po



Remerciements

Cette étude a été réalisée au premier semestre 2022 par Pierre Madec, économiste à Sciences Po, sous la direction de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat (Laurent Goyard et Bruno Daly).

Sommaire



Préambule	5
1 Évolutions passées	6
1.1. Le contexte économique et financier de l'immobilier	6
1.2. Une construction qui tente de compenser une partie des inégalités territoriales	12
1.3. Un parc social qui peine à faire face à la demande	14
1.4. Structure du parc et statut d'occupation	16
1.5. Un mal logement toujours présent	23
1.6. Des aides à la personne qui peinent à compenser le renchérissement des dépenses en logement	28
1.7. Conclusion provisoire	31
2 Réorientations possibles de la politique du logement	32
2.1. Aides par filières : de quoi parle-t-on ?	33
2.2. Les bailleurs personnes physiques	34
2.3. « Les aides à la pierre » : quel bilan depuis 2010 ?	35
2.4. Le coût par logement construit : plusieurs méthodes d'évaluation	38
2.4.1 Une approche par le coût budgétaire à la production	38
2.4.2 Une approche par le « cycle de vie » des logements	40
2.5. Écart de loyers, aides personnelles et ménages logés : le grand écart	42
2.5.1 Logement social / logement Pinel : des écarts de loyers importants	42
2.5.2 Les aides personnelles au logement	42
2.5.3 Logement social et économie d'APL	44
2.5.4 Logement social et consommation des ménages	44
2.6. Aides publiques et impact patrimonial	45



P réambule

« La politique du logement, et du logement HLM en particulier, coûte trop cher pour des résultats qui ne seraient pas à la hauteur », « les HLM devraient être réservées aux plus pauvres », « la France fait moins bien que d'autres pays européens », « aller vers une France de propriétaires »...

Pour tenter de déconstruire des idées reçues tenaces et propagées dans le débat public et pour démontrer la force du modèle HLM français, caractérisé par sa vocation dite généraliste, la Fédération avec ses adhérents, ses partenaires et des experts indépendants, ont travaillé à la publication d'un plaidoyer, participant ainsi au débat démocratique.

Les travaux passionnants de Pierre Madec, économiste à Sciences Po, que vous découvrirez dans cette publication, font écho à ceux de CMI Stratégies et de Pascale Dietrich-Ragon, sociologue à l'INED, sur les habitants des HLM*.

En analysant les grandes évolutions du secteur de l'immobilier de ces dernières années, Pierre Madec met en lumière ce qu'ont produit comme résultats - positifs ou négatifs - les politiques du logement en France. On a ainsi beaucoup construit ; la France est en tête en matière de résidences principales par habitant et en rythme de construction, mais on n'a pas forcément construit les bons produits au bon endroit. Le modèle généraliste des HLM est performant (avec des aides au logement qui ciblent bien les ménages les plus modestes et qui ont un fort effet de levier sur les taux d'effort) mais il est menacé.

Souvent mises en perspective avec celles d'autres pays de l'UE ou de l'OCDE, les données présentées permettent aussi de décentrer le regard et ainsi de réévaluer son point de vue. Cette première partie jette également un éclairage cru sur les choix politiques plus récents faits par les pouvoirs publics.

Décortiquant les « comptes du logement » et les réformes des APL, la seconde partie de l'étude montre qu'il y a des marges de manœuvre pour faire d'autres choix financiers, fiscaux, à budget constant pour promouvoir autrement l'accès au logement pour tous.

D'autres choix pour que le logement HLM contribue encore à la promotion sociale de ses habitants et demeure un amortisseur social dans un contexte de renchérissement ininterrompu des prix du foncier et de l'immobilier.

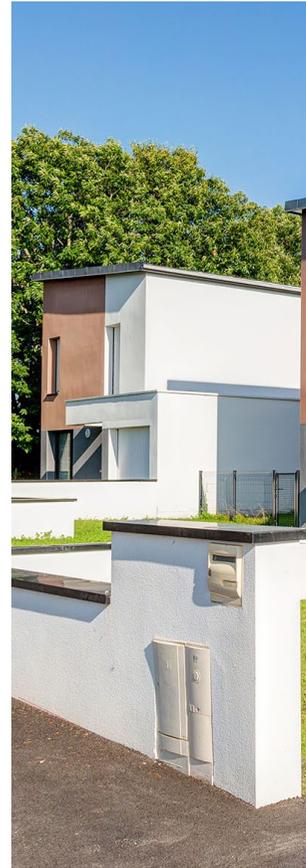
Marcel Rogemont

Président de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat

* Voir l'étude de la FOPH conduite par le Cabinet CMI avec Pascale Dietrich-Ragon : « L'occupation sociale du parc des OPH : état des lieux et évolution sur les dix dernières années ». Avril 2022.

1

Évolutions passées



1.1. Le contexte économique et financier de l'immobilier

En France, au cours des 20 dernières années, les prix immobiliers ont été multipliés par 2,4 quand les coûts de construction ne croissent « que » de 50%, comme les loyers environ (graphique 1). À Paris, les prix immobiliers ont même été multipliés par plus de 3,5 au cours de la période. À titre de comparaison, un investissement locatif parisien a vu sa valorisation multipliée par 5 en 20 ans. C'est deux fois plus qu'un investissement similaire effectué sur le marché obligataire et près de trois fois plus qu'un investissement similaire réalisé sur le marché des actions (graphique 2).

La déconnexion entre les prix immobiliers et les coûts de construction est également importante à souligner et à analyser. Celle-ci illustre la place prise par le foncier dans la valorisation immobilière. À la fin des années 1990, le foncier représentait moins de 20 % du patrimoine immobilier total des ménages. Aujourd'hui, cette part atteint presque 50 %. Autrement dit, plus que la qualité des logements ou leur coût de production, c'est bien la localisation de ces derniers qui s'est fortement valorisée au

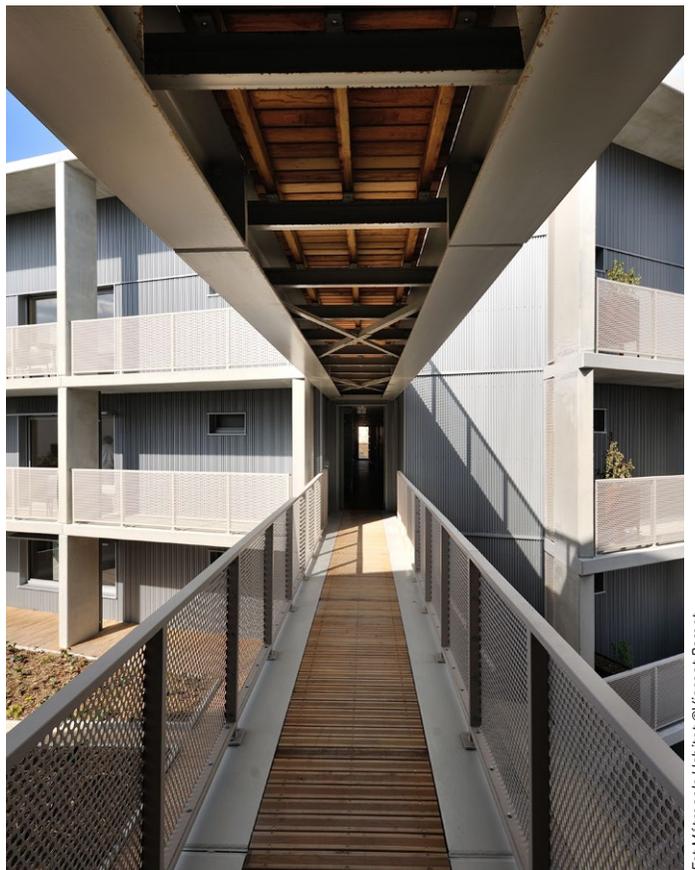
cours des 20 dernières années. Cela interroge si l'on adopte une approche patrimoniale (inégalités, enrichissement « sans cause »¹...) ; cela questionne aussi sur l'impact de cette sur-valorisation sur le marché du logement neuf et de la construction.

En effet, les prix du foncier répondent à une logique de compte à rebours. Une fois déterminé le prix de sortie espéré du bien neuf, est déduite l'estimation des coûts de réalisation du projet pour aboutir au montant maximal de charge foncière « acceptable ». En phase ascendante du cycle, la hausse du prix du foncier est donc plus ample que celle de l'immobilier, selon le mécanisme du compte à rebours. On parle d'effet de levier des prix de l'immobilier sur les prix du foncier. En phase descendante, la symétrique n'est pas vraie : lorsque le prix de l'immobilier baisse, on observe que le prix du foncier, certes, baisse mais dans une bien moindre mesure, car les propriétaires fonciers acceptent rarement d'enregistrer une chute significative du prix de leur terrain. On parle dans ce cas de l'effet de cliquet.

¹ « Logement : des inégalités à tous les étages », P. Madec, Revue Projet, 2018

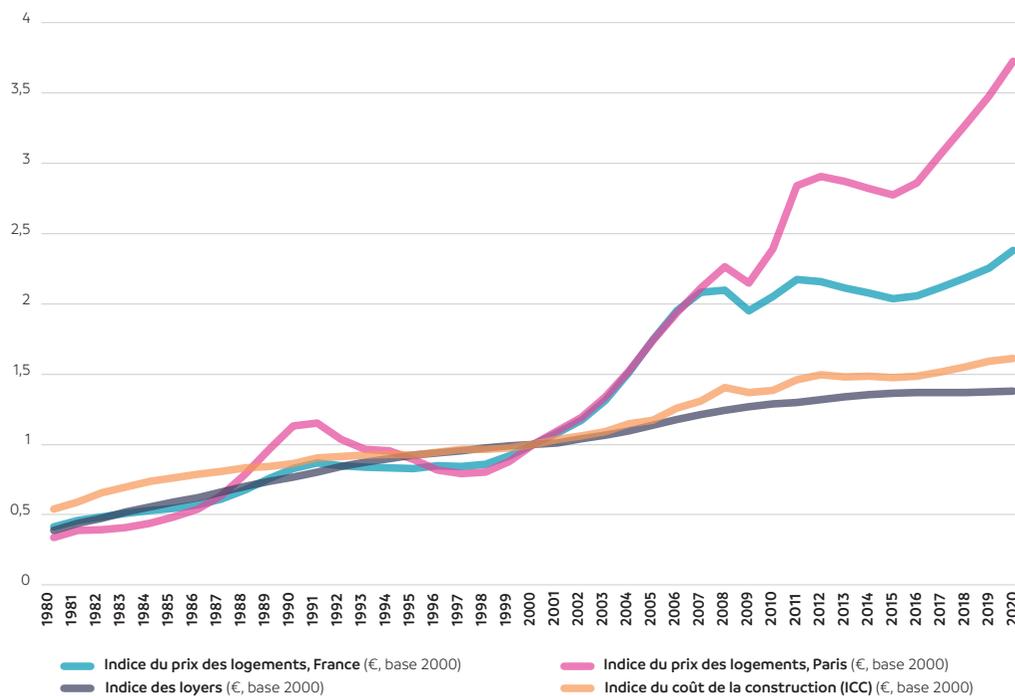


OPAC Cornouailles ©Christophe Thomas Photographe

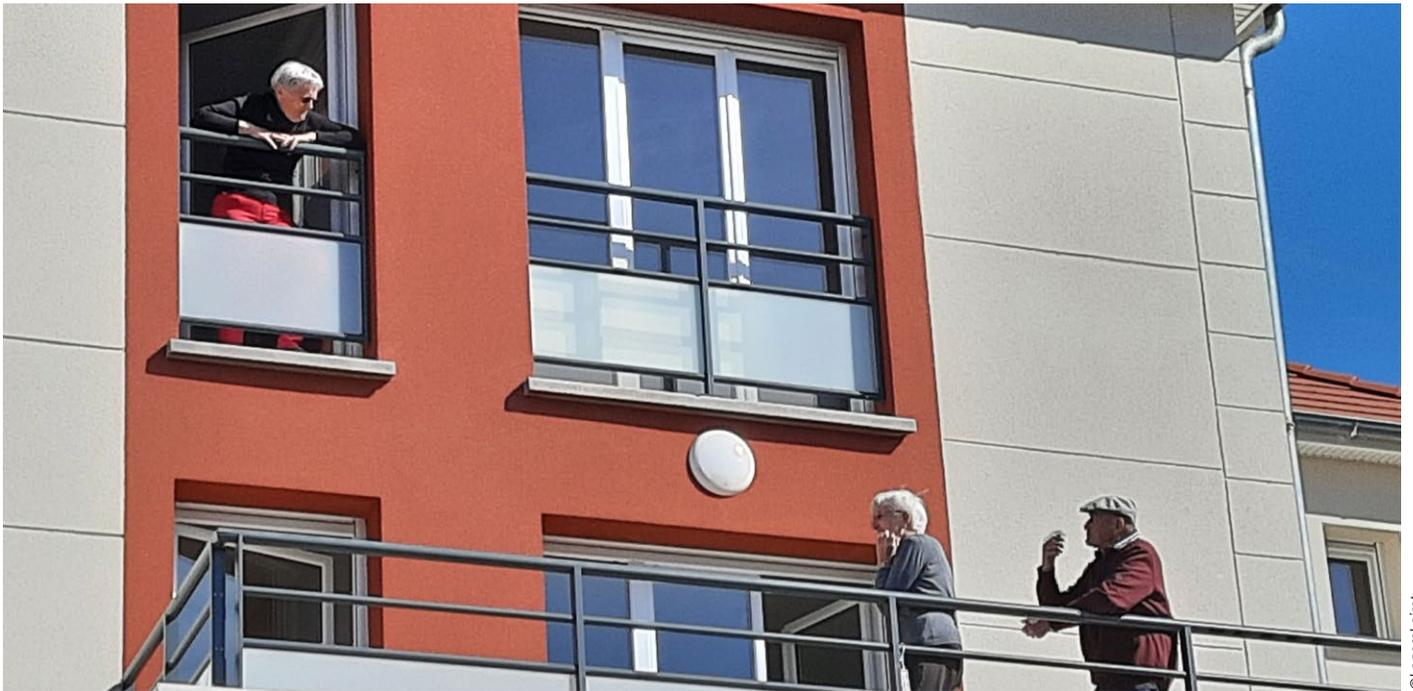


Est. Métropole-Habitat ©Vincent Ramet

Graphique 1 : Évolutions de différents indices de prix sur longue période

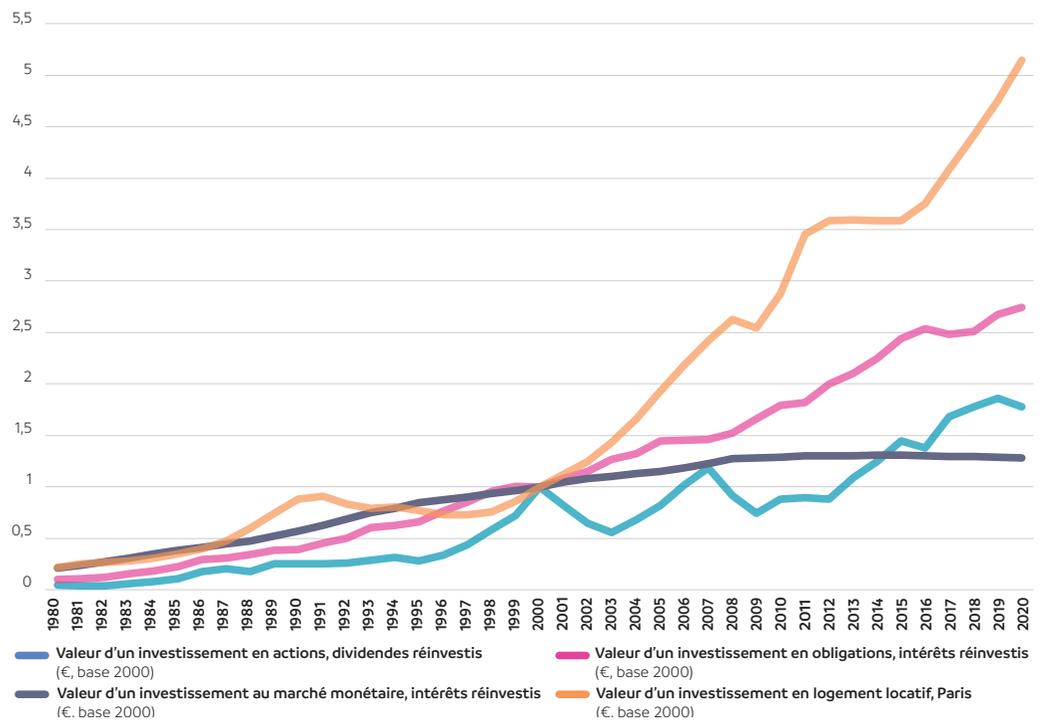


Sources : Insee, calculs de l'auteur.



©LogemLoiret

Graphique 2 : Comparaison de la valorisation des investissements sur longue période

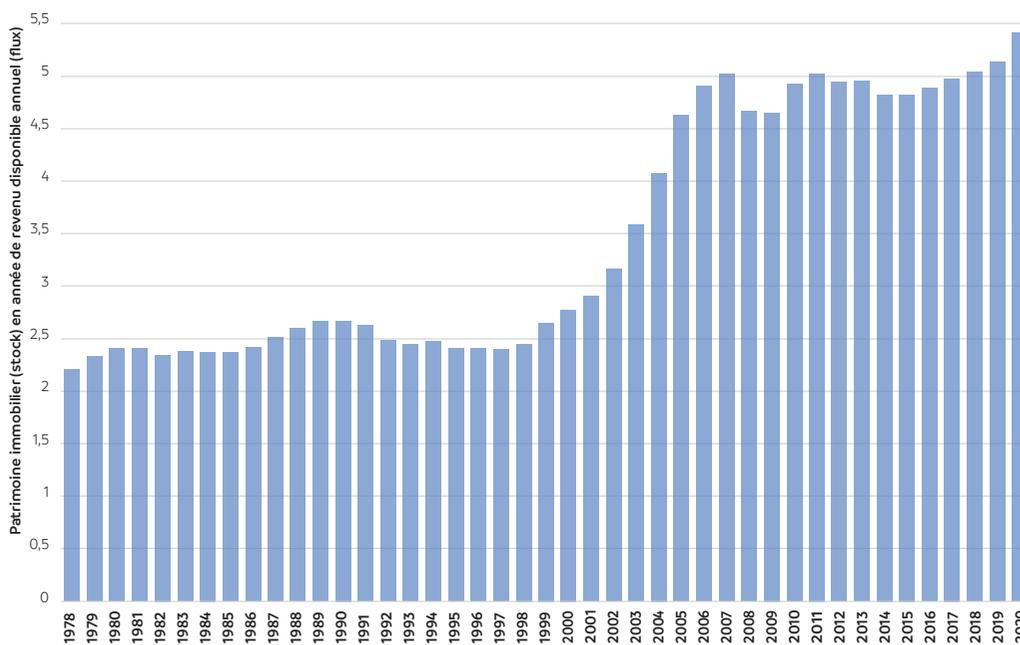


Sources : J. Friggit, CGEDD, Insee, calculs de l'auteur.

Alors que l'évolution du revenu disponible des ménages constitue l'un des facteurs explicatifs standards de la dynamique des prix immobiliers, on observe, à partir du début des années 2000, une déconnexion entre revenu des ménages et valorisation du patrimoine immobilier. Entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990, le patrimoine

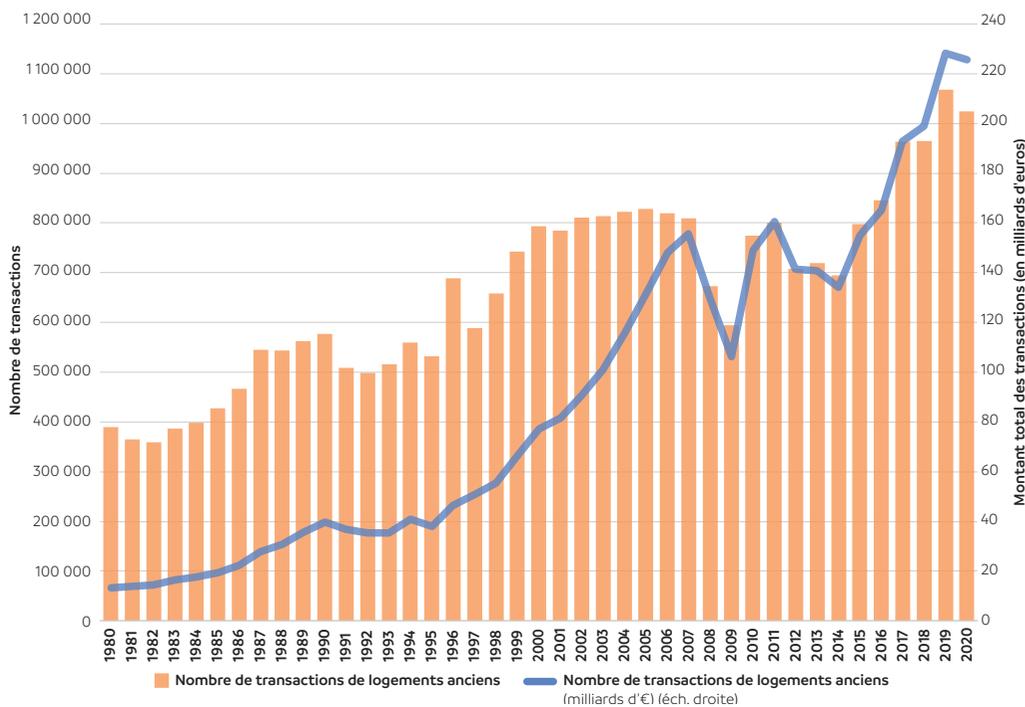
immobilier des ménages représentait en moyenne, et sans fluctuation notable, 2,5 années de revenu disponible des ménages. Ce ratio a doublé au début des années 2000 pour atteindre aujourd'hui près de 5,5 années (graphique 3). Malgré tout, au cours de la même période, le nombre de transactions immobilières n'a cessé de croître (graphique 4).

Graphique 3 : Patrimoine immobilier des ménages en nombre d'années de revenu disponible



Sources : Insee, calculs de l'auteur.

Graphique 4 : Nombre et montant des transactions immobilières sur longue période



Sources : CGEDD, calculs de l'auteur.

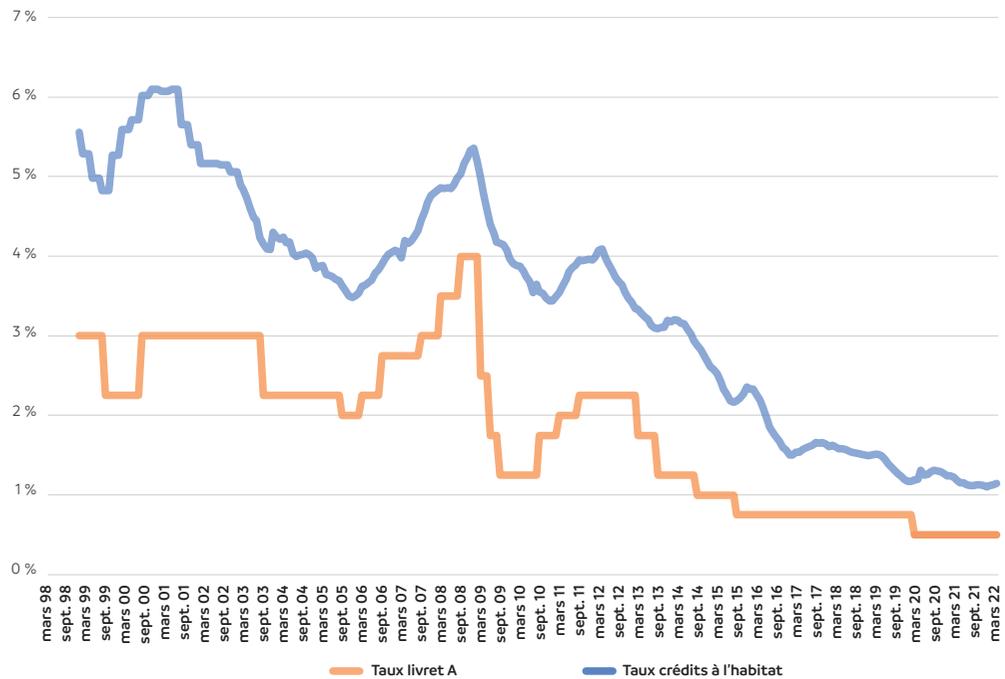
Les explications de la solvabilisation des ménages malgré la déconnexion prix/revenu sont à chercher du côté des conditions de crédit. En effet, ces dernières se sont largement « assouplies » au début des années 2000.

Au cours des 20 dernières années, les taux des crédits à l'habitat ont été divisés par 6 (graphique 5). Dans le même temps, les durées moyennes d'emprunts immobiliers ont cru de cinq années.

Selon l'Insee, en 2014, la capacité d'achat moyenne d'un ménage français était 20 % supérieure à ce qu'elle était au milieu des années 1990 et ce malgré l'explosion des prix, l'assouplissement des conditions

de crédits compensant largement les dynamiques de prix. La Banque de France estime quant à elle que l'assouplissement des conditions de crédit est à même d'expliquer près de 80 % de la hausse des prix immobiliers observée depuis le début des années 2000. Il est d'ailleurs à noter que la France n'est pas le seul pays à avoir connu une telle déconnexion de ses prix immobiliers (encadré 1).

Graphique 5 : Taux des crédits à l'habitat et du livret A



Sources : Banque de France, calculs de l'auteur.



© Laurent Madelon

Encadré 1

Prix immobiliers : la France n'est pas seule

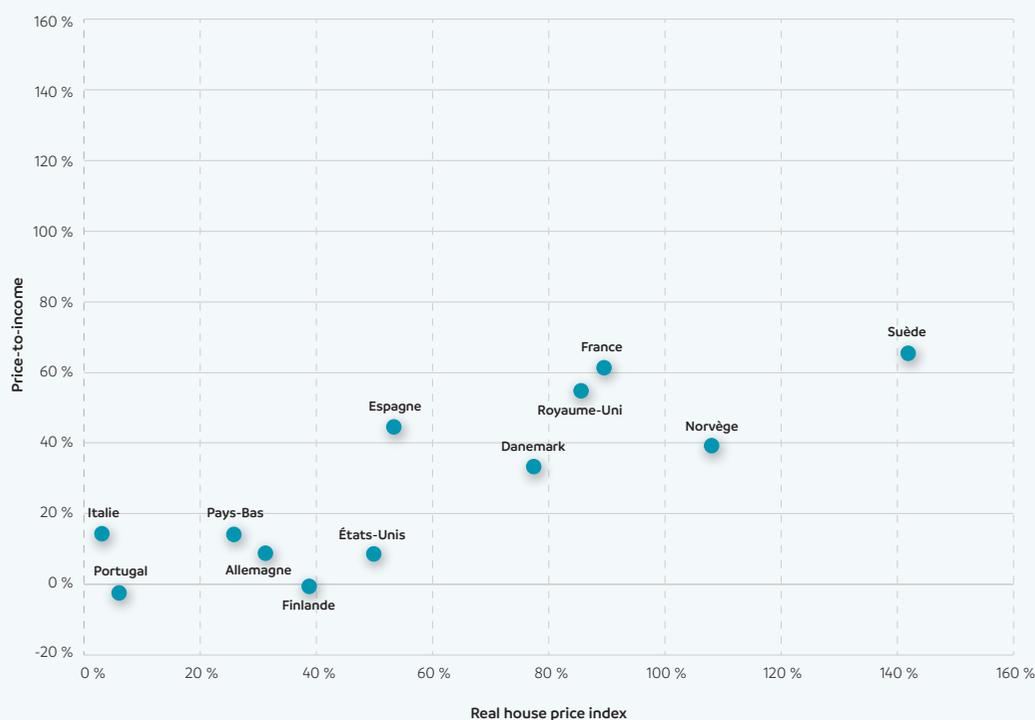


La déconnexion marquée entre évolution des prix immobiliers, évolution des prix à la consommation, et évolution des revenus n'est pas le seul apanage de la France.

Le graphique 6 compare pour un certain nombre de pays de l'OCDE deux indicateurs tentant de mesurer l'évolution des prix immobiliers depuis 2000 : d'une part corrigée de l'évolution des revenus (*price-to-income*) et d'autre part corrigée de l'évolution des prix à la consommation (*real house price index*). Seuls la Finlande et le Portugal ont connu une évolution des prix immobiliers similaire à celle des revenus (mais tout de même supérieure à celle des prix à la consommation).

Pour l'ensemble des autres pays, les prix immobiliers ont augmenté plus rapidement que le revenu disponible des ménages entre 2000 et 2020 (*price-to-income positif*). La France est, avec la Suède, le pays de l'OCDE au sein duquel cette déconnexion est plus importante mais des pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne ont connu des évolutions de prix, comparativement au revenu, quasiment similaires.

Graphique 6 : Évolution des prix immobiliers rapportée aux prix à la consommation et au revenu



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

Lecture : entre 2000 et 2020, l'indicateur rapportant les prix immobiliers au revenu des ménages a augmenté de 60 % en France et en Suède. Celui rapportant les prix immobiliers aux prix à la consommation s'est accru dans ces deux pays respectivement de 90 % et 140 %.



Grand Lyon Habitat ©Brice Robert

1.2. Une construction qui tente de compenser une partie des inégalités territoriales

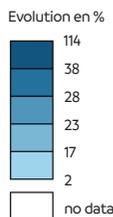
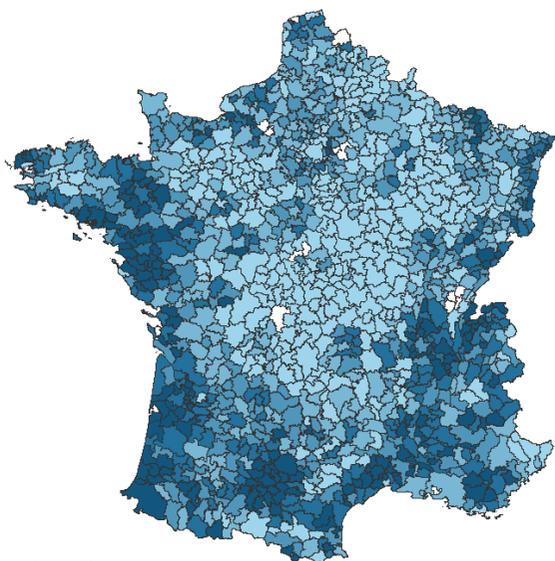
Les dynamiques de prix décrites précédemment sont-elles liées à une pénurie d'offre de logements ? Pour y répondre, il convient d'analyser également cette offre en adoptant une approche territorialisée.

Dès lors, plusieurs enseignements peuvent être tirés. D'une part, la production neuve semble dynamique dans un certain nombre de territoires en tension (côte atlantique, bassin méditerranéen, région toulousaine ou lyonnaise). Si la région parisienne fait exception avec une évolution relativement faible du nombre de logements, en raison de la cherté du foncier qui peut atteindre 50 % du prix d'une opération neuve, la faiblesse de la production neuve ne semble pas forcément en cause dans l'évolution des tensions immobilières au niveau local. D'autant que la France reste l'un des pays développés où la production de logements neufs est la plus importante (encadré 2).

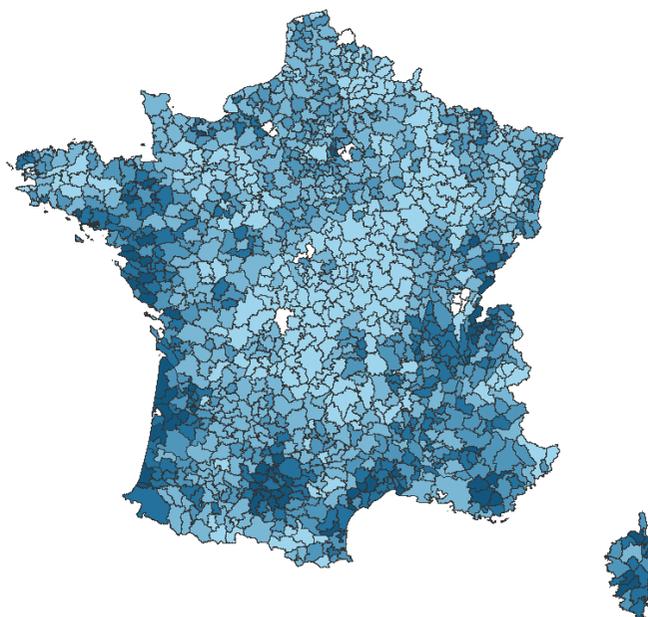
En réalité, il convient de rappeler que le « choc d'offre » longtemps promis par les responsables politiques (de tous bords) ne peut parvenir à lui seul à contenir l'évolution des prix immobiliers ; d'autant que le lien entre offre et demande sur le marché du logement reste ambigu (qui alimente qui ?).

Pour rappel, l'élasticité offre/prix est estimée au niveau national entre 1 et 2 pour le marché immobilier français (Friggit, 2018). Dit autrement, l'accroissement, toutes choses égales par ailleurs, de 1 % de l'offre de logements aurait pour conséquence une baisse de 1 à 2 % des prix immobiliers. Plus que le nombre de logements construits, il convient de s'interroger à la fois sur leur nature et sur leur prix de sortie.

Carte 1a
Évolution du nombre de logements par EPCI
entre 1999 et 2018 (en %)



Carte 1b
Évolution du nombre de résidences principales
par EPCI entre 1999 et 2018 (en %)



Sources : Recensements de la population, Insee, calculs de l'auteur.

Encadré 2

Construction de logements : la France bien placée

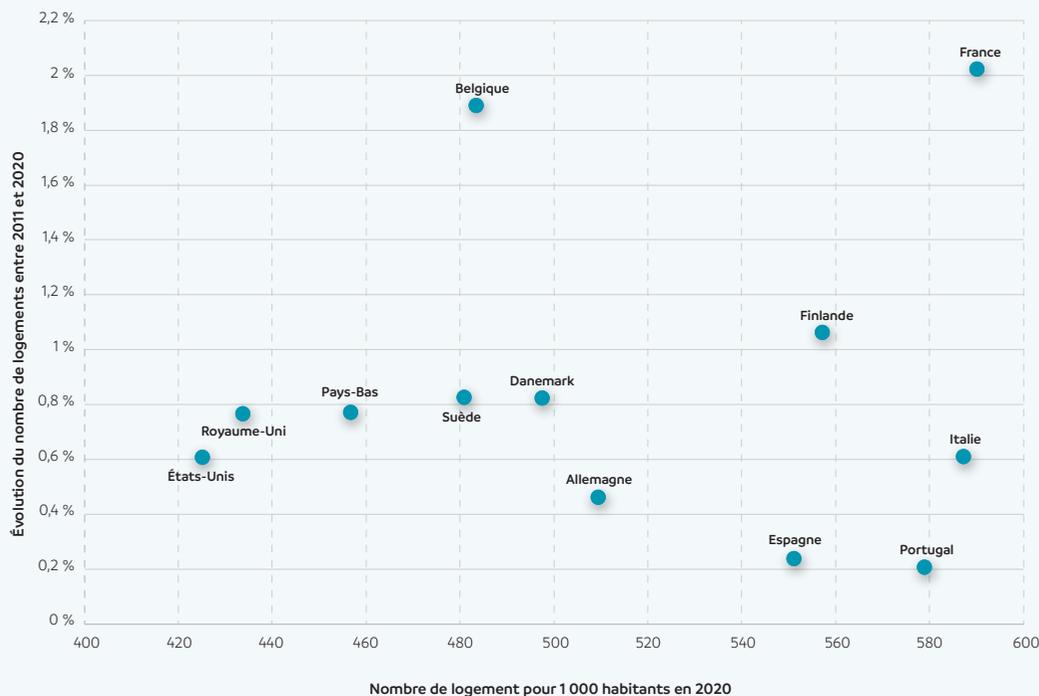


Les données de l'OCDE permettent de comparer à la fois le nombre de logements au sein des pays, rapporté à leur population, mais également l'évolution au cours du temps (ici 2011 – 2020) de cette production.

Au titre de ces deux indicateurs, la France se place en tête. C'est à la fois le pays qui compte le plus de logements pour 1 000 habitants, juste devant l'Italie et le Portugal, mais également le pays qui a enregistré sur la période 2011-2020 la plus forte augmentation de son parc de logements (2 % en moyenne par an sur la période).

À titre de comparaison, le Royaume-Uni, où les tensions de prix sont similaires à la France compte 250 logements de moins pour 1 000 habitants et a produit 2,5 fois moins de logements au cours des 10 dernières années.

Graphique 7 : production de logement en comparaison internationale



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

1.3. Un parc social qui peine à faire face à la demande

Face aux tensions sur le marché privé, le parc social et son offre abondante, en stock tout du moins, apparaît comme une réponse naturelle. Dans les faits, le parc social semble avoir le plus grand mal à faire face à une demande aussi dynamique.

Au cours des 20 dernières années, la demande de logement social a plus que doublé (graphique 8). Si la production a été dynamique (130 000 logements financés en moyenne au cours des 10 dernières années), elle n'a pas été à la hauteur des enjeux, d'autant plus dans un contexte de baisse de la mobilité résidentielle, notamment dans le parc social.

Entre la fin des années 1990 et le début des années 2010, la mobilité résidentielle autour du parc social a baissé de 22 %, soit 272 000 nouveaux emménagés de moins par période quadriennale². La caractéristique principale de la période est la baisse de la capacité d'accueil du parc locatif social alors même que le parc s'accroissait de 9 %.

Cette chute du nombre d'entrées dans le parc social n'est pas le résultat d'une concurrence accrue de la rotation interne au parc social, puisque celle-ci recule également, bien qu'avec une intensité moindre³.

L'observation du très fort ralentissement du nombre de sorties fournit l'explication principale à la baisse de la capacité d'accueil du parc social. En effet, une des caractéristiques du début des années 2010 est la très forte chute du nombre de sorties du parc social vers d'autres statuts : -22,5 % par rapport au milieu des années 2000, -26 % par rapport à la période 1999-2002. Presque toute cette baisse (97 %) s'explique par la chute du nombre de sorties vers l'accession à la propriété. En 2013, pour la première fois depuis que l'enquête logement permet de mesurer ces mouvements (le début des années 1980), on est plus sorti du parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire⁴.

Dès lors, même dans un contexte de production d'une offre neuve dynamique, les déséquilibres entre offres et demandes de logements sociaux ne peuvent se résorber.

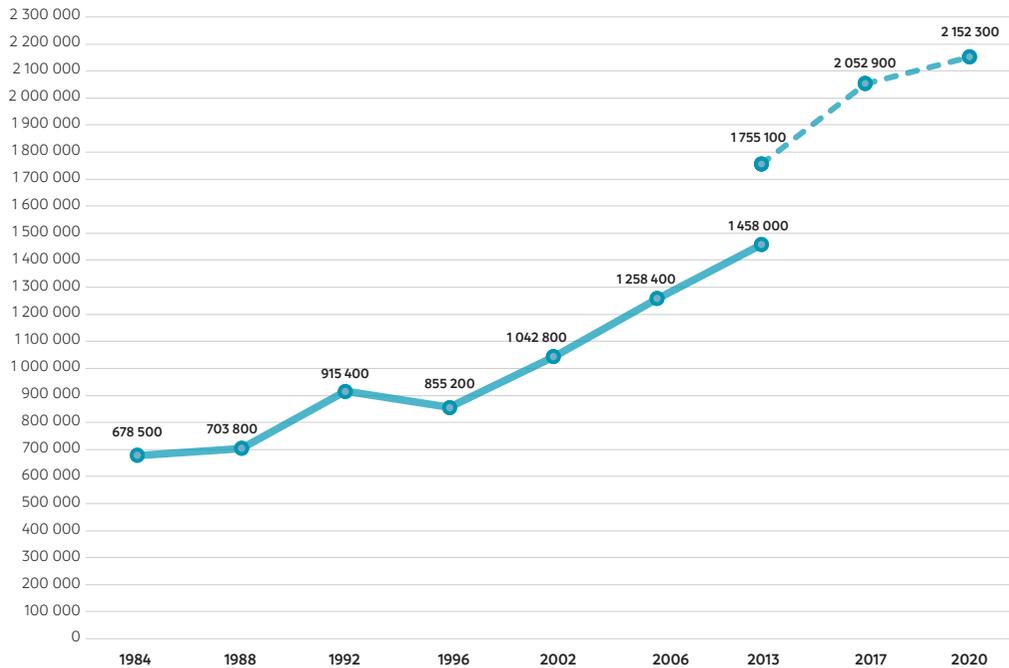
D'autant qu'il convient de rappeler que ces déséquilibres sont, naturellement, concentrés dans les territoires où les tensions immobilières sont les plus fortes (carte 3) : l'Île-de-France et les côtes atlantique et méditerranéenne.



© Alain Delange - Paris Habitat

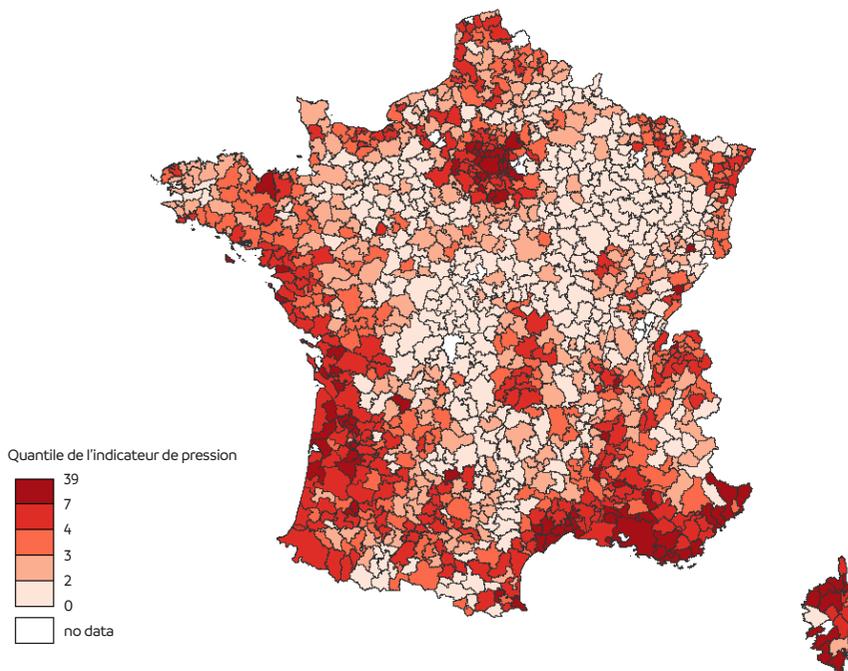
- 2 Driant, JC et Pierre Madec, « Mobilités résidentielles : tensiomètre des crises du logement », Les crises du logement, PUF.
- 3 Entre 2010 et 2013, 31 % des emménagés récents dans le parc social en étaient déjà locataires quatre ans auparavant. La légère hausse de ce taux peut être l'effet des opérations de rénovation urbaine et, plus généralement, d'un engagement plus affirmé des bailleurs sociaux dans l'encouragement de mutations internes.
- 4 La poursuite (voir *infra*), bien que moindre, de la hausse de la part des accédants à la propriété s'explique par l'assouplissement des conditions de crédit qui ont d'une part mieux solvabilisé un certain nombre de ménages et d'autre part allongé les durées d'emprunt et donc la période « d'accession » à la propriété.

Graphique 8 : Nombre de demandeurs de logements sociaux



Sources : ENL 1984 à 2013 (Insee), Infocentre SNE (DGALN).

Carte 2 : Nombre de demandes (en cours) de logements sociaux pour une attribution



Sources : Observatoire des territoires – ANCT, calculs de l'auteur.

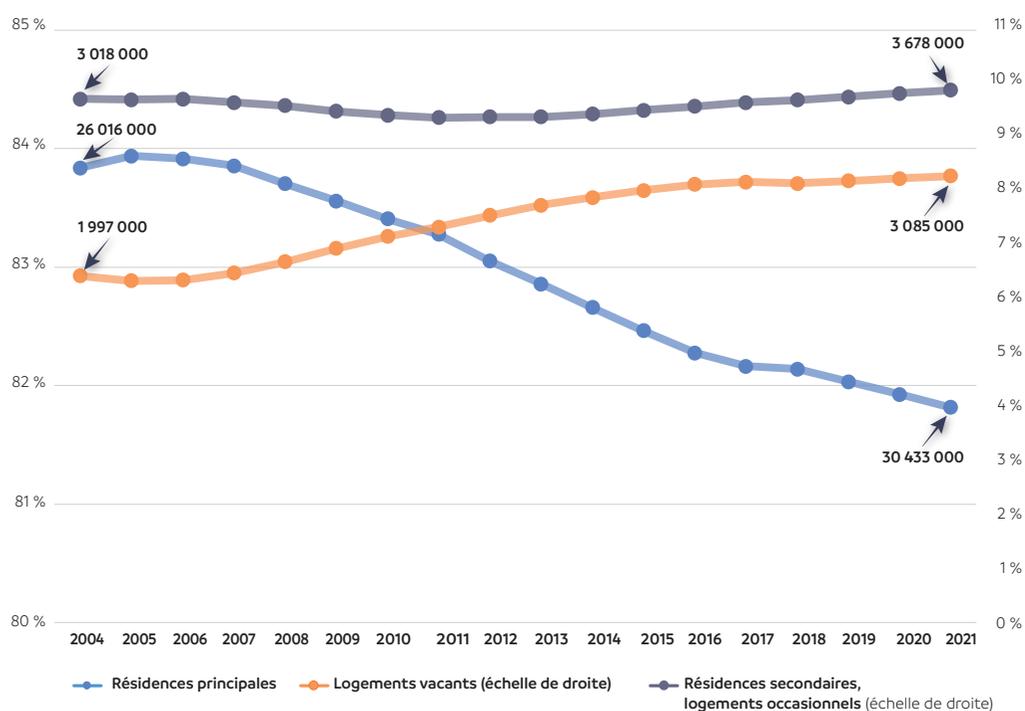
Lecture : en 2019, 20 % des EPCI accusent un nombre de demandes supérieur à sept fois l'offre de logements sociaux attribués.

1.4. Structure du parc et statut d'occupation

Entre 2004 et 2021, la part des résidences principales dans le stock de logement a baissé de 2 points sous l'effet de la légère augmentation du nombre de résidences secondaires mais aussi et surtout de la hausse très importante du nombre et de la part des logements vacants. Sur la période, le nombre de logements vacants a cru de 55 % pour atteindre

près de 3,1 millions d'unités en 2021 soit 8 % du parc de logements contre 6 % au début des années 2000 (graphique 9). Entre 2004 et 2021, le nombre de résidences secondaires a lui augmenté de 22 % quand le nombre de résidences principales n'a lui crû que de 16 %...

Graphique 9 : Évolution de la structure du parc de logements entre 2004 et 2021 (en % du nombre de logement)



Source : Insee-SDES, estimations annuelles du parc de logements.

Lecture : au 1^{er} janvier 2021, 81,8 % des logements sont des résidences principales.

Champ : France hors Mayotte.

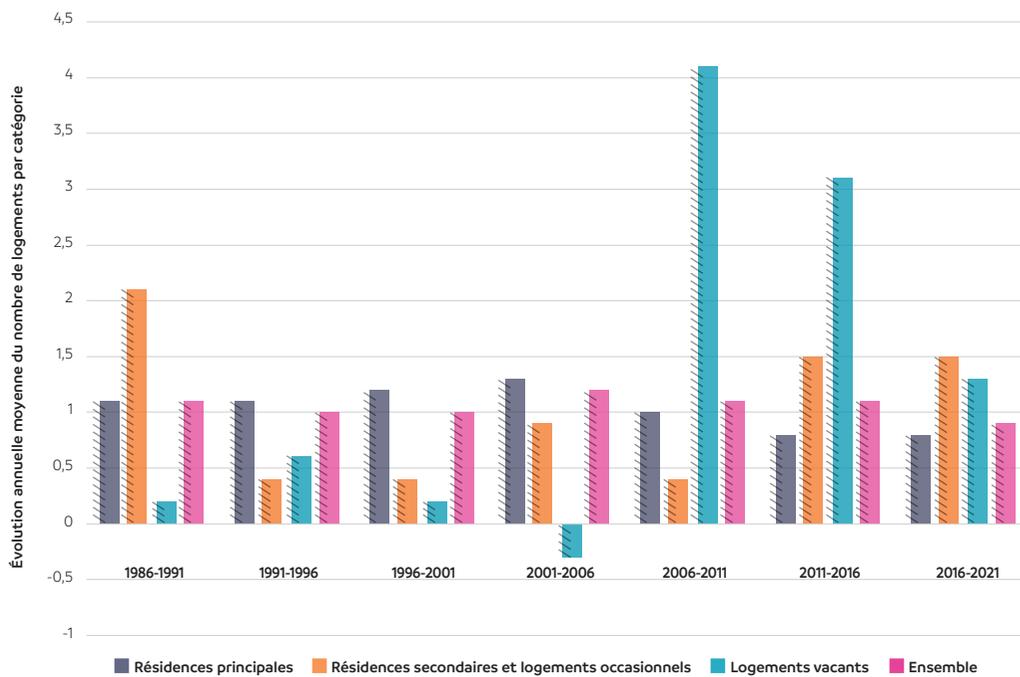
Il est essentiel de rappeler que pour permettre à la fois la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements, un niveau minimal de vacance est nécessaire. Cette vacance résiduelle correspond au niveau de vacance nécessaire et suffisant pour la relocation ou la revente des logements et ne saurait descendre sous un certain seuil quand bien même la demande est importante et est théoriquement plus importante là où le marché immobilier est actif, c'est-à-dire là où la mobilité résidentielle est importante. Hors effet des tensions, cette vacance frictionnelle concerne donc davantage les villes que les campagnes et davantage les villes-centres que leur périphérie où la part des propriétaires est plus importante et donc les mutations moindres.

Au-delà de cette *vacance résiduelle*, il existe une vacance pouvant être qualifiée de « structurelle » caractérisée par une durée plus longue et qui résulte de l'inadaptation d'une fraction du parc à la demande en logement (logements inconfortables, obsolètes, dévalorisés...). Elle concerne également les logements en cours de réhabilitation importante et de fait non proposés à la vente ou à la location ainsi que les logements en situation d'attente tels que ceux émanant des processus de succession par exemple. Si cette vacance peut à la marge être réduite en fluidifiant un certain nombre de transactions telles que celles afférentes à la succession, la vacance constituant le potentiel de mobilisation le plus important est celle émanant d'un choix économique des propriétaires.

L'explosion récente de la vacance (graphique 10) peut s'expliquer par l'addition de plusieurs dynamiques. Une inadéquation croissante de l'offre et de la

demande de logement (taille, localisation, prix) est à même d'expliquer une partie d'augmentation de la vacance.

Graphique 10 : Évolution moyenne annuelle de la structure du parc de logements depuis 1986



Sources : Insee ; ministère de la Transition écologique et solidaire, Service de la donnée et des études statistiques (SDES) ; estimations annuelles du parc de logements au 1^{er} janvier 2021.

Lecture : entre 2016 et 2021, le nombre de résidences principales augmente en moyenne de 0,8 % par an.

Champ : France métropolitaine.

L'accroissement du nombre de transactions immobilières observées depuis le début des années 2000 (voir *infra*) est également à même d'expliquer une partie de cette augmentation, tout comme le vieillissement de la population (départ en maison de retraite...). Quoiqu'il en soit, cette forte augmentation de la vacance résidentielle interroge dans un contexte où de nombreux territoires subissent une relative pénurie de logements.

Il convient tout de même de rappeler que les taux de vacance les plus importants sont observés dans des territoires que l'on pourrait qualifier de « détendus » (carte 2). Les territoires sous tension sont certes sujets à de la vacance mais celle-ci est le plus souvent de la vacance dite frictionnelle, liée à des mobilités résidentielles plus importantes.

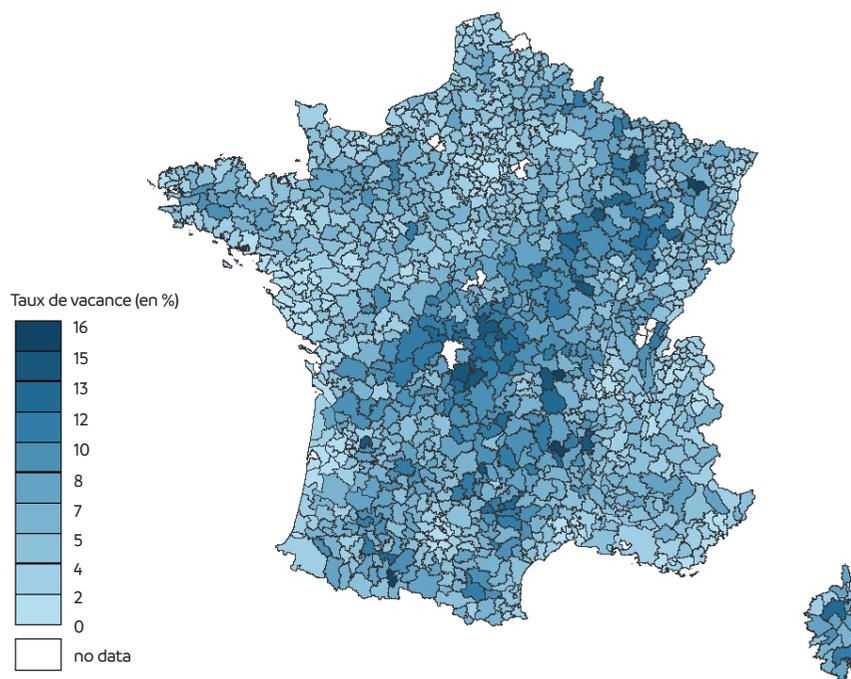


©OPHIS Puy-de-Dôme



© Laurent Madelon

Carte 3
Taux de logements vacants (en %) depuis plus de 2 ans du parc privé au 1^{er} janvier 2019

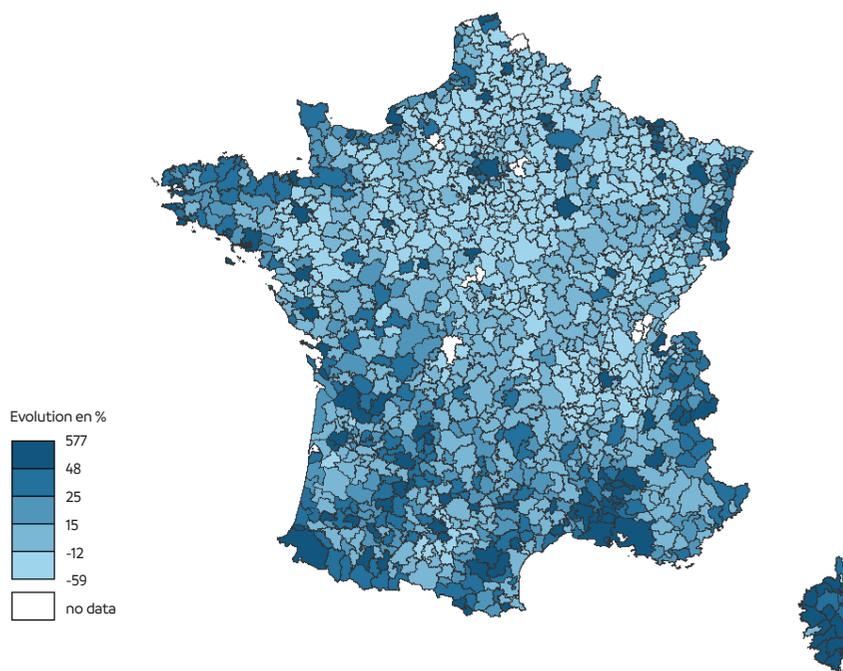


Sources : Recensements de la population, Insee, calculs de l'auteur.

À contrario, les dynamiques de création de résidences secondaires semblent plus préoccupantes. En effet, celles-ci se développent en nombre dans des territoires déjà sujets à des tensions importantes

sur les marchés immobiliers (Métropole Aix-Marseille, Métropole de Bordeaux, Paris...) (carte 4). Depuis le début des années 2000, leur nombre a augmenté de plus 600 000 unités en France métropolitaine.

Carte 4
Évolution du nombre de résidences secondaires par EPCI (en %)

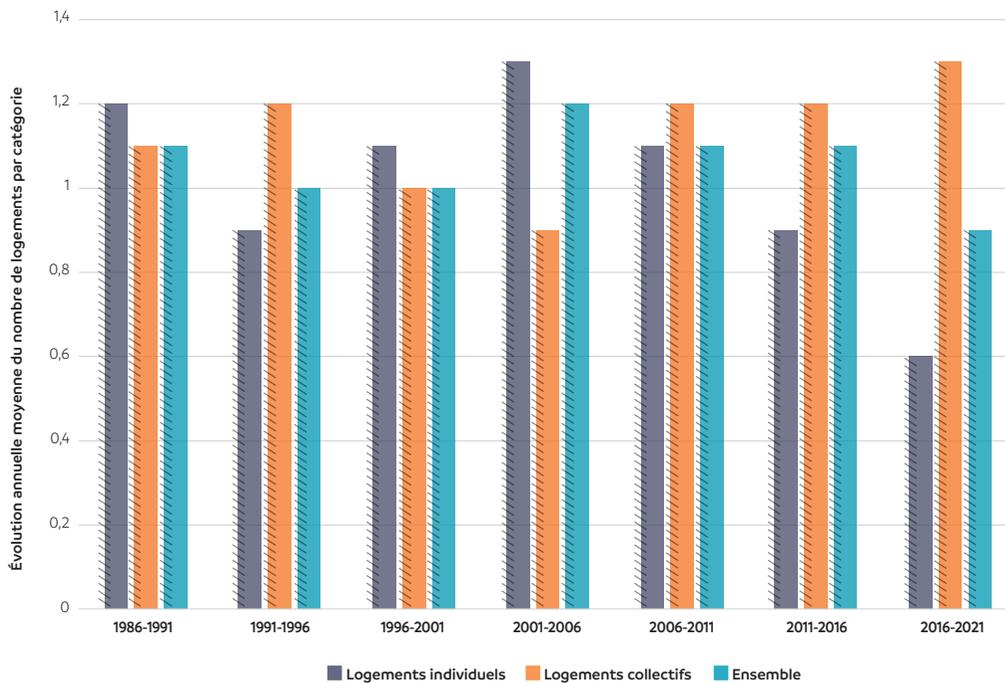


Sources : Recensements de la population, Insee, calculs de l'auteur.

Outre ces évolutions dans le mode d'occupation des logements (résidences principales, résidences secondaires, logements vacants), d'autres dynamiques ont modifié la structure du parc de logements. Entre 2004 et 2021, le nombre de logements a augmenté de près de 6 millions d'unités dont la moitié étaient des logements collectifs soit une augmentation de 23 %, 5 points de plus que l'augmentation des logements individuels. Si les logements individuels restent majoritaires en France, classant la France dans la moyenne haute de l'Union

européenne (encadré 3), ces derniers tendent à voir leur part se réduire au profit des logements collectifs (graphique 11) sous l'effet notamment de la métropolisation. En effet, depuis le début des années 2000, la croissance démographique est largement portée par les grandes aires urbaines (Insee Focus n°138, 2018) du fait d'une concentration notamment de l'emploi dans les zones urbaines denses, plus enclines à produire des logements collectifs qu'individuels.

Graphique 11 : Évolution moyenne annuelle de la nature des logements depuis 1986



Sources : Insee ; ministère de la Transition écologique et solidaire, Service de la donnée et des études statistiques (SDES) ; estimations annuelles du parc de logements au 1^{er} janvier 2021.

Lecture : entre 2016 et 2021, le nombre de logements collectifs augmente en moyenne de 1,3 % par an.

Champ : France métropolitaine.

Ces évolutions de la structure du parc se sont aussi accompagnées d'évolutions significatives de la structure de statut d'occupation. Si globalement l'ensemble des statuts d'occupation ont vu leur nombre de représentants s'accroître, les parts de chacun d'entre eux dans l'ensemble des résidences principales ont été largement modifiées. Malgré sa croissance de près de 700 000 unités, le parc des bailleurs sociaux (ie « parc public ») a cru bien moins rapidement que les autres et a donc vu sa part se réduire de 18 % à 17 % en l'espace de 20 ans. Sur la même période, le parc des bailleurs privés s'est lui accru de 1,5 million d'unités et a vu sa part croître de 1 point.



Atelier fresque ©Toulouse Métropole Habitat

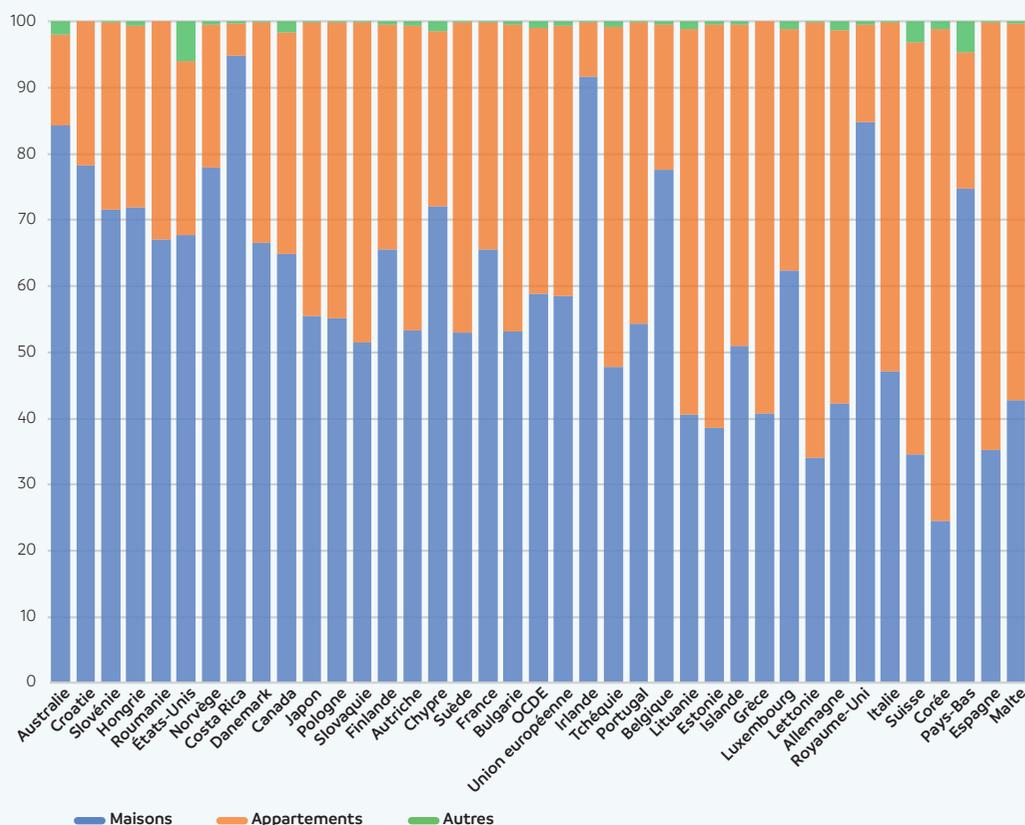
Encadré 3

Maisons vs appartements : une comparaison internationale

La structure du parc de logements diffère sensiblement au sein des pays de l'OCDE. Alors que l'Espagne compte près de 70 % de logements collectifs (i.e. appartements), la Belgique ou les Pays-Bas affichent des parts de logements collectifs inférieures à 30 %.

Cela s'explique à la fois par des structures territoriales différentes mais également par des prix du foncier et de l'immobilier très hétérogènes au sein des pays de l'OCDE (voir *infra*).

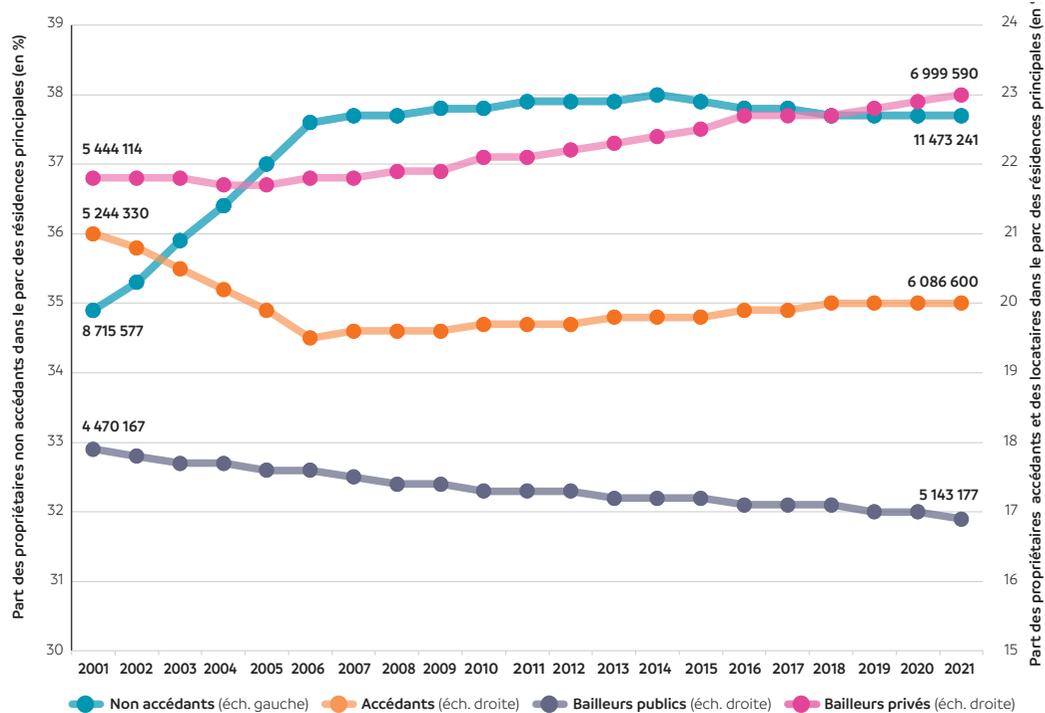
Graphique 12 : Part des maisons et des appartements dans le parc total de logements (en %)



Source : Eurostat ; Australian Bureau of Statistics ; Statistics Canada ; U.S. Census Bureau ; Official Statistics of Japan Portal ; Korean Statistical Information Service ; Instituto Nacional De Estadística Y Censos Costa Rica.

Lecture : en 2020, 65,3 % de la population française vit dans une maison.

Graphique 13 : Part des différents statuts d'occupation dans le parc des résidences principales (en %)



Sources : Insee-SDES, estimations annuelles du parc de logements.

N.B : un propriétaire est considéré comme « non accédant » lorsqu'il n'a plus de prêts en cours sur sa résidence principale.

Lecture : au 1^{er} janvier 2021, 23 % des résidences principales sont occupées par des locataires de bailleurs privés et 16,9 % par des locataires de bailleurs publics.

Champ : France hors Mayotte.

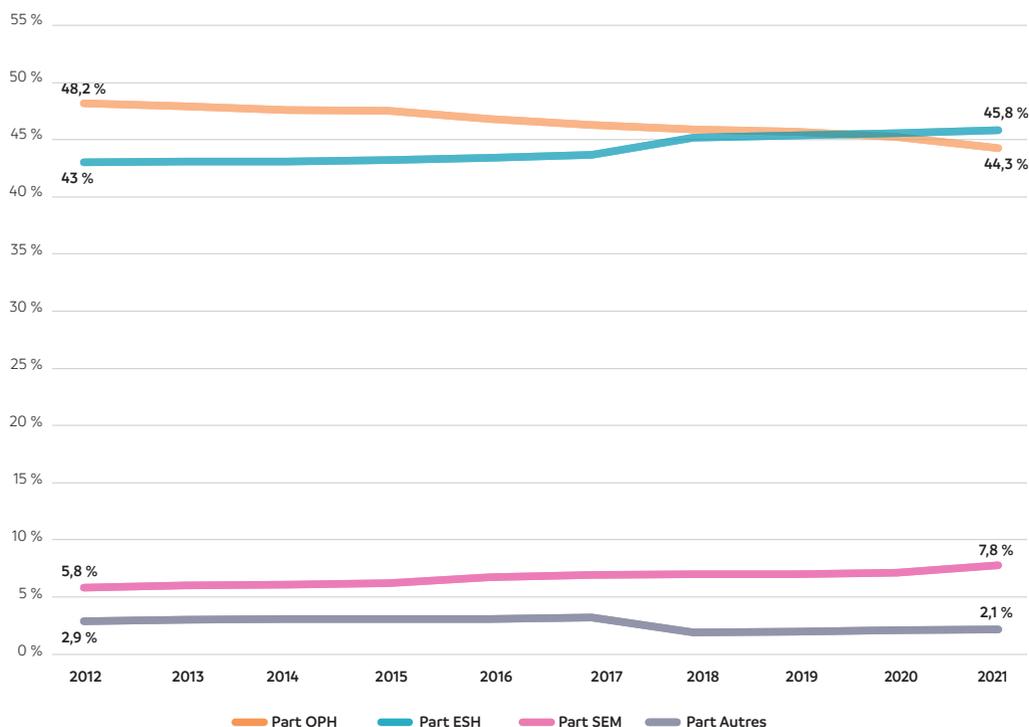


© Emeraude Habitation



Au sein même du parc des bailleurs sociaux, des évolutions notables ont eu lieu, notamment au cours des 10 dernières années. Alors que les logements détenus par les Offices Publics de l'Habitat représentaient 48 % du parc des bailleurs sociaux, ils ne pèsent aujourd'hui plus que 44 % de ce dernier. Dans le même temps, les Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ont vu leur part s'accroître de près de 3 points (graphique 14).

Graphique 14 : Évolution de la structure du parc des bailleurs sociaux



Sources : RPLS, calculs de l'auteur.

Lecture : au 1^{er} janvier 2021, 44,3 % des logements sociaux appartenait à un Office Public de l'Habitat contre 48,2 % en 2012.

Champ : France hors Mayotte.

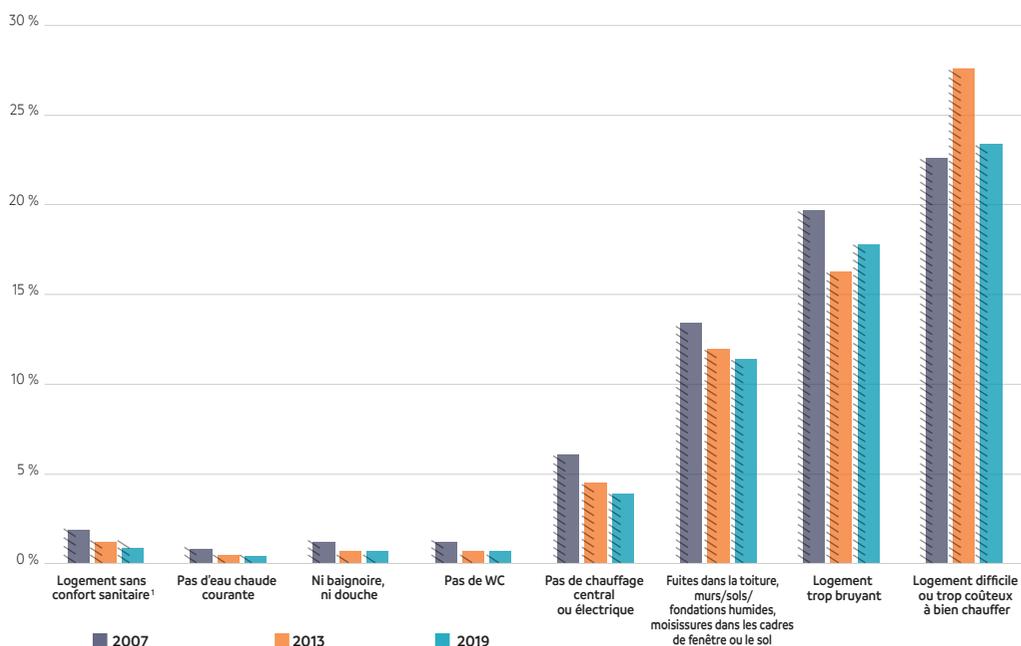
1.5. Un mal logement toujours présent

Si le parc de logements a continué à s'améliorer au cours des deux dernières décennies, l'explosion des prix immobiliers et des coûts du logement en général ont entraîné une dégradation importante de la situation de nombreux ménages.

Outre les chiffres alarmants mis en lumière chaque année par le rapport de la Fondation Abbé Pierre, de nombreux indicateurs de mal logement se

maintiennent à des niveaux élevés. Ainsi, près d'un quart des ménages français déclare rencontrer des difficultés à se chauffer dans des conditions satisfaisantes - phénomène largement aggravé avec la crise actuelle de l'énergie (graphique 15) - et plus de 15 % des ménages déclarent résider dans un environnement bruyant.

Graphique 15 : Évolution de quelques indicateurs de mal logement



1. Absence d'au moins un élément suivant : eau chaude, installation sanitaire, WC.

Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV).

Lecture : en 2019, 17,8 % des résidences principales sont jugées trop bruyantes par leurs occupants.

Champ : France métropolitaine.

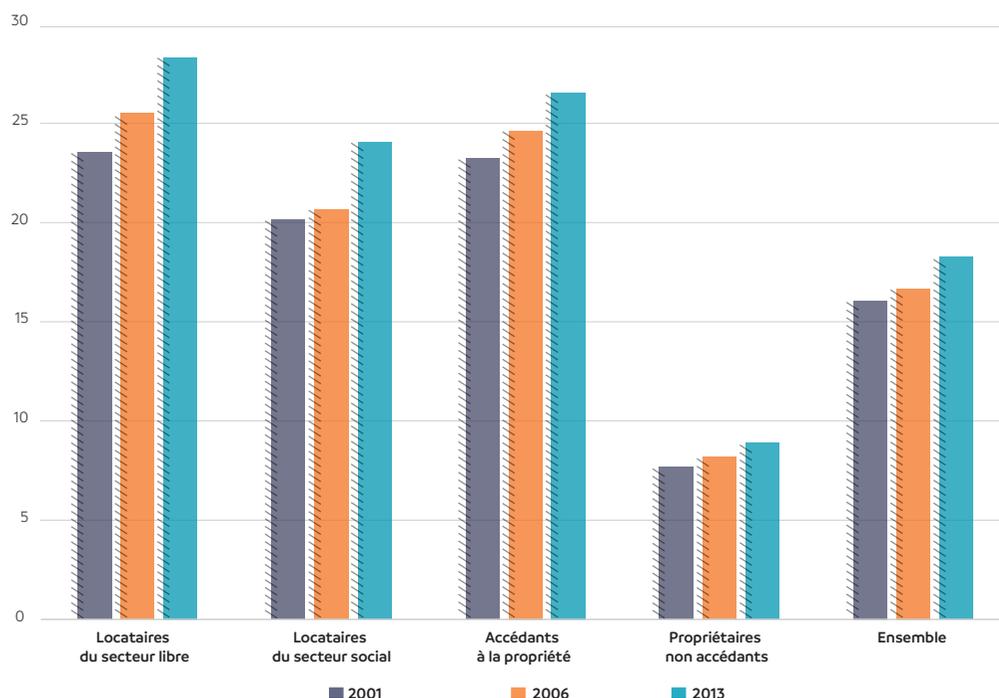


©Territoire habitat/Carbone Café

Au cours des 20 dernières années, sous l'effet conjugué de l'accroissement du coût du logement et de la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides au logement (voir *infra*), les taux d'effort net ont significativement augmenté et ce, quel que soit le statut d'occupation retenu.

Celui des locataires, du parc privé comme du parc social, s'est notamment accru de près de 5 points entre 2001 et 2013 (date de la dernière enquête nationale logement menée par l'Insee), atteignant pour le premier, près de 30 % en 2013 (graphique 16).

Graphique 16 : Évolution des taux d'effort (nets) par statut d'occupation



Source : Insee, enquêtes Logement.

Note : les ménages logés en meublé ou gratuitement sont inclus dans l'ensemble du champ mais pas dans les ventilations par statut d'occupation.

Lecture : en 2013, le taux d'effort en logement des ménages est de 18,3 %.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

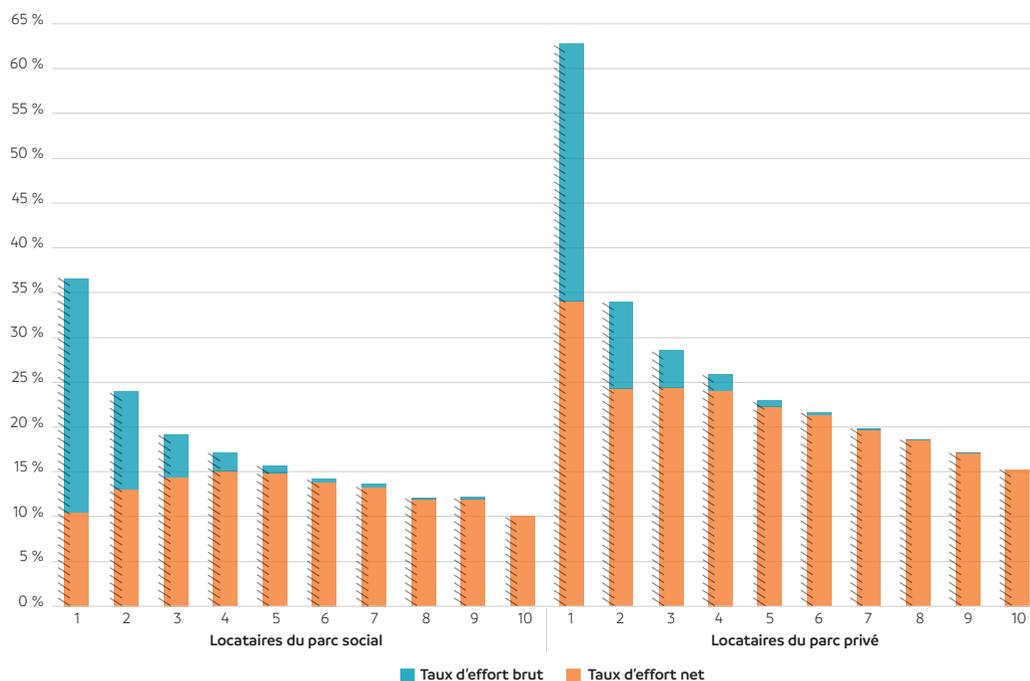
Ces taux d'effort nets moyens cachent des hétérogénéités importantes au sein même des statuts d'occupation. Le graphique 19 illustre ces différences par décile de niveau de vie. Sans surprise, les ménages les plus modestes sont ceux accusant les taux d'effort bruts, c'est-à-dire avant versement des aides à la personne, les plus élevés.

On observe tout de même que malgré la présence de locataires plus pauvres par nature, le parc social semble moins sujet aux taux d'effort « excessifs ».

On observe également qu'au sein du parc social, les aides personnelles parviennent à inverser la logique décrite précédemment.

Ainsi, après versement des aides au logement, les ménages les plus modestes consacrent une part de leurs ressources moins élevées que les autres pour se loger. Il est d'ailleurs à noter que si la France a connu une augmentation importante des taux d'effort en logement au cours des deux dernières décennies, la part des ménages accusant un taux d'effort élevé est plutôt plus faible qu'ailleurs (encadré 4).

Graphique 17 : Taux d'effort bruts et nets par décile de niveau de vie et statut d'occupation (en %)



Source : Insee, enquête Logement 2013.

Lecture : en 2013, le taux d'effort net des aides au logement des ménages locataires du parc social et appartenant au premier décile était en moyenne de 10 %.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.



OPAC Cornouailles ©Christophe Thomas Photographie

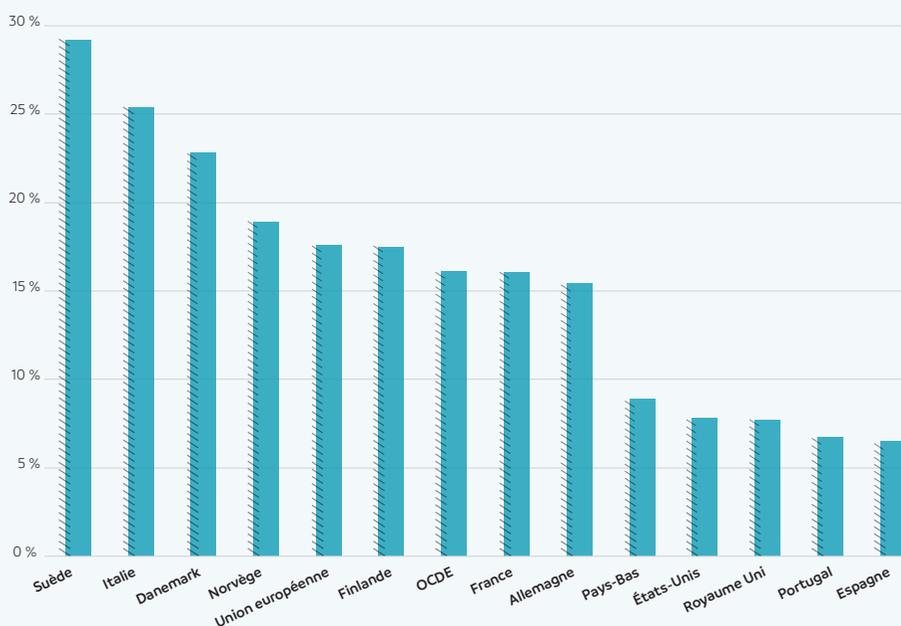
Encadré 4

Difficultés vis-à-vis du logement : la France peut mieux faire

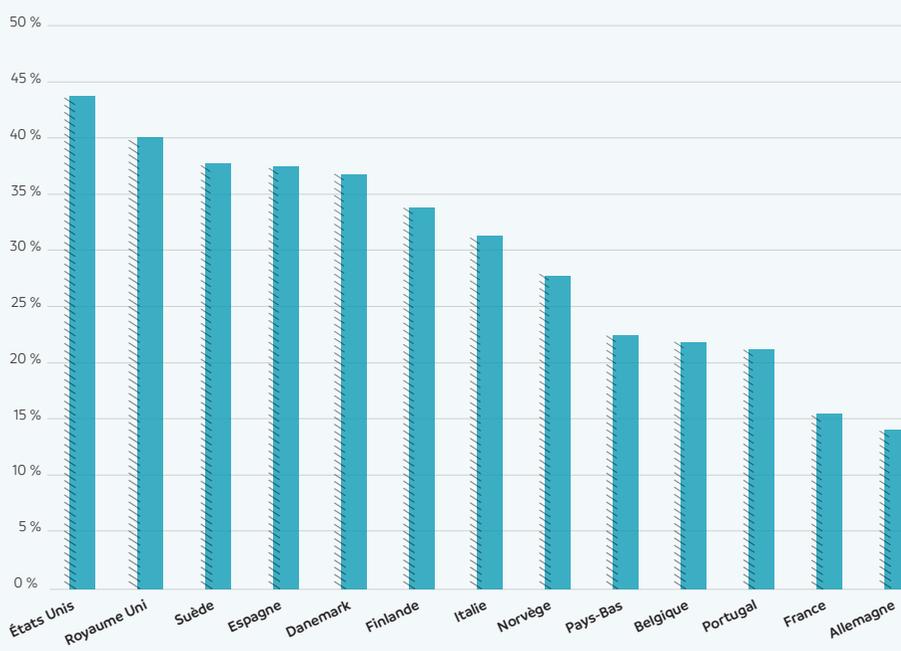
La France n'est pas le seul pays développé à connaître de grandes difficultés à faire reculer le mal logement. En Suède, en Italie ou encore au Danemark, les situations de surpeuplement sont largement représentées au sein des ménages les plus pauvres. Ainsi, en Italie par exemple, un quart d'entre eux sont en situation de surpeuplement soit 10 points de plus qu'en France ou en Allemagne.

De même, l'explosion du coût du logement n'est pas le seul apanage de la France. Selon les données de l'OCDE, aux États-Unis, 45 % des ménages appartenant aux 20 % de ménages les plus pauvres accusent un taux d'effort supérieur à 45 %. Au Royaume-Uni, cette part atteint 40 %. En France, en grande partie grâce aux aides personnelles, celle-ci n'est « que » de 15 %. Un chiffre comparable à l'Allemagne où l'on peut penser que le contrôle de loyer protège en partie les locataires les plus fragiles.

Graphique 18 : Part de ménages en situation de surpeuplement au sein des 20 % de ménages les plus pauvres



Graphique 19 : Part des ménages dépensant plus de 40 % de leur revenu pour se loger au sein des 20 % de ménages les plus pauvres



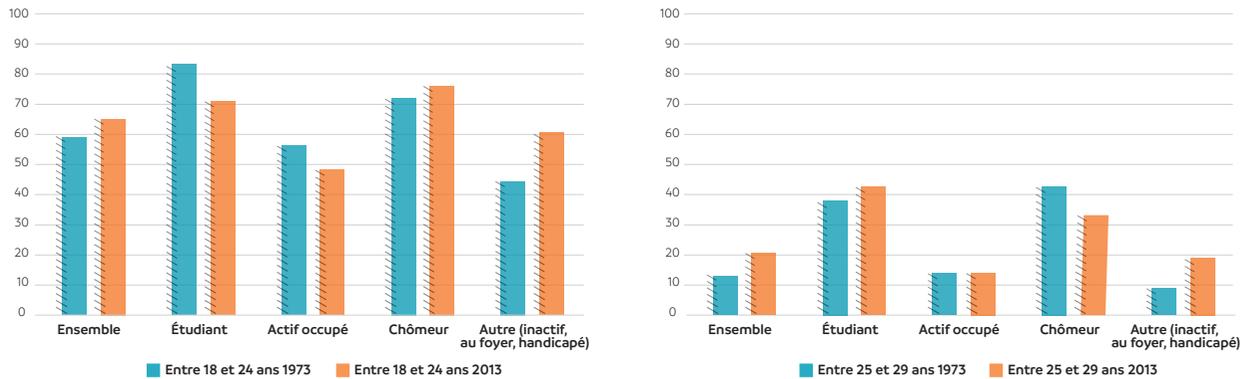
Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

Outre l'accroissement des taux d'effort, d'autres indicateurs tendent à mettre en évidence les difficultés à se loger d'un nombre croissant de Français, notamment les plus jeunes.

Ainsi, la part des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui cohabitent chez leurs parents s'est accrue entre 1973 et 2013 (graphiques 20).

Si cela est dû en partie à l'augmentation de la part des jeunes en études, cela n'explique pas tout puisque la part des cohabitants baisse chez les étudiants et les actifs mais augmente chez les inactifs, c'est-à-dire les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET). Cela se vérifie également chez les jeunes de 25 à 29 ans.

Graphiques 20 : Cohabitation chez les parents selon l'âge et le statut vis à vis de l'emploi



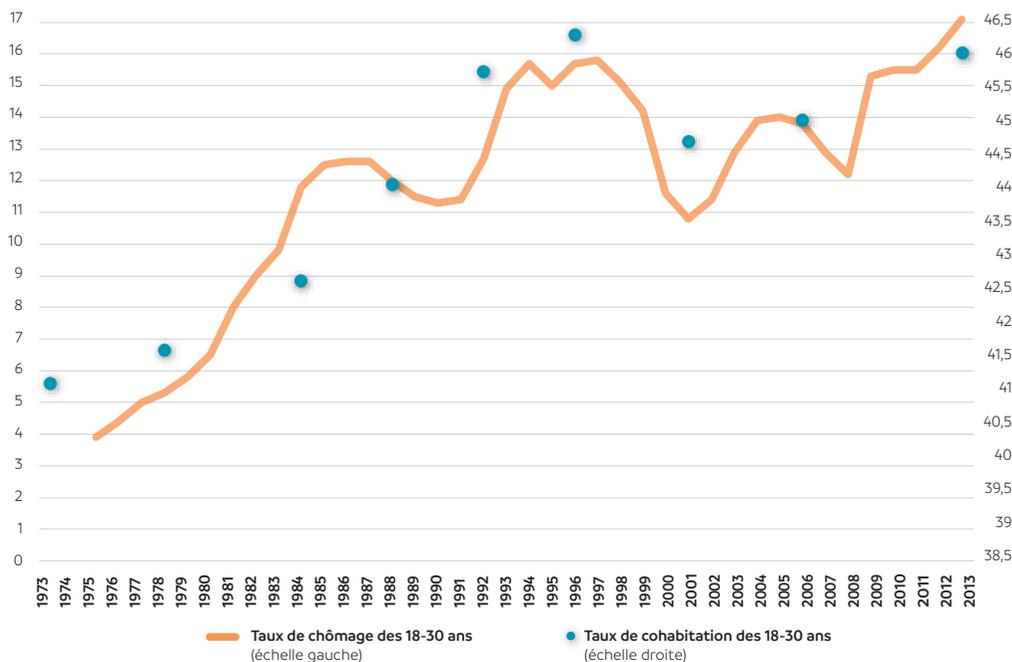
Source : Insee, enquêtes Logement.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

Cet accroissement de la part des jeunes en situation de cohabitation chez leurs parents trouve également une partie de sa source dans les dynamiques liées à l'emploi des jeunes. Le graphique 21 tente d'illustrer le lien entre taux de chômage des jeunes et part de jeunes cohabitants.

À première vue, ce lien est significatif. Au cours de la période récente, l'augmentation du chômage des jeunes s'est traduite par un accroissement de la cohabitation de ces derniers chez leurs parents, dans un contexte de difficultés d'accès au marché du logement.

Graphique 21 : Taux de chômage et de cohabitation des jeunes depuis 1973



Sources : Insee, enquêtes Logement et enquêtes Emploi.

Champ : France métropolitaine, ensemble des personnes de 18 à 29 ans vivant en logement ordinaire.

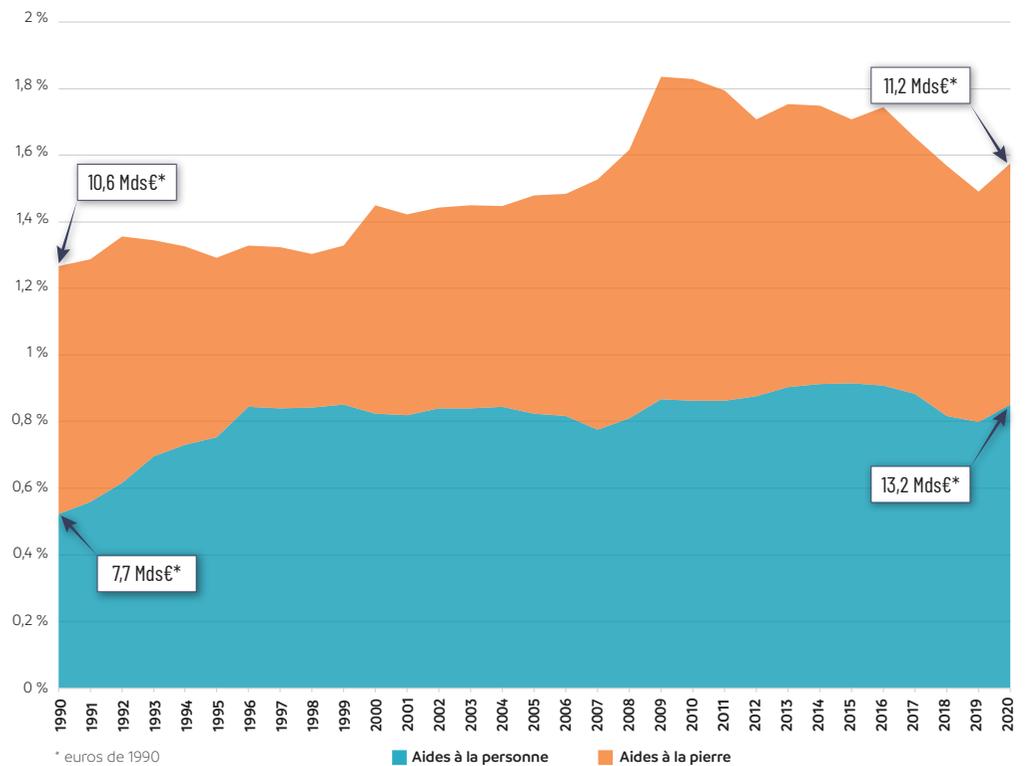
1.6. Des aides à la personne qui peinent à compenser le renchérissement des dépenses en logement

Face à la hausse des dépenses en logement, à la dégradation de la situation financière des ménages et au manque d'offre de logement abordable, les aides au logement assurent en théorie un rôle central. Dans les faits, leur pouvoir solvabilisateur s'est largement érodé au cours des deux dernières décennies.

Alors même que les dépenses en logement n'ont cessé de croître au cours de la période, le montant d'aides publiques alloué aux aides à la personne s'est lui maintenu aux alentours de 0,8 point de PIB (graphique 22 ; encadré 5).

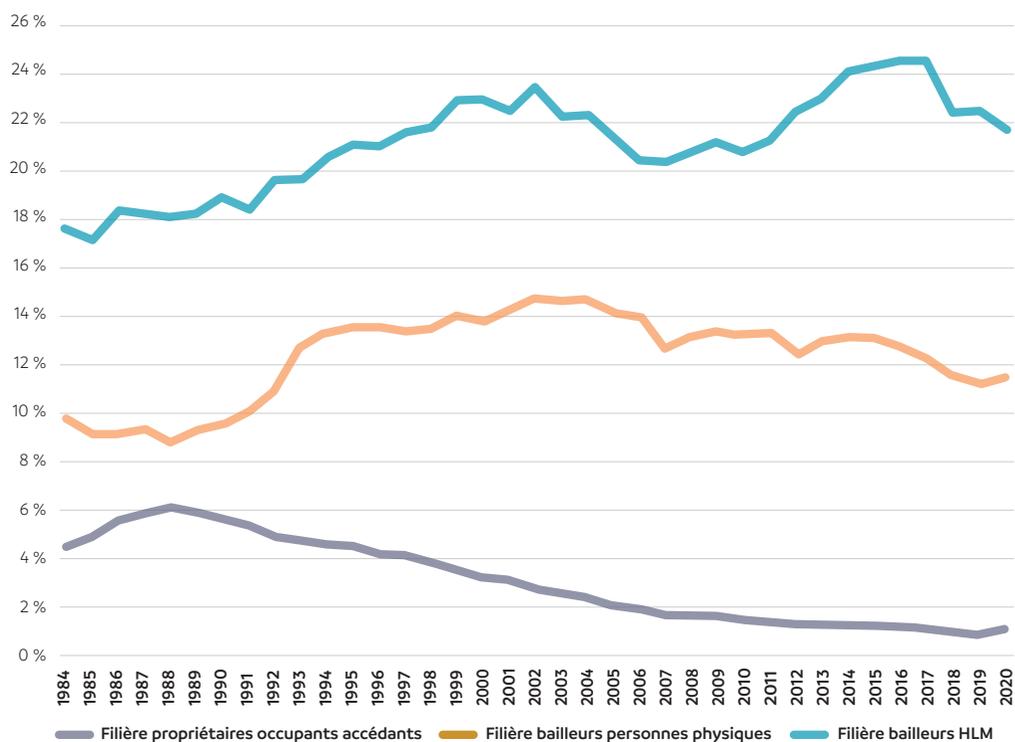
Cette désindexation des aides à la dépense en logement s'est traduite par une baisse du pouvoir solvabilisateur des aides au logement. Au début des années 2000, celles-ci représentaient plus de 14 % de la dépense en logement des locataires du parc privé contre moins de 12 % aujourd'hui (graphique 23). Si la part des dépenses en logement couverte par les APL a plutôt augmenté sur la période pour les locataires du parc social, cela s'explique principalement par l'accroissement du nombre de bénéficiaires d'APL au sein du parc, à mettre en lien avec l'appauvrissement des locataires HLM.

Graphique 22 : Aides au logement par type d'aides (en pts de PIB)

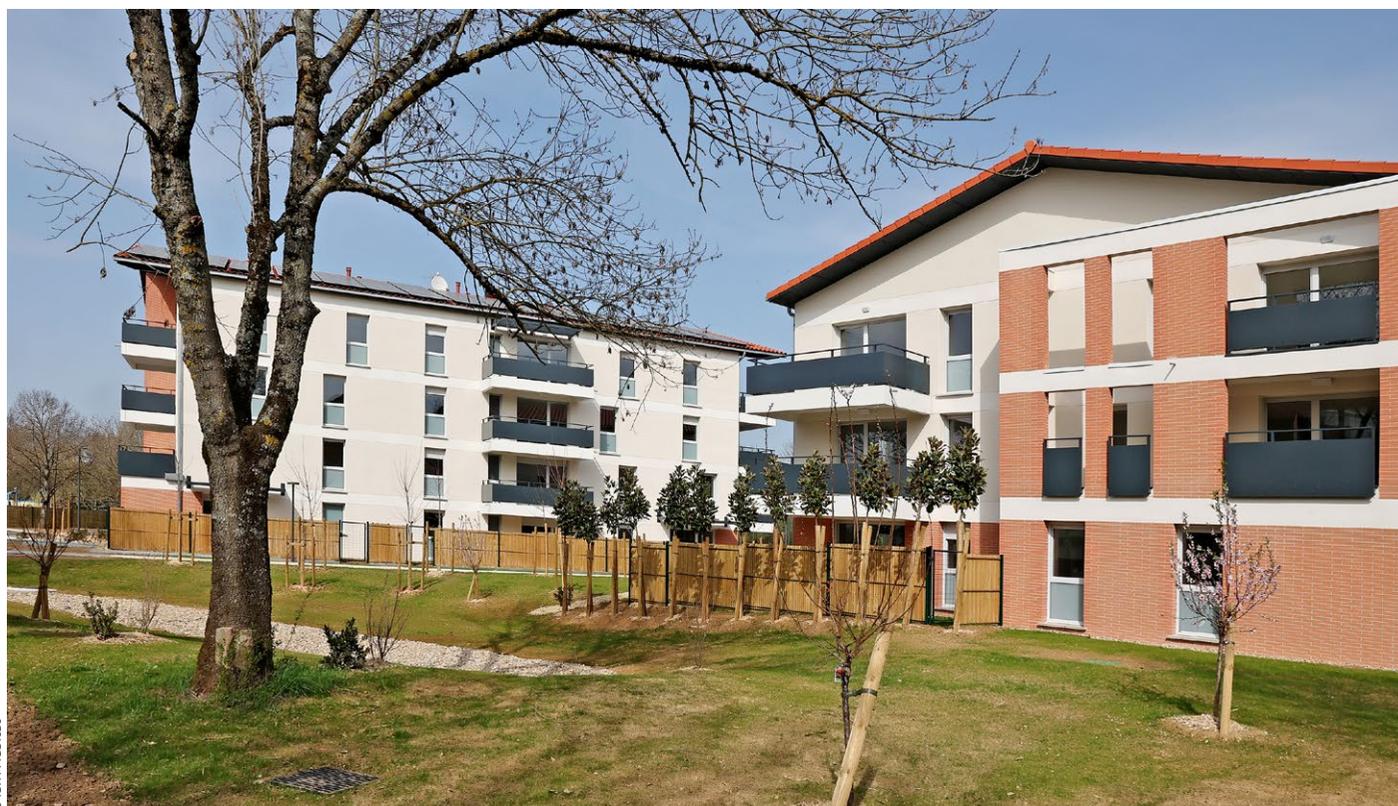


Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

Graphique 23 : Part des aides à la personne dans la dépense en logement par statut d'occupation



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.



©Tarm Habitat

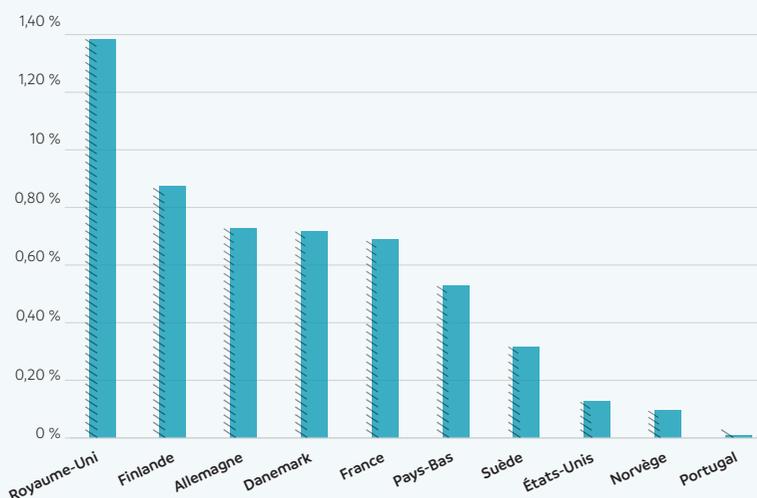
Encadré 5

Les aides personnelles au logement dans les pays de l'OCDE

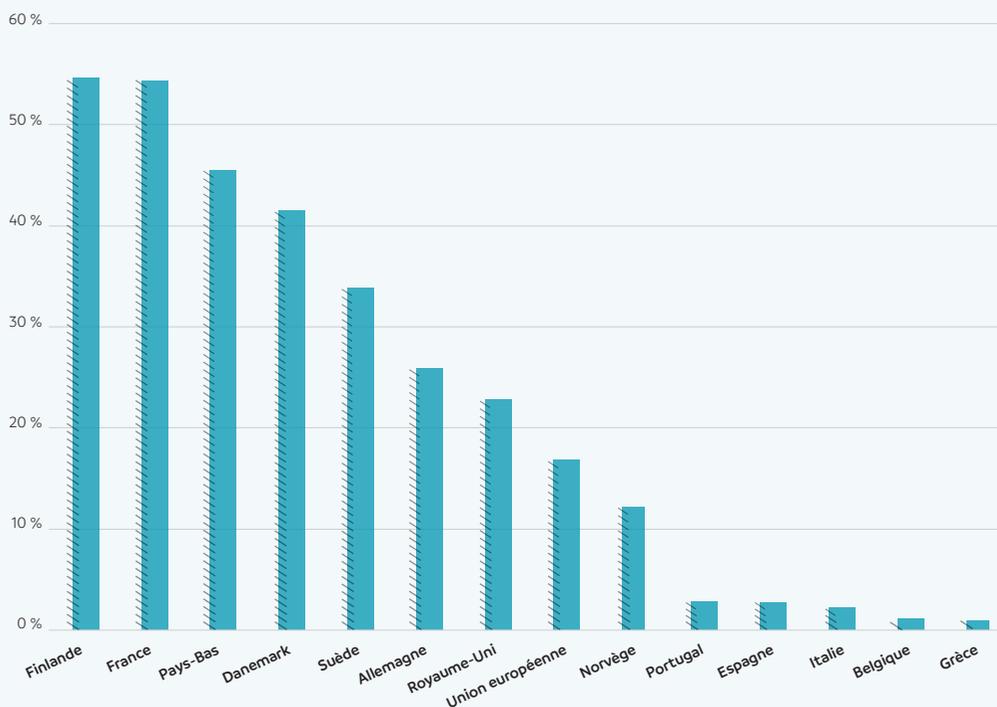
De nombreux pays de l'OCDE versent des aides au logement aux locataires. L'une des spécificités françaises est la centralisation totale du système d'aides au logement. En effet, au Royaume-Uni, deux types d'aides cohabitent : l'une (*Housing Benefit*) est versée sous conditions de ressources par l'État central, l'autre (*Discretionary housing payment*) est laissée à la discrétion des collectivités locales. En Allemagne, ce ne sont pas moins de 4 aides au logement différentes qui cohabitent. La plupart dépendent du niveau de revenu et de la situation vis-à-vis de l'emploi et sont à la discrétion des *lands*.

La France est, avec la Finlande, le pays ciblant le plus les ménages les plus modestes puisque plus de la moitié des ménages appartenant aux 20 % les plus pauvres perçoivent une aide au logement (graphique 26). Cela est en grande partie dû aux difficultés d'accès à la propriété importantes des ménages les plus modestes en France.

Graphique 24 : Les allocations logement en points de PIB



Graphique 25 : Part des ménages du 1^{er} quintile recevant une aide au logement



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

1.7. Conclusion provisoire

Face à la crise du logement cher, qui traverse la France mais également nombre de ses voisins européens, les outils de politique publique sont nombreux : construction de logements neufs, production de logements sociaux, aides à la personne...

Globalement, la France les mobilise dans des proportions plus importantes que les autres. Nous construisons plus de logements que n'importe quel pays de l'OCDE. Nous consacrons un budget important aux aides personnelles au logement. Nous sommes riches d'un parc social abondant. Tout cela se traduit par des résultats pour certains probants : les situations de sur-occupation ou de taux d'effort excessif sont plutôt moins nombreuses que dans la plupart des pays de l'OCDE.

Malgré tout, on ne peut se satisfaire totalement de la situation. Les inégalités territoriales sont importantes. Les situations de mal logement restent trop nombreuses. Le parc social est de plus en plus sous tension. Les aides à la personne ne parviennent plus à solvabiliser suffisamment les ménages les plus fragiles...

Plus que de dénoncer le potentiel « pognon de dingue » dépensé dans la politique du logement et son inefficacité supposée, il convient de s'interroger sur l'optimisation possible de la dépense publique en matière de logement.

Oui, nous construisons beaucoup mais ni forcément aux bons endroits ni forcément les bons logements au bon prix. Oui, le budget alloué aux aides personnelles est important mais la puissance publique a organisé sciemment leur déconnexion avec la réalité des marchés locatifs. Oui, notre parc social est abondant mais les tensions à l'œuvre sur les marchés nécessitent d'y réinvestir massivement. Un réinvestissement qui pourrait passer par exemple par une meilleure utilisation des aides publiques à la construction de logement. C'est l'objet même de la partie suivante.



2

Réorientations possibles de la politique du logement



Les aides publiques au secteur de la construction et du logement, qu'elles soient directes ou indirectes, sont, depuis de nombreuses années, au cœur du débat public.

De par leur coût budgétaire, leurs objectifs nombreux et parfois antagonistes (solvabilisation des ménages modestes, production de logement abordable, soutien au secteur de la construction, incitation à l'investissement...) et leur efficacité relative à résorber la crise du logement qui traverse la France depuis le début des années 2000 (paupérisation des ménages locataires, durabilité des situations de sans-abrisme, augmentation de la demande de logements sociaux...), ces aides font l'objet de nombreuses critiques pour certaines... critiquables.

Depuis 30 ans, la France consacre des montants importants en direction du secteur de l'immobilier et du logement.

En 2020, selon les Comptes du logement publiés annuellement par les services statistiques du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, **la France a consacré 37,6 milliards d'euros à**

la politique du logement au sens large soit 1,6 % du PIB⁵, soit la plus faible part observée depuis 1990 alors même que la dépense en logement des ménages et le besoin en construction neuve ne cessent eux de s'accroître.

La moitié de ces dépenses a été consacrée à améliorer la solvabilité des ménages modestes dans leurs dépenses en logement (aides à la personne) et l'autre moitié a visé à favoriser la production de logements neufs et les travaux de rénovation énergétique (aides à la pierre).

On cherchera ici à apporter un éclairage spécifique sur les aides à la production de logements neufs (aides à la pierre) en comparant à la fois les montants d'aides alloués au secteur du logement social, ceux alloués à la production de logements locatifs privés et enfin ceux alloués à l'accession à la propriété.

On étudiera également le rôle joué par les aides personnelles au logement, largement attaquées depuis maintenant plusieurs années alors même que leur efficacité ne semble plus à prouver⁶.

⁵ Seule la moitié des aides publiques au logement sont supportées par l'État. L'autre moitié se partage entre les collectivités locales, les régimes sociaux et les employeurs.

⁶ Voir notamment MADEC, Pierre. "Une politique du logement et de l'immobilier plutôt efficace." *Cahiers français*, no. 399 (July 2017): 70-74.



© Vélophnis



© Laurent Madelon - OPAC de la Savoie

2.1. Aides par filières : de quoi parle-t-on ?

Identifier et recenser par filières les aides publiques allouées au secteur du logement n'est pas chose aisée compte tenu de la diversité des aides versées. Il est proposé ici un recensement selon le type d'acteurs bénéficiaires. Le champ d'analyse est restreint aux seules résidences principales c'est-

à-dire que sont exclus les locaux d'hébergements collectifs, les résidences secondaires et les logements vacants. Ce champ concentre 87 % des aides publiques versées, soit 32,8 milliards d'euros en 2020⁷.

Les bailleurs sociaux

Concernant les bailleurs sociaux, les soutiens publics sont nombreux. Ils peuvent être classés en **quatre grandes catégories**. La première regroupe les **subventions publiques** versées lors de la production d'un logement social neuf. Elles sont versées par l'État ou les collectivités locales et représentent en moyenne 8 % du coût global d'une opération⁸. Néanmoins, elles peuvent varier fortement selon la zone géographique (15 % en zone très tendue et 9 % en zone détendue) et le type de logement produit (13 % pour les logements très sociaux – les PLAI - et 2 % pour les logements aux loyers de sortie les plus élevés – les PLS).

La seconde catégorie inclut **les avantages fiscaux** dont bénéficient les bailleurs sociaux :

- TVA réduite sur la construction neuve pour certaines opérations (5,5 % pour les PLAI ou certains PLUS, 10 % pour les PLUS en général),
- exonération de taxe foncière (TFPB) pendant les 25 premières années de location pour les PLAI et les PLUS,
- exonération d'impôt sur les sociétés sur certaines opérations des bailleurs.

La troisième catégorie est plus complexe à qualifier et quantifier. Il s'agit des **avantages de taux** consentis aux bailleurs sociaux pour le financement de leur production de logement. Indexés sur le taux du livret A, les taux consentis aux bailleurs sociaux varient selon le type d'opération. S'ils sont inférieurs au taux du livret A pour les PLAI, ils sont supérieurs pour les

7 Ce montant comprend les aides publiques à la rénovation des logements.

8 Il conviendrait de soustraire à ces subventions une partie de celles issues du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) qu'abondent les bailleurs sociaux eux-même. Si en 2020, seuls 15 % des subventions issues du FNAP émanaient des cotisations des bailleurs cette part s'élevait à 81 % en 2019 (respectivement 77 % en 2018 et 71 % en 2017).

PLUS et les PLS. Dès lors, leurs coûts implicites pour les finances publiques sont complexes à établir.

Enfin, la dernière catégorie d'aides pouvant être affectée aux bailleurs sociaux sont **les aides personnelles au logement** perçues par les locataires du parc social. Elles s'élevaient en 2020 à 7,7 milliards

d'euros contre 5,9 milliards d'euros pour les aides « à la pierre » citées précédemment. Ces dernières années ont démontré - s'il le fallait encore - qu'elles constituaient un puissant levier d'ajustement budgétaire avec notamment la mise en place de réduction de loyer de solidarité (RLS).

2.2. Les bailleurs personnes physiques

Concernant les bailleurs privés personnes physiques, s'ils ne bénéficient pas directement de subventions à la production, ils sont « éligibles » aux trois autres catégories d'aides.

À travers les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif de type Pinel, les bailleurs bénéficient de **réductions fiscales importantes** (12 %, 18 % ou 21 % du prix d'acquisition selon la durée de mise en location) lors de la production de logements neufs destinée à la location.

En outre, ils bénéficient d'une exonération de taxe foncière pour une durée de 2 ans et d'abattements d'impôt sur le revenu sur les revenus locatifs à travers le régime de « micro foncier » ou le régime général (dépenses d'entretiens, taxe foncière, intérêt d'emprunt...). Bien que plus marginaux, les bailleurs

privés peuvent également bénéficier sous certaines conditions de conditions de crédits favorables avec notamment le **Prêt locatif intermédiaire** (PLI)⁹. Ce prêt, souscrit sur une période longue et pouvant couvrir jusqu'à 100 % de l'investissement, bénéficie, à l'image des prêts accordés aux bailleurs sociaux de taux indexés sur le livret A (+140 points de base).

Enfin, les bailleurs personnes physiques, à l'image des bailleurs sociaux, peuvent se voir affecter en partie le coût budgétaire des aides personnelles allouées à leurs locataires. Bien qu'elles ne soient pas, contrairement au parc social, versées directement aux bailleurs, elles constituent implicitement une aide aux bailleurs puisqu'il s'agit d'aides affectées à la dépense en logement. Ces aides représentent en 2020 plus de 8 milliards d'euros soit deux tiers des aides versées au secteur locatif privé.

Les propriétaires occupants

Concernant les accédants à la propriété, ils bénéficient d'avantages de taux à travers l'octroi de prêts aidés (PTZ, PAS...). Contrairement aux avantages de taux dont bénéficient les bailleurs

sociaux, ceux-ci sont facilement imputables d'un point de vue des finances publiques puisqu'il s'agit d'une compensation directe par l'État des intérêts non perçus par les banques.

Les propriétaires occupants bénéficient également d'une - petite - partie des aides personnelles au logement à travers l'APL Accession, mais surtout d'avantage fiscaux. Outre celles consenties à l'acquisition de logement neuf (exonération de TFPB, TVA réduite dans certains cas...), la majorité des aides provient des réductions affectées à la rénovation des logements.

Au final, sur les quelques 32,8 milliards d'euros d'aides publiques versées aux résidences principales, 42 % sont alloués directement ou indirectement aux bailleurs sociaux (HLM ou non), 37 % le sont aux bailleurs personnes physiques et 19 % le sont aux propriétaires occupants (graphique 1).



© Orwitis

9 Peu documentés et relativement peu nombreux, nous ne les traiterons pas dans notre analyse.

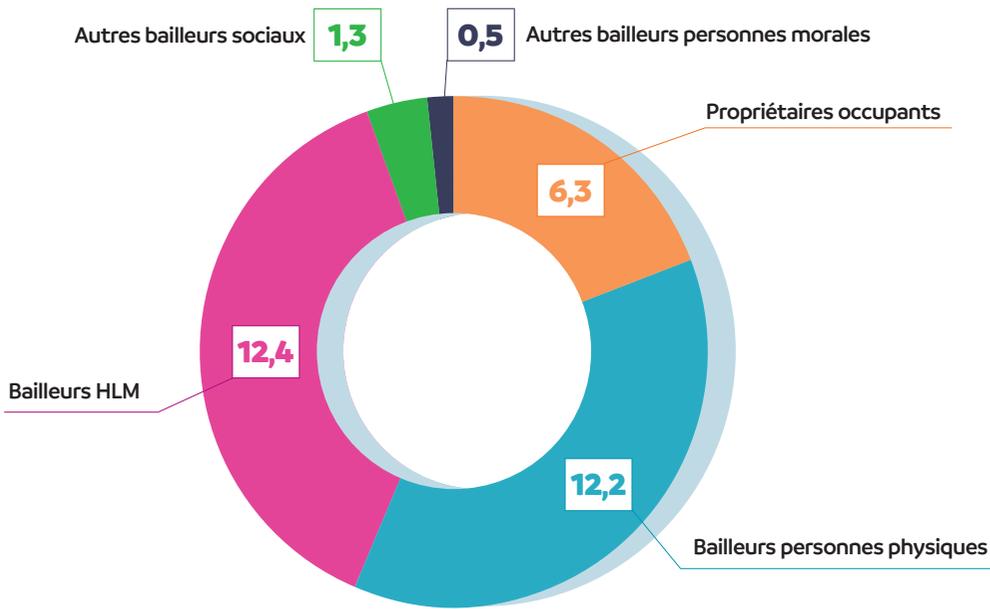


©Laurent Madelon - OPAC de la Savoie



©Laurent Madelon - OPAC de la Savoie

Graphique 1 : Montants d'aides alloués par filière en 2020, en milliards d'euros



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

2.3. « Les aides à la pierre » : quel bilan depuis 2010 ?

Afin de comparer les montants alloués aux différentes filières au cours du temps, il a été fait le choix méthodologique d'exclure les aides personnelles au logement et les aides à la rénovation des logements. En outre, ont été isolés les avantages de taux dont bénéficient les bailleurs sociaux

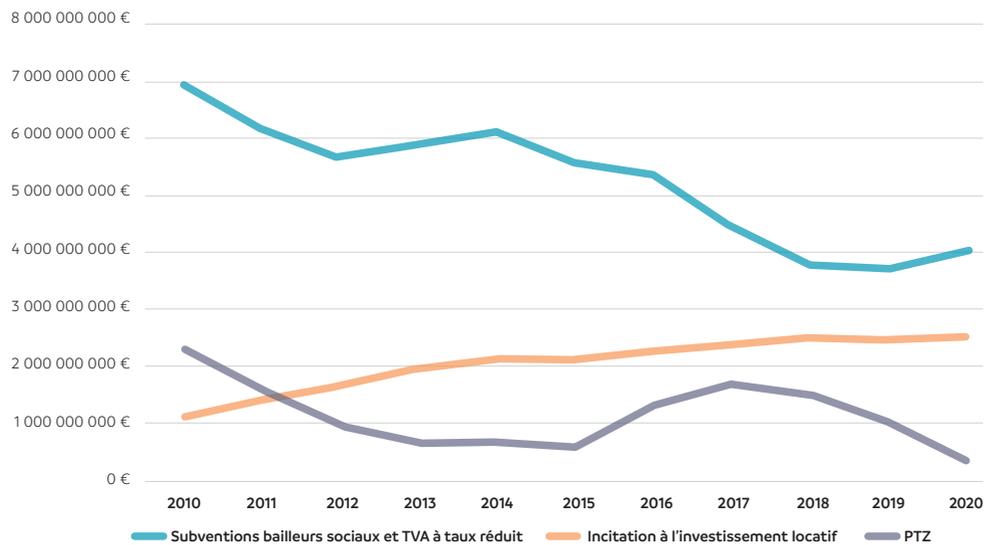
(voir *supra*). Sur ce champ restreint des aides, on observe - sans surprise - une forte dégradation des soutiens publics adressés au secteur social et ce indépendamment de l'assouplissement des conditions de crédit qui réduit de fait l'effet des avantages de taux. Même hors aides personnelles au

logement¹⁰ et avantage de taux, les aides publiques adressées aux bailleurs sociaux se sont contractées de 23 % entre 2010 et 2020 (graphique 2).

Parallèlement, sous l'effet d'une part de la baisse des taux d'intérêt et d'autre part d'une baisse du nombre de bénéficiaires, les avantages conférés aux accédants se sont largement réduits. À

contrario, ceux adressés aux bailleurs privés se sont largement accrus. Cela s'explique en grande partie par le « succès » des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif dont le coût budgétaire est passé de 1,1 milliards d'euros constants en 2010 à plus de 2,5 milliards d'euros en 2020.

Graphique 2 : Aides allouées par filières entre 2010 et 2020, hors aides personnelles au logement, euros 2020



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

En se concentrant sur les aides à la pierre « directes », c'est-à-dire d'un côté les subventions versées pour la production de logements sociaux et la TVA réduite dont bénéficient les bailleurs sociaux et de l'autre, les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif et le prêt à taux zéro, la convergence entre les montants alloués par filière locative est encore plus criante (graphique 3).

Les seules subventions directes versées aux bailleurs ont quant à elles baissé de 45 % entre 2010 et 2020. Au sein de celles-ci, celles versées par l'État se sont réduites de plus de 55 % alors même que l'effort public consenti par l'État ne cessait de croître en faveur des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce désengagement de l'État dans le versement de subventions directes aux bailleurs sociaux est ancien.

Alors qu'en moyenne, les subventions de l'État représentaient 50 % des subventions versées dans le courant des années 90, elles ne pèsent aujourd'hui que 15 % des subventions versées, les collectivités locales et les agences (Anah, Anru) prenant en partie le relais (graphique 4). Ces résultats sont d'autant plus étonnants qu'au cours de la dernière décennie, le nombre de logements sociaux construits a été bien supérieur au nombre de logements réservés par les investisseurs (640 000 unités contre 520 000 pour les investissements locatifs selon la FPI soit une différence de +20 % en faveur des bailleurs sociaux). Dès lors se pose la question du coût par logement produit.



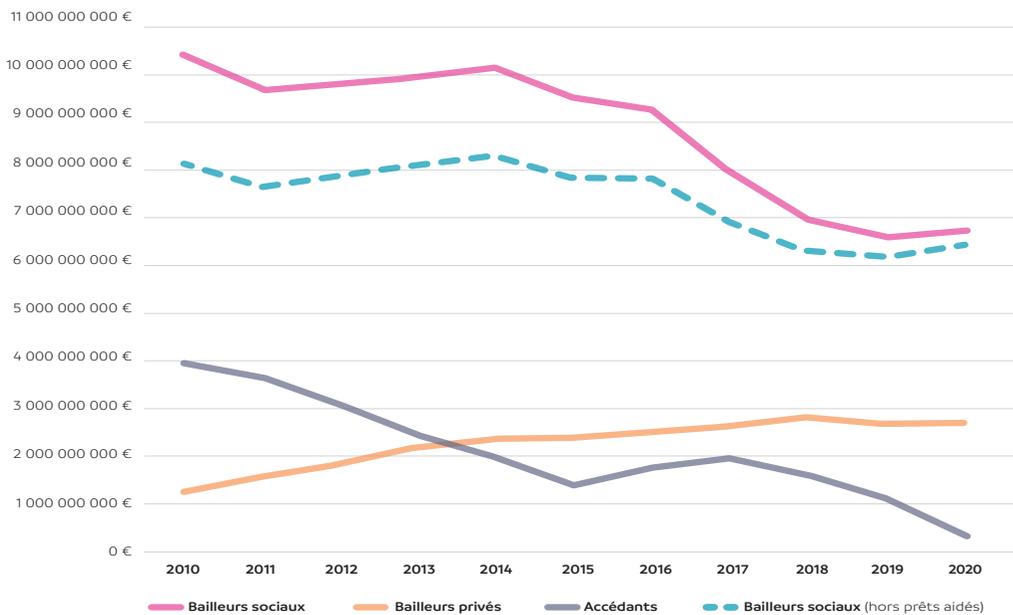
© Brice Robert - GL Habitat

¹⁰ La mise en place de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2018 ampute de l'ordre de 1,3 milliard d'euros les aides personnelles versées aux bailleurs sociaux.



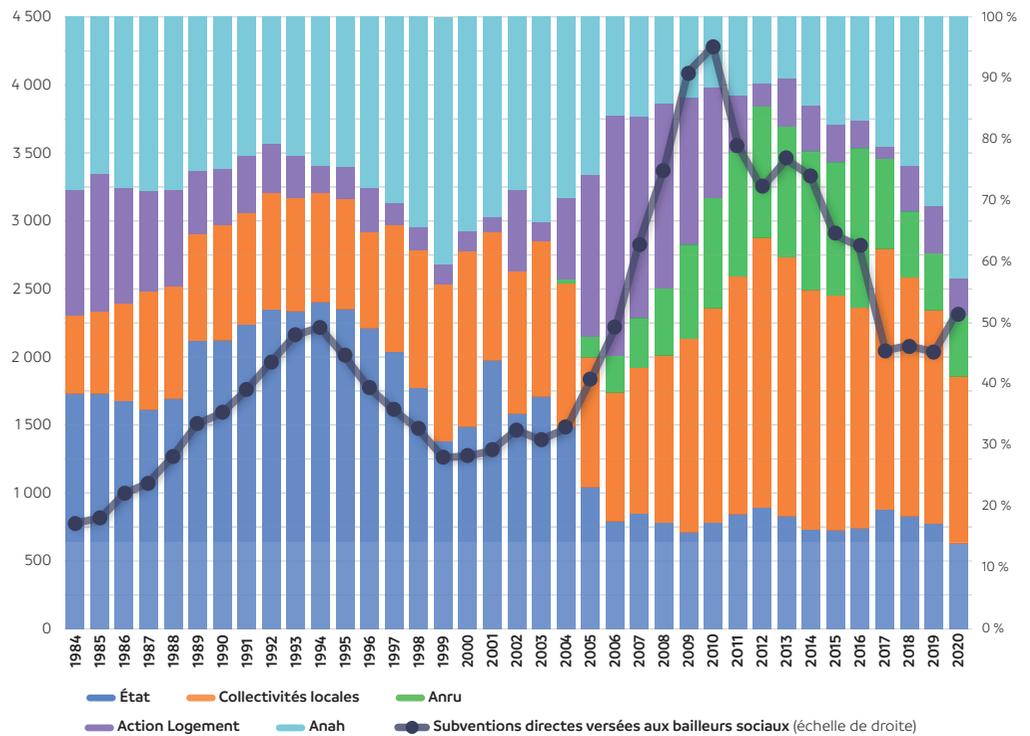
© Denis CHAUSSENDE - TOURS HABITAT

Graphique 3 : Aides à la pierre «directes» par filière, en euros constants



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

Graphique 4 : Subventions directes versées aux bailleurs sociaux par contributeurs



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

2.4. Le coût par logement construit : plusieurs méthodes d'évaluation

Il n'existe pas à l'heure actuelle de données permettant de comparer finement le montant d'aides publiques adressées par logement et par filière sur l'ensemble de la vie du logement. Du fait de la multiplicité des aides et de la différence de temporalité entre elles, un tel exercice est périlleux. Différentes méthodologies tentant d'approximer ces coûts et permettant de comparer les filières de production entre elles sont proposées ici.

2.4.1 Une approche par le coût budgétaire à la production

Une première approche consiste à ne considérer que les aides directes à la construction neuve et à ne pas tenir compte de la « durée de vie » du logement. Selon la Cour des Comptes ¹¹, les 64 400 logements Scellier acquis ou construits en 2009 auront coûté à échéance 2024 de l'ordre de 3,9 milliards d'euros soit un coût unitaire de près de 60 500 euros. Pour les près de 69 000 logements Pinel produits en 2017, la Cour estime que le coût générationnel à l'horizon 2024 devrait s'établir à 1,6 milliard d'euros soit un coût unitaire de 23 000 euros sur la période, coût en réalité plus élevé du fait de la possibilité d'une mise en location plus longue que les sept années ici considérées (9 à 12 ans).

En considérant une mise en location moyenne de neuf ans, le coût de la génération 2017 de Pinel peut être estimé à 30 000 euros par logement. Pour une mise en location de 12 ans, le coût budgétaire unitaire approche les 35 000 euros. Cette estimation ne tient compte uniquement que de l'avantage conféré par le dispositif Pinel. Il n'intègre ni l'abattement de taxe foncière des deux premières années de vie du logement ni des autres avantages fiscaux dont peut bénéficier l'investissement (revenus fonciers...).

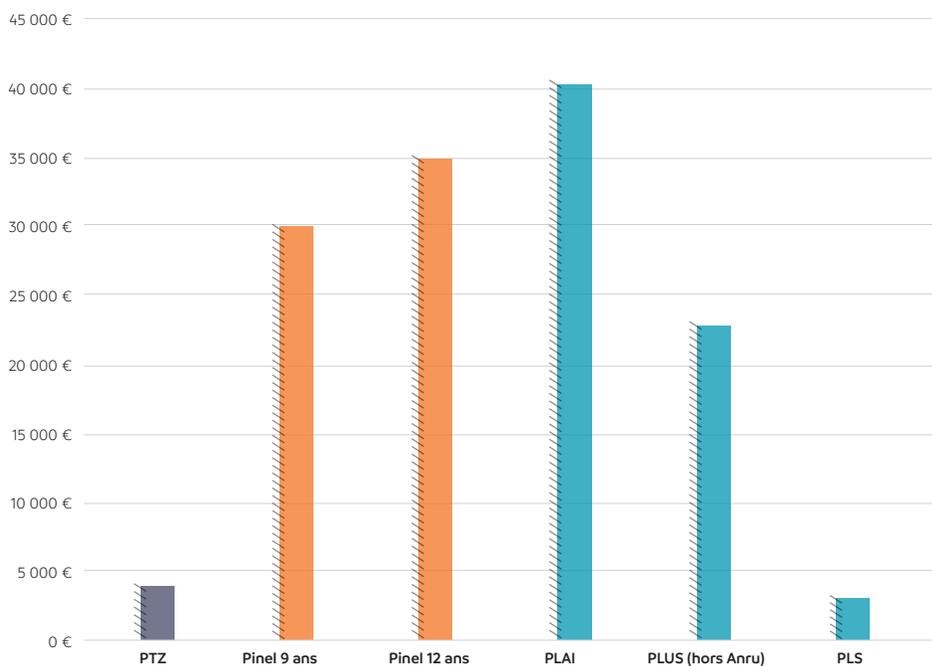
Afin de comparer au coût d'un logement locatif social, il convient donc de circonscrire les aides versées au secteur aux seules aides directes versées aux bailleurs pour la production d'un logement social : les subventions et la TVA à taux réduit. On l'a vu, ces

¹¹ Voir Référé de la Cour des Comptes n°S2017-4080, janvier 2018

aides varient fortement selon la zone géographique et le type de logement produit. De même, pour le PTZ, les quotités financées et les aides allouées varient selon les territoires et le profil des ménages

On considérera ici un bénéficiaire « moyen »¹². Le graphique 5 résume les principaux résultats.

Graphique 5 : Aides à la pierre «directes» par filière, en euros par logement



Sources : Cour des Comptes, SGFGAS, FPI, Bilan des logements aidés, calculs de l'auteur.



© Habitat 44

¹² Le montant moyen d'un PTZ alloué en 2020 s'établissait à 50 000 euros soit un avantage conféré de l'ordre de 3 800 euros par logement sous l'hypothèse d'un taux de marché sur 15 ans à 1 %.

Si le caractère très social du PLAI le place logiquement en tête du type de logement le plus aidé, les logements financés par le dispositif Pinel se placent en seconde position¹³. Les logements PLUS sont, selon cette estimation, aidés à hauteur de 22 000 euros en moyenne s'ils ne sont pas construits en quartier prioritaire¹⁴. Enfin les logements financés par PLS ou PTZ apparaissent aidés dans des proportions similaires (entre 3 000 et 4 000 euros par logement).

Une fois encore, il est important de rappeler que ces estimations ne tiennent pas compte de la « durée de vie » (durée de mise en location ou d'occupation) des logements. On y reviendra dans une seconde méthode d'évaluation.

Ces estimations permettent par contre de traduire quasi instantanément ces résultats en équivalent « nombre de logements construits ». Autrement dit, avec les montants alloués à tel ou tel type de dispositif, combien de logements aurait-on pu

construire avec tel autre dispositif ? Il s'agit bien entendu d'un exercice intellectuel assis sur nombre d'hypothèses mais il peut tout de même s'avérer éclairant.

À titre illustratif, on peut reprendre l'exemple de la Cour des Comptes sur la génération de logements Pinel de 2017. Cette année, 69 000 logements Pinel ont été produits pour un coût générationnel, sous l'hypothèse d'une mise en location de 12 ans, de 2,4 milliards d'euros. Cette masse budgétaire aurait permis la construction de 59 500 logements PLAI, 105 500 logements PLUS, 815 000 logements PLS ou encore l'attribution de 630 000 PTZ.

Bien évidemment, ces estimations sont fragiles et ne tiennent ni compte, comme déjà dit, de l'ensemble des aides publiques allouées au cours de la vie, ni du fait que l'ensemble de ces dispositifs ne visent ni les mêmes publics ni les mêmes territoires. Néanmoins, ces estimations mettent la lumière sur les choix politiques à l'œuvre.

2.4.2 Une approche par le « cycle de vie » des logements

Une autre méthode d'évaluation des coûts budgétaires à la production par filière consiste à tenter d'intégrer dans l'analyse la « durée de vie » des logements neufs subventionnés. Cette méthode a d'autant plus de sens que d'une part, de nombreuses aides ne sont pas versées au moment de la production mais au cours de la vie du logement et d'autre part, parce que les « durées de vie » diffèrent beaucoup selon la filière.

Pour cette approche, il est nécessaire d'arrêter un cas type d'analyse. A été choisi ici un logement de type T3 situé en zone A dont le prix de vente de marché est estimé à 250 000 euros. À partir de ce cas type, sont quantifiées les aides allouées à ce logement tout au long de sa vie :

- ▣ pour un logement social :
 - subventions à la production rapportées à la durée de mise en location (40 ans)
 - TVA réduite pour les PLAI rapportée à la durée de mise en location
 - exonération de TFPB durant 25 ans (estimée à 740 euros par an)
 - exonération d'impôt sur les sociétés moyenne par logement (estimée à 150 euros par an à partir des comptes du logement).
- ▣ pour un logement locatif privé :
 - réduction fiscale Pinel rapportée à la durée de mise en location (12 ans)
 - exonération de TFPB les deux premières années (estimé à 740 euros par an)
 - régime fiscal micro foncier estimé à partir d'un taux marginal d'imposition à l'impôt sur le revenu de 30 % et un niveau de loyer au plafond Pinel soit 740 euros par mois.
- ▣ pour un logement en accession aidée :
 - avantage conféré par le PTZ rapporté à la durée de détention estimée à 25 ans
 - exonération de TFPB les deux premières années.



© Laurent Madelon - OPAC de la Savoie

¹³ Si l'estimation du montant d'aides allouées aux logements sociaux n'intègre pas certaines aides allouées au cours de la durée de vie du logement (exonération de TFPB ou d'impôt sur les sociétés pour les bailleurs), c'est aussi le cas pour celles versées aux investisseurs privés (exonération de TFPB ou d'impôt sur le revenu pour les bailleurs).

¹⁴ L'intégration des aides spécifiques aux quartiers Anru peut apparaître comme relevant plus des aides de la politique de la ville.

Il ne s'agit pas ici d'établir un coût « net » des logements. En effet, la production de logements locatifs privés génère de facto des recettes fiscales de TVA tout comme la production de logements sociaux.

De même, les loyers perçus par les bailleurs personnes physiques sont à 70 % imposés à l'impôt sur le revenu et sont également soumis à la CSG. Les collectivités perçoivent également un certain nombre de taxes locales issues du parc social. Dès lors cette approche n'est que partielle. Elle tente tout de même d'être le plus exhaustive possible sur le champ des aides publiques directes et indirectes.

Le graphique 6 présente les résultats sur une période de 25 ans à partir de la construction du logement. Il apparaît, selon la méthode d'estimation et les - fortes - hypothèses décrites, qu'à l'horizon de 10 ans, l'impact budgétaire :

- d'un logement de type Pinel serait de l'ordre de 53 000 euros
- celui d'un logement PLAI de l'ordre de 25 000 euros
- celui d'un PLUS de l'ordre 20 000 euros
- celui d'un PLS de l'ordre de 15 000 euros
- celui d'un logement en accession de l'ordre de 3 000 euros.

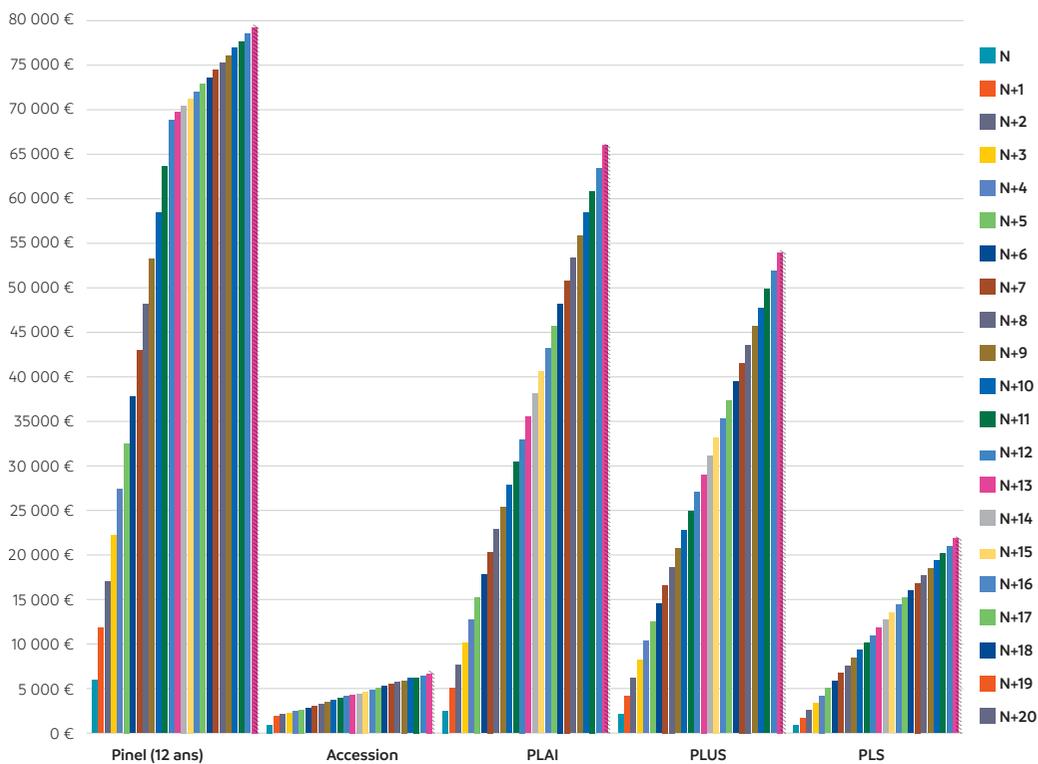
À l'horizon de 20 ans, malgré l'arrêt du mécanisme de défiscalisation pour le logement locatif privé¹⁵, le déséquilibre persiste.

Du fait des taux bas, les aides à l'accession se maintiennent à un niveau très bas. Du côté des logements locatifs, l'écart d'aides allouées aux différents dispositifs s'établit entre 10 000 et 15 000 euros.



© Nantes Métropole Habitat

Graphique 6 : Coût brut par logement estimé en aides publiques directs et indirectes



Sources : Cour des Comptes, SGFGAS, FPI, Bilan des logements aidés, calculs de l'auteur.

Note de lecture : selon la méthode d'estimation, à l'horizon de 10 ans, l'impact budgétaire d'un logement de type Pinel serait de l'ordre de 53 000 euros. Celui d'un logement en accession de l'ordre de 3 000 euros, celui d'un logement PLAI de l'ordre de 25 000 euros, celui d'un PLUS de l'ordre de 20 000 euros et celui d'un PLS de l'ordre de 15 000 euros.

¹⁵ Certaines observations tendraient à montrer que les logements financés reviennent sur le marché libre une fois la défiscalisation arrivée à terme...

En plus de la durée de mise en location des logements, bien plus courte en théorie dans le privé que dans le social, les loyers de sorties de ces différents dispositifs sont très différents tout comme les publics ciblés.

Il apparaît clairement une déconnexion entre d'un côté, le montant d'aides versées par logement et de l'autre, les loyers/profils logés des logements en question.

2.5. Écart de loyers, aides personnelles et ménages logés : le grand écart

À l'analyse des résultats précédents, il convient d'adjoindre une analyse des loyers de sortie des différents types de dispositifs. Autrement dit, cette

analyse du coût par logement n'éclaire ni sur le profil des ménages logés ni sur les conditions de logement - ou de loyer - des ménages en question.

2.5.1 Logement social / logement Pinel : des écarts de loyers importants

Pour le logement type mobilisé précédemment (voir supra), le loyer plafond en Pinel serait de 740 euros par mois, celui en PLS serait de 600 euros par mois (hors RLS), celui en PLUS de 375 euros par mois (hors RLS) et celui en PLAI de 330 euros par mois (hors RLS).

Autrement dit, le loyer de sortie en PLS serait 20 % plus bas qu'en Pinel, en PLUS 50 % plus bas et en PLAI 55 % plus bas pour des logements respectivement « aidés » 75 %, 30 % et 15 % de moins qu'un logement de type Pinel au cours des 25 premières années de « vie »...

2.5.2 Les aides personnelles au logement

Après avoir longuement insisté sur les aides à la pierre versées aux différentes filières pour favoriser l'émergence de l'offre de logements neufs, il convient de faire un point rapide sur les aides à la personne qui, on l'a vu, constituent un financement implicite aux filières locatives.

D'une part, on notera que malgré la paupérisation des ménages locataires à l'œuvre depuis des décennies et

l'accroissement du nombre de ménages, le nombre d'allocataires d'aides personnelles au logement est resté très stable depuis 2000 (graphique 7).

Les locataires HLM représentaient 37 % des allocataires en 2000 contre 42 % en 2020. À contrario, la part des locataires du parc privé s'est réduite de 3 points, signe de dynamiques de revenu très différentes entre les deux types de parc locatif.





© DPAL

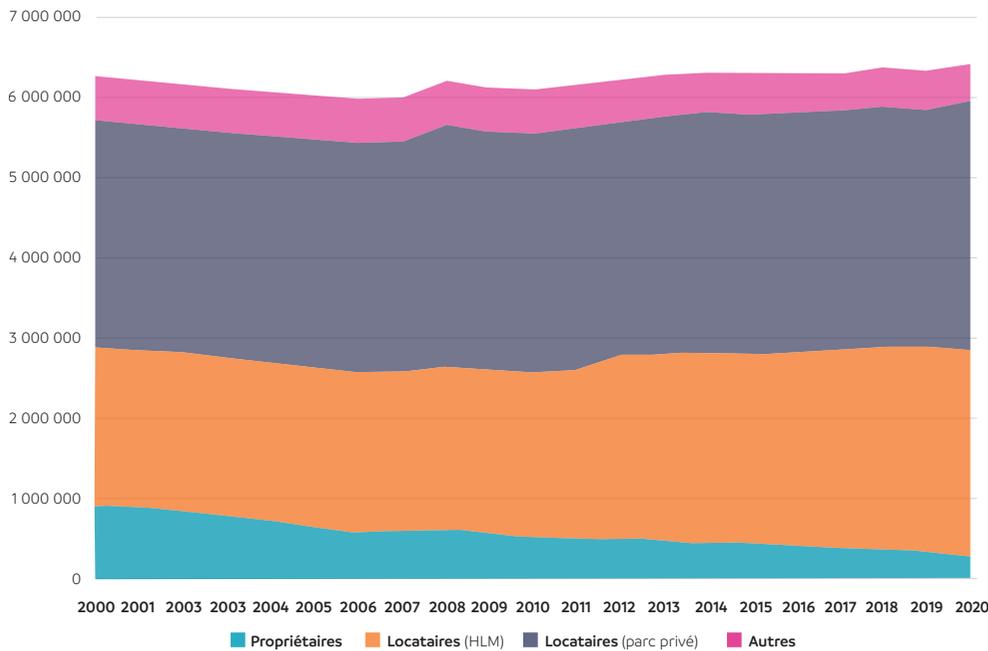


© TARN HABITAT

D'autre part, alors même que la dépense en logement n'a cessé de croître depuis le début des années 2000, le montant moyen d'aides personnelles a lui commencé sa décrue en 2016 sous l'effet des nouvelles mesures d'ajustement budgétaire réalisées sur la politique du logement. Au final, le pouvoir solvabilisateur des APL ne cesse de s'éroder

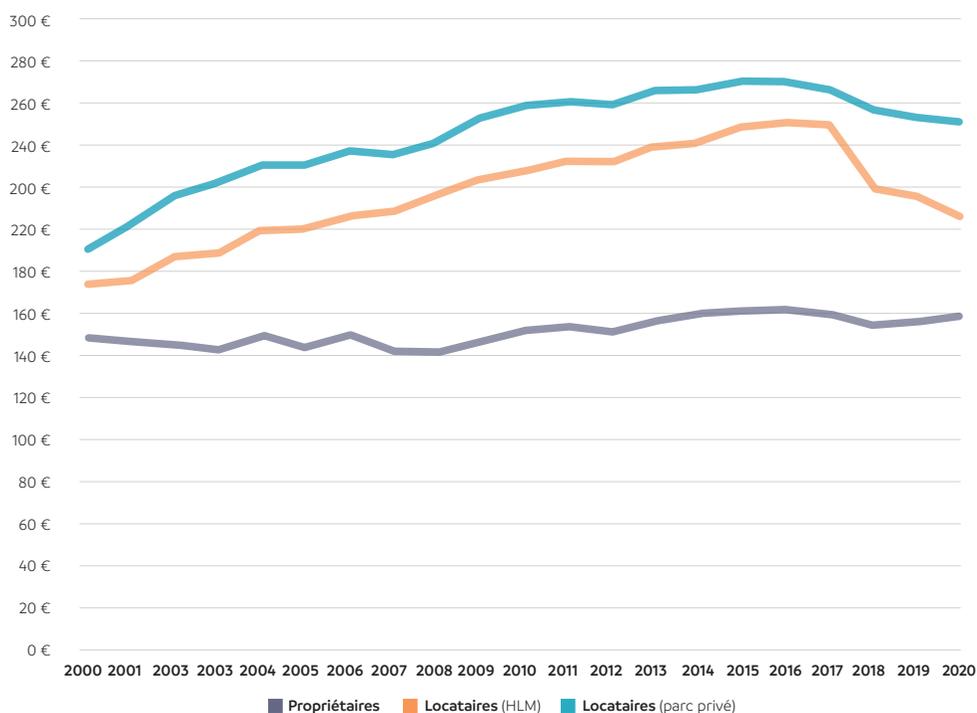
depuis de nombreuses années, les pouvoirs publics souhaitant contenir la dépense publique en aides personnelles sous les 1 point de PIB annuel. En 2000, les aides personnelles représentaient l'équivalent d'1,08 point de PIB annuel. En 2020, cette part a chuté à 0,88.

Graphique 7 : Nombre d'allocataires d'aides personnelles par filière



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

Graphique 8 : Montant mensuel moyen d'aide personnelle par bénéficiaire par filière



Sources : Comptes du logement, calculs de l'auteur.

2.5.3 Logement social et économie d'APL

Les écarts de loyers mis en exergue précédemment se traduisent en théorie directement sur le montant d'APL versée par logement. Sur la base de l'enquête nationale logement de 2006, l'Insee estimait à 260 euros en moyenne l'écart de loyer entre un logement HLM et un logement équivalent (taille, localisation, qualité...) du parc privé. Au total, cet « avantage » HLM, estimé avant même la mise en place de la RLS qui l'accroît mécaniquement pour les ménages bénéficiaires de l'APL, pourrait représenter près de 20 milliards d'euros d'économies de loyer en 2020.

De fait, cet « avantage HLM » permet, en plus de réduire massivement le taux d'effort des ménages, en théorie, de réaliser des économies significatives en aides personnelles, la moitié des locataires HLM étant bénéficiaire d'aides personnelles au logement. Sous l'hypothèse que cet avantage soit uniformément réparti au sein des locataires HLM¹⁶ et que seul 20 % du surplus de loyer serait pris en charge par l'APL, l'économie budgétaire en aides personnelles émanant des loyers plus bas serait de l'ordre de 2 milliards d'euros par an soit 10 % du budget total alloué aux aides personnelles.

2.5.4 Logement social et consommation des ménages

Outre cette « économie potentielle » d'APL, « l'avantage HLM » est à même d'avoir un impact macroéconomique significatif. En effet, les locataires HLM ont, selon toute vraisemblance, un profil très différent de celui des bailleurs personnes physiques tant en termes d'épargne que de consommation.

Le taux d'épargne des ménages appartenant aux 20 % de ménages les plus aisés s'établit à 30 % quand celui des 20 % de ménages les plus modestes est de l'ordre de 3 %.

De même, les ménages les plus aisés accusent un contenu en importation de leur consommation plus élevée que les ménages les plus modestes (15 % contre 12,5 %). À partir de ces données, il est possible de poser l'hypothèse que si ce « surplus de loyer » était versé à des bailleurs privés :

- environ 30 % serait épargné (taux d'épargne du dernier quintile)
- environ 15 % serait consommé en importation (part import >D6)

¹⁶ Hypothèse forte puisqu'on peut penser qu'il est beaucoup plus important pour les ménages les plus modestes.

□ environ 55 % pourrait être consommé hors importation.

À contrario, le fait de permettre à des ménages modestes (au taux d'épargne plus faible et à la part d'importation dans la consommation réduite) d'acquitter des loyers moindres a pour conséquence que sur ce « surplus de loyers » :

□ moins de 3 % est épargné (taux d'épargne du premier quintile)

□ environ 12,5 % est consacré aux importations (part import D1)

□ près de 85 % est consommé hors importation.

Au final, ce serait près de 6 milliards d'euros qui seraient directement reconsumés par rapport à une situation contrefactuelle sans parc social.

2.6. Aides publiques et impact patrimonial

Ces différents résultats interpellent. Et d'autant plus quand on réintègre la question du cycle de vie des logements et donc l'impact patrimonial que peuvent avoir les aides citées.

Les aides versées aux bailleurs sociaux ont pour conséquence d'accroître le parc social et donc *in fine* les fonds propres des bailleurs à travers les loyers versés. Une fois les logements amortis, ces fonds propres générés sont en théorie mobilisés soit pour des opérations de rénovation soit pour de nouvelles opérations de construction. Autrement dit, les aides versées au moment de la production sont réinvesties en grande partie à la fois à travers des loyers plus bas (voir supra) et pour la construction de logements futurs.

Qu'en est-il pour les aides versées au parc privé ? En posant l'hypothèse que ces aides ne font l'objet d'aucun effet d'aubaine – hypothèse forte à la lecture de la littérature économique sur le sujet – qu'advient-il des logements subventionnés ?

Même si leur durée de mise en location est relativement longue – hypothèse forte là encore – l'accumulation de logements ne s'inscrit pas du tout ici dans la logique précédemment décrite. En effet, ces logements subventionnés viennent directement abonder le patrimoine des ménages et il n'existe aucune assurance que leur valorisation soit un jour mobilisée pour construire un nouveau logement.

Selon la Cour des Comptes, « 45 % des ménages bénéficiaires [des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif] se situaient en 2013 dans la tranche d'imposition comprise entre 27 000 € et 71 000 € ; près du quart appartenait à la tranche comprise entre 71 000 € et 151 000 €, qui ne représentait alors que 2,3 % des foyers imposés » (Cour des Comptes, 2018).

En plus d'être captées pour des publics aisés, ces aides ont un impact direct sur l'accroissement des inégalités de patrimoine sans, une fois encore, que leur impact positif sur le marché du logement soit prouvé à moyen ou long terme.



© Nièvre Habitat



Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat
14 rue Lord Byron • 75008 Paris

www.foph.fr

