

2017, c'est demain !

Les Entretiens d'Inxausetta, Bunus le 26 août 2016

Introduction par Michel Mouillart, Professeur d'Economie à l'Université Paris Ouest



Comme chaque année depuis 2002, les Entretiens d'Inxausetta proposent de réfléchir sur une des questions essentielles à l'équilibre de notre société et de chacune des personnes qui la composent, celle du logement.

Dans quelques mois, des propositions seront faites par les candidats à la Présidence de la République afin de préciser les objectifs, les voies et les moyens de la politique du logement qu'ils suggèrent de mettre en œuvre durant le prochain quinquennat.

Ces propositions vont susciter espoirs ou déceptions. Elles chercheront fondamentalement à s'adapter aux évolutions sociétales, aux enjeux et aux défis qu'il convient de relever parce que face à des objectifs économiques, sociaux et environnementaux par nature ambitieux, elles devront composer avec des moyens budgétaires et financiers toujours difficiles à mobiliser, alors que la tension sur les Finances Publiques ne devrait guère se relâcher.

Les Entretiens permettent alors de réfléchir sur ce que les acteurs du secteur associatif, les responsables des milieux socio-professionnels ou les décideurs locaux attendent des grandes orientations de la politique du logement qui sera conduite durant le prochain quinquennat, dans le contexte d'une crise du logement qui n'en finit pas de durer, qui n'épargne aucun territoire ni aucune catégorie de ménages, même si elle pénalise particulièrement les plus modestes et les plus fragiles, les jeunes et les familles mono parentales, les retraités et les travailleurs pauvres notamment.

Il ne s'agit pas de revenir sur les origines de cette crise du logement, même s'il est bon de rappeler que c'est bien d'une crise ancienne dont il s'agit, et non d'une de ces crises qui ne serait que le résultat d'un récent désordre des marchés de la location et de la transaction. D'une crise qui se traduit aujourd'hui par un déséquilibre quantitatif impressionnant : un déficit en logements qui a franchi le cap du million d'unités dès 2013, dans le contexte d'une chute sévère de la construction qui se poursuivait encore en 2015.

Certes, on ne peut que s'accorder sur le chemin parcouru par le passé, lorsqu'on se rappelle par exemple qu'en 1970 près de 8 millions de logements (48.6 % du parc de résidences principales) étaient très inconfortables ... et qu'ils n'étaient plus que 200 000 en 2013 (0.7 %). Les conditions de logements se sont formidablement améliorées, mais de nouvelles exigences sociétales se sont exprimées telles, par exemple, celles qu'imposent la lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de GES :

- ✚ en 2008 d'après l'ANAH, 6.5 millions de logements privés, dont 4.5 millions de maisons individuelles, pouvaient être considérés comme énergivores¹ ;
- ✚ en 2011 d'après l'INSEE², 3.8 millions de ménages avaient un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % de leur revenu tandis que 3.5 millions déclaraient souffrir du froid dans leur logement. Et plus de 600 000 ménages souffrent de ces deux formes de précarité ;
- ✚ en 2015³, l'INSEE a approfondi son approche de la précarité énergétique en prenant en compte les dépenses énergétiques liées aux déplacements (domicile-travail, notamment). Ainsi en France métropolitaine, 14.6 % des ménages (3.9 millions de ménages) sont en situation de vulnérabilité énergétique pour leur logement et 10.2 % pour leurs déplacements. Au total, 22.2 % des ménages sont concernés pour l'un ou l'autre de ces constats (5.9 millions de ménages), 2.6 % des ménages (700 000 ménages) l'étant pour les deux types de dépenses.

Et à cet égard, les inégalités territoriales sont considérables : l'espace rural est particulièrement affecté, et en dehors des grandes métropoles les collectivités locales peinent à mobiliser les ressources nécessaires pour faire face. Alors que les moyens publics mobilisés au niveau central ne sont pas à la hauteur du défi quantitatif soulevé.

Car à force de ne pas avoir assez construit, une partie du parc occupé bascule dans l'obsolescence. Mais les désordres ne s'arrêtent pas là : faute de logements en quantité suffisante, les exclusions du et par le logement se renforcent, des emplois ne sont pas créés, les entreprises butent sur le manque de logement lorsqu'elles souhaitent se développer ou élargir leur périmètre d'action économique, l'activité économique générale en est pénalisée, les délais de transport entre domicile et travail se sont allongés ...

D'autant que si le diagnostic est souvent partagé et les voies pour y pallier éclairées, l'objectif est de nouveau remis en question, comme à chaque fois que les pouvoirs publics recentrent leurs interventions faute d'une stratégie volontariste et/ou de moyens budgétaires. Il n'y aurait plus nécessité de construire beaucoup à l'avenir, les besoins en logements n'étant pas à la hauteur des annonces : les estimations ressorties à l'occasion chiffrant à 350 000 voire un peu plus le niveau de la construction nécessaire pour les prochaines années. Et la référence au déficit en logements qui se

¹ « Modélisation des performances énergétiques du parc de logements : état énergétique du parc en 2008 », Julien Marchal, Anah, janvier 2008.

² « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », Séverine Arnault, Pierrette Briant et Isolde Devalière, INSEE Première, n° 1351, mai 2011.

³ « Loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget », Nicolas Cochez, Éric Durieux et David Levy, INSEE Première, n° 1530, janvier 2015.

serait créé au cours des 30 dernières années, à raison de l'insuffisance de la construction qui faisait jusque-là consensus, n'est plus guère considérée. Alors que pour d'autres, il faut construire 500 000 logements pendant un (voire deux) quinquennat(s) : et ce n'est qu'à cette condition que la crise du logement qui s'est durcie depuis 2012 pourra être vaincue.

Tout cela est connu, bien sûr, et les remises en cause d'objectifs ambitieux pour la politique du logement ne sont pas récentes. Pourtant il est toujours aussi difficile de comprendre pourquoi une telle situation de déséquilibre quantitatif perdure, eu égard aux conséquences sociales, économiques et environnementales que cela peut avoir : surtout que des décisions publiques mal fondées n'ont rien arrangé, dans un passé récent (comme, par exemple, la remise en cause des aides à l'accession à la propriété ou l'encadrement des loyers) ! Bien sûr, la construction n'est pas le seul levier par lequel on peut assurer une bonne adéquation entre la recherche d'un logement et l'offre présente sur un territoire ! Néanmoins, après plusieurs décennies d'insuffisance de la construction, le déséquilibre entre l'offre et la demande est massif : partout, même en zone C ou dans les communes rurales où la seule possibilité des demandes nouvelles pour se loger était une accession à la propriété qui a été martyrisée ... sans qu'une offre locative sociale (notamment) ne soit venue en substitution !

Le chemin qui reste à parcourir semble donc encore très long, pour atteindre cet objectif partagé par celles et ceux qui se préoccupent de la définition et de la mise en œuvre des politiques du logement : permettre à chacune et à chacun de se loger dans des conditions normales de dignité et de confort, tout en supportant une charge financière en adéquation avec le niveau de ses ressources. Et les questions qui se posent sur la manière dont le chemin sera parcouru sont nombreuses !

10 questions pour 2017

Faut-il conserver l'objectif de 500 000 logements construits par an ?	4
La lutte contre la vacance est-elle une réponse à l'insuffisance de l'offre ?	7
La relance de l'accession à la propriété est-elle nécessaire ?	9
L'incitation à l'investissement locatif privé constitue-t-elle un gaspillage ?	11
Le modèle de financement du logement social est-il durable ?	14
Qui doit loger les ménages pauvres et modestes ?	17
Quel avenir pour l'encadrement des loyers du secteur privé ?	19
Est-il plus cher de se loger en France qu'ailleurs en Europe ?	25
Comment réduire la fracture territoriale dans le domaine du logement ?	28
Les objectifs de la rénovation énergétique sont-ils tenables ?	31

Faut-il conserver l'objectif de 500 000 logements construits par an ?

Les résultats des mises en chantier frémissent, mais l'objectif présidentiel des 500 000 logements construits chaque année ne sera pas atteint durant l'actuel quinquennat. Si tout va bien, près de 370 000 logements auront été mis en chantier chaque année : plus de 650 000 constructions manqueront donc à l'appel !

Certes, entre le printemps 2012 et l'été 2014 rien n'a vraiment été fait pour que l'objectif puisse être atteint. Mais la question se pose pour l'avenir : un des objectifs fondamentaux de la politique du logement, construire suffisamment pour pouvoir satisfaire les besoins en logement, doit-il être maintenu par les candidats à la prochaine élection présidentielle ?

A en croire les fréquentes remises en cause de l'objectif, on peut en douter⁴. Néanmoins, comme pendant près de 40 ans, le niveau de la construction n'a été que rarement à la hauteur des besoins en logement⁵, la montée du déficit en logements⁶ en a résulté. D'autant qu'avec le déclenchement de la grande dépression en 2008 et de la crise des dettes souveraines en 2011, mais aussi avec la remise en cause des soutiens publics de la demande dès 2012 (« verdissement » du PTZ, dégradation des incitations à investir dans le locatif privé, ... sans que la construction locative sociale ne prenne le relai pourtant annoncé), le niveau de la construction a fortement reculé. Et le déficit en logements a frôlé les 1 100 000 unités fin 2015. Sa progression a été soutenue durant 4 années, de près de 250 000 unités au total, à une vitesse rarement constatée jusqu'alors.

Les conséquences d'un déficit en logements conséquent et en progression régulière sont nombreuses et destructrices. A force de ne pas avoir assez construit, une partie du parc bascule dans l'obsolescence. Et faute de logements en quantité suffisante, les exclusions du et par le logement se renforcent (aggravation des difficultés d'accès à un logement et accentuation du mal logement, notamment), le dérèglement des mécanismes de formation des prix et des loyers s'accroît et amplifie les tendances à l'éviction des ménages modestes des espaces convoités, des emplois ne sont pas créés, les entreprises butent sur le manque de logements lorsqu'elles souhaitent se développer ou élargir leur périmètre d'action économique, l'activité économique générale en est pénalisée, les délais de transport entre domicile et travail se sont allongés ...

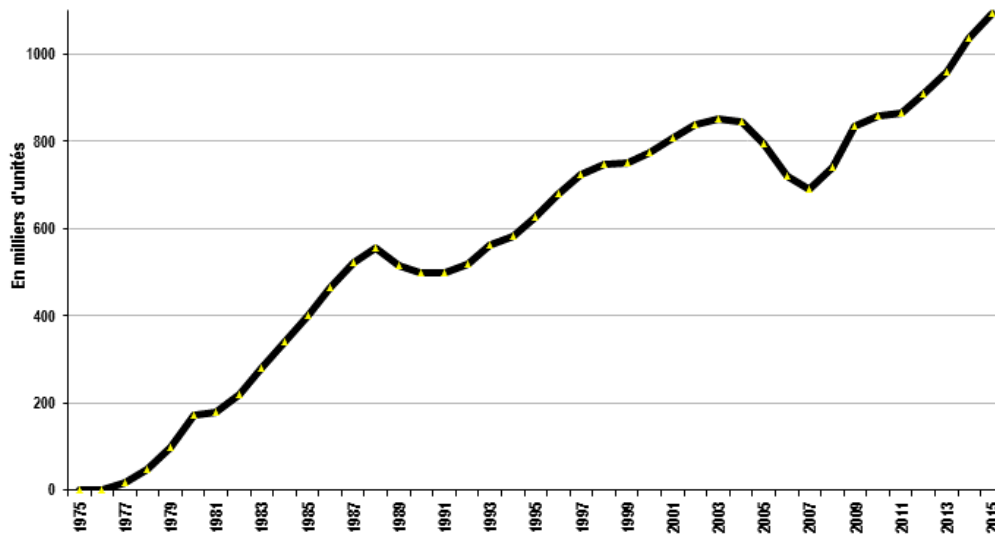
⁴ Une telle position est défendue par une large partie de l'administration. Par exemple, par la « mission IGAS-IGF-CGEDD » (Evaluation de la politique du logement, avril 2015) qui estime que l'objectif gouvernemental des 500 000 n'est pas réaliste, préférant retenir le scénario central réalisé par le CGEDD et évaluant la demande potentielle de logements à 332 000 par an sur la période 2015-2020. D'autant que reprenant les vieilles thèses, la mission précise : « Ainsi, les dispositifs de soutien à la construction ne visent pas tant à accroître l'offre de logements neufs là où les besoins sont avérés qu'à soutenir le secteur du bâtiment ... ».

Une telle position se retrouve aussi chez de nombreux économistes, tel par exemple Denis Ferrand (« L'investissement en construction en France sort de l'ornière en 2016, Analyse et diagnostic, Coe-Rexecode, n° 2, avril 2016).

⁵ Quelle que soit d'ailleurs la manière dont ces besoins ont été estimés, le résultat est toujours celui d'une insuffisance de la construction. Pour une analyse détaillée : « Retour sur les fondamentaux », La Lettre de l'ACMIL, n° 121, juin 2016.

⁶ 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 (significatif, tel par exemple l'effort de renouvellement du parc social engagé par les pouvoirs publics dans le cadre du PNRU) du patrimoine qui en rallonge la durabilité et réduit donc le besoin de renouvellement.

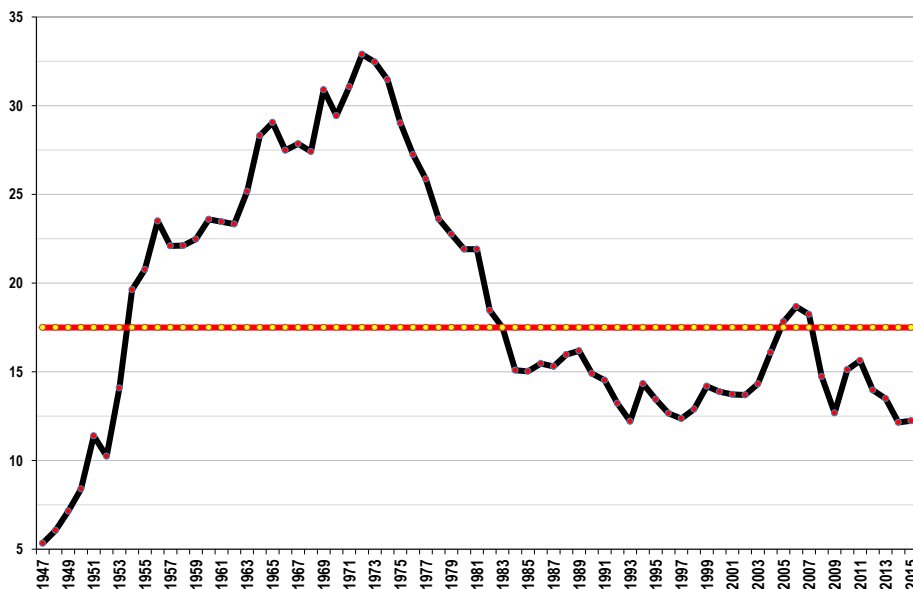
Le déficit en logements (Source : modèle DESPINA)



Tout cela est connu : 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. Loin donc des préoccupations du développement durable !

Et pour bien comprendre ce que représente un niveau de construction aussi bas que celui observé en 2014 et 2015 (de l'ordre de 346 000, en moyenne), exprimons-le en nombre de logements construits pour 1 000 ménages, puisque la construction a pour objectif de répondre à la demande des ménages :

Nombre de logements mis en chantier pour 1000 ménages
(sources : SIROCO/SICLONE/SITADEL/SIT@DEL DRE et modèle FANIE)



- ✚ en 2015, le ratio a été de 12.2 pour un nombre total de ménages de l'ordre de 28.6 millions. Le chiffre est donc comparable à celui de l'année 1951 : on construisait alors 150 000 logements pour 13.1 millions de ménages ;
- ✚ et le ratio n'avait jamais été aussi bas depuis ... sauf durant la seconde moitié des années 40. Lorsque l'Abbé Pierre a lancé son « Appel à l'insurrection de la bonté », on construisait 264 000 logements (!) pour 13.4 millions de ménages : soit un ratio de 19.6 ! Même si la situation n'est pas comparable, la mise en perspective mérite réflexion ;
- ✚ en 2006-2007, avec presque 500 000 mises en chantier, on construisait 18.5 logements pour 1 000 ménages (26.6 millions de ménages) : soit 50 % de plus qu'en 2015...

Si on se fixe un objectif de 500 000 logements construits chaque année, le ratio à atteindre serait de 17.5 logements pour 1 000 ménages. Donc presque 2 fois moins que durant la 1^{ère} moitié des années 70.

Mais pour savoir combien construire, 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. Or, en la matière, les données sur lesquelles chacun s'appuie sont pour le moins fragiles. Systématiquement les projections du nombre de ménages proposées par l'INSEE et reprises sans précaution par les scénarios du CGEDD⁷ présentent le même profil : maintien à (haut) niveau du nombre de ménages créés sur la période en cours, puis fléchissement 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 crise profonde de la construction qui ont accompagné la grande dépression 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, puisqu'alors la demande ne peut se réaliser !

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 50 000 unités par an. Si on tient compte de cela, dans les dix ou quinze prochaines années, la demande de logements va rester forte : on peut estimer de 400 à 425 000 le niveau des besoins en logement qu'il faudrait satisfaire pour faire face *a minima* simplement à la pression démographique et à la nécessité de renouveler le parc de logements, de poursuivre le PNRU et de réduire la précarité énergétique (et sous l'hypothèse, bien sûr, que l'effort d'amélioration et d'entretien du parc ne fléchisse pas). Mais ce faisant, on ne ferait que stabiliser ou légèrement dégrader le niveau actuel du déficit en logements et la crise du logement serait installée pour durer.

Une approche globale ambitieuse doit en effet réfléchir sur la manière de répondre aux « demandes » des « non logés » ou des « mal logés ». Comme elle doit prendre en compte la résorption du déficit en logements. Aussi, compte tenu des besoins attendus dans les prochaines années et afin de permettre aux marchés de fonctionner dans des conditions normales :

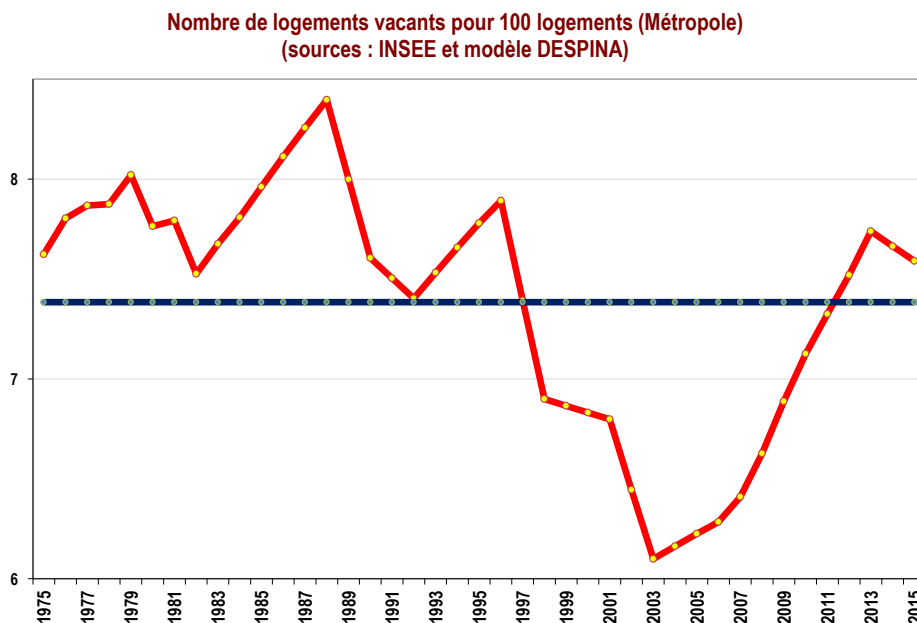
⁷ Et plus récemment par la « mission IGAS-IGF-CGEDD » (Evaluation de la politique du logement, avril 2015).

- ✚ il faudrait construire de l'ordre de 425 à 450 000 logements par an si on ambitionne de réduire le déficit en logements en 25 ou 30 ans,
- ✚ de l'ordre de 450 à 475 000 logements par an si on choisit un objectif à 15 ou 20 ans
- ✚ et de l'ordre de 500 000 logements par an si on ambitionne d'atteindre l'objectif en une dizaine d'années !

L'objectif des 500 000 ne doit donc probablement pas être abandonné. D'ailleurs, il suffit de se souvenir que l'absence d'objectif ambitieux a toujours été, en la matière, associé à un abandon des moyens d'action budgétaires en faveur du logement et, par conséquent, d'un recul sensible de toutes les composantes de la construction.

La lutte contre la vacance est-elle une réponse à l'insuffisance de l'offre ?

Afin d'élargir l'offre de logements et de résoudre la crise quantitative du logement, la mobilisation du parc de logements vacants occupe une bonne place parmi les solutions souvent proposées⁸. Il est vrai qu'avec plus de 2.6 millions de logements vacants (en Métropole), la piste mérite attention. Même si, depuis la fin des années 70, la question de la mobilisation redevient préoccupante pour les pouvoirs publics à chaque fois que les moyens de la politique du logement font défaut ou sont remis en cause par les orientations du prochain PLF.



Pour autant, il peut sembler préférable d'apprécier l'état de la vacance au niveau global en examinant le taux de vacance⁹ : en 2015 en effet, avec un taux de 7.6 %, le ratio se situait dans sa moyenne de longue période (7.4 % en moyenne, depuis 1975). Il

⁸ Reprenant pour beaucoup cette vieille remarque présentée par Friedrich Engels (« Zur Wohnungsfrage », Der Volksstaat, Leipzig, 1872) : « Il y a suffisamment d'immeubles à usage d'habitation pour remédier sans délai, par leur emploi rationnel, à toute crise du logement ». Comme ce fut le cas, par exemple, de l'ancienne ministre du Logement, Cécile Duflot, lorsqu'elle évoquait la réquisition de logements vacants pour lutter contre le mal-logement.

⁹ Soit, la part des logements vacants dans l'ensemble du parc (métropolitain).

est vrai qu'il avait fortement diminué entre 1997 et 2002, lorsque la fameuse « ligne bleue des 300 000 mises en chantier » constituait la référence.

Il paraît alors logique, pour nombre d'observateurs, que le relèvement du taux de vacance constaté à partir de 2003 se trouve associé à un desserrement de la pression de la demande. Mais cela n'est guère évident, si on rappelle que de 2008 à 2015 le niveau du déficit en logements n'a cessé de croître, alors que le niveau de construction pour 1 000 ménages restait au plus bas : d'ailleurs, durant ces années, la chute du rythme de création des résidences principales a été sans précédent depuis le début des années 70.

En outre, et comme cela a bien été analysé à plusieurs reprises depuis la fin des années 70, tant dans des rapports de l'administration que dans des articles de chercheurs, le chiffre global de la vacance comprend celui de la vacance temporaire : donc, les logements proposés à la vente ou à la location, ou déjà attribués à un acheteur ou à un locataire et en attente d'occupation. Et cette vacance temporaire s'élève lorsque le niveau de la construction s'accroît, lorsque la mobilité résidentielle des ménages augmente, lorsque la marché de l'ancien se redresse, ...

De plus, une part importante des logements vacants est localisée sur des territoires ruraux, rendant *de facto* inopérante une mobilisation ayant pour objectif de satisfaire une demande située dans des zones qualifiées de « tendues ». Ces territoires ruraux qui ont souvent buté sur des difficultés économiques persistantes ont de plus été écartés progressivement, dès 2011, du bénéfice des aides à la construction et des dispositifs de soutien de la demande d'accession et d'investissement locatif privé : une vacance d'obsolescence d'une part de leur parc de logements, d'abandon du patrimoine résidentiel et de disparition démographique de populations âgées s'est alors accompagnée d'une (très) faible progression (voire d'une diminution) du parc de résidences principales et donc d'une montée rapide du taux de vacance.

Ainsi, ce n'est probablement pas dans la « mobilisation de la vacance » que la réponse à l'insuffisance de l'offre se trouve, autant parce que les biens ne répondent pas aux aspirations de la demande et ne sont pas situés là où les besoins s'expriment, que parce que de nouvelles exigences sociétales ont vu le jour avec celles qu'imposent la lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de GES¹⁰.

Une telle approche de la vacance se retrouve dans le récent rapport d'évaluation de la politique publique de mobilisation des logements vacants¹¹ : seuls 10 % des logements vacants feraient l'objet d'une « rétention volontaire » et la moitié du parc durablement vacant « nécessite des travaux lourds »¹². « L'augmentation de 30 % du stock de

¹⁰ Sur ce point, par exemple Olivier Piron (« L'accroissement récent de la vacance, comment l'expliquer ? », Revue Foncière, n° 11, mai 2016) qui estime qu'une large part de la montée de la vacance s'explique par l'obsolescence d'une partie du parc. Et, notamment, son obsolescence énergétique : « toute la réglementation énergétique, notablement durcie au moment du Grenelle de l'Environnement, a posé des exigences complémentaires en matière d'isolation thermique, avec une classification des immeubles en fonction de leur qualité d'isolation, et devant être obligatoirement communiquée à tous candidats locataires ou acquéreurs ».

¹¹ Anne Boquet, Jean-Louis Hélar, Paul Sauveplane et Alain Weber, « Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants », IGF-CGEDD. 13 juillet 2016 (mis à jour le 25 juillet 2016).

¹² Et le rapport IGF-CGEDD d'expliquer qu'il existe un « décalage entre le stock de logements vacants mesuré par les statistiques publiques et la réalité de la vacance », celle-ci n'étant « toujours pas suivie de façon régulière et

logements vacants observée depuis 2006 » s'explique en fait « par une hausse conjoncturelle de la vacance de courte durée notamment en zone rurale et parmi les biens les plus dégradés ». Ainsi, si on se limite à ce qui est habituellement considéré comme une zone tendue (A bis, A ou B1) : « le volume de logements potentiellement mobilisables par la puissance publique s'élèverait à 137 000 biens, soit 0.8 % du parc de logements dans ces territoires ».

D'ailleurs, le ministère du Logement a récemment bien pris toute la mesure de la difficulté de l'exercice : « Avec 100 000 logements vacants immédiatement mobilisables en zones tendues, une remise sur le marché de ces logements est un moyen rapide et efficace d'apporter des solutions aux ménages éprouvant des difficultés à trouver un logement à loyer abordable dans le parc privé »¹³. Le nouveau dispositif fiscal qui sera inscrit dans le PLF pour 2017 limitant l'ambition à la mobilisation de la moitié de ces logements vacants « immédiatement mobilisables » ... et encore, en 3 ans ! Il est vrai que les dispositifs qui depuis plus d'un quart de siècle ont affiché une telle ambition (le Borloo ancien et, auparavant, le Besson) n'ont guère produit de résultat probant, sans véritable impact sur le niveau de la vacance.

D'autant que les dispositifs fiscaux coercitifs, telles la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants ont montré leur inefficacité à maîtriser ce qui n'est que trop souvent présenté comme un dérèglement des marchés¹⁴, là où il ne faudrait certainement voir que les conséquences des mutations économiques et territoriales que la politique du logement ne cherche plus à intégrer dans sa stratégie depuis la fin des années 2000, notamment.

La relance de l'accession à la propriété est-elle nécessaire ?

La France est souvent présentée comme cet Etat de l'Union Européenne qui aurait, par le passé, porté une stratégie du tout-accession à la propriété. Alimentant ainsi la hausse des prix de l'immobilier résidentiel, neutralisant les capacités de financement de l'économie dite « productive », contribuant au chômage actuel et à l'inefficacité du marché du travail, ... Gaspillant des ressources budgétaires rares, contribuant ainsi à l'appauvrissement des actions en faveur du locatif social, participant au renforcement du mal logement, ... Poussant les ménages au surendettement, favorisant l'étalement urbain et la destruction des terres agricoles, ...

Pourtant d'après les publications d'Eurostat¹⁵, il paraît difficile de considérer que la France est un pays de propriétaires ! En fait, alors qu'en 2014 la proportion de ménages propriétaires¹⁶ s'établissait à 70.1 % dans l'ensemble de l'Union Européenne, la France occupait le 24^{ème} rang des 28 Etats.

transparente » (sous-entendu, par l'INSEE), puisque son évaluation s'appuie sur des « mesures instantanées » et « sans distinction de durée ».

¹³ « 3 axes pour un logement abordable et un habitat durable », MLHD, 28 juin.

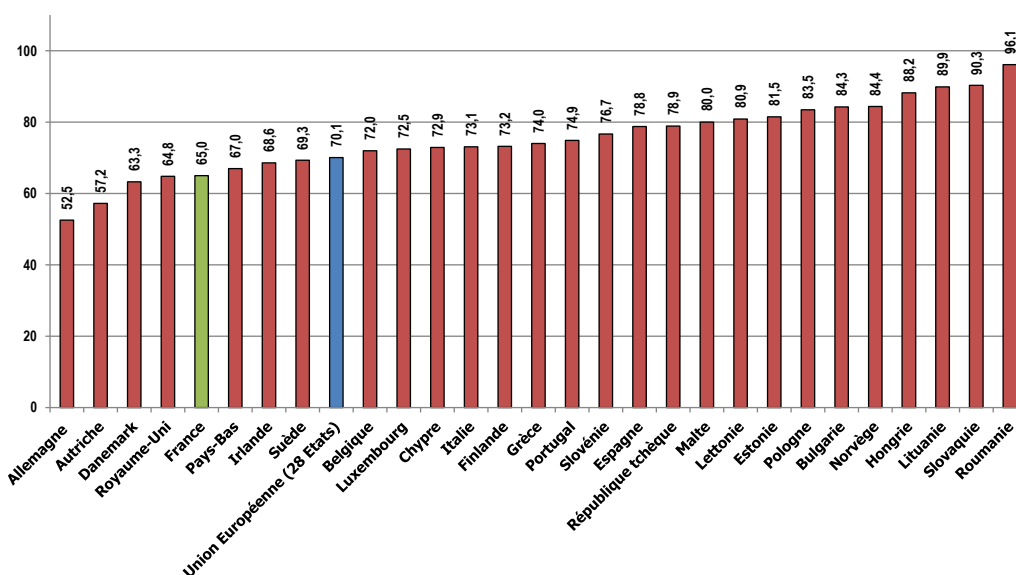
¹⁴ Ce que le rapport IGF-CGEDD précédemment cité suggère en expliquant : « le zonage spécifique dont fait l'objet la TLV, fait apparaître des incohérences avec la réalité locale de la vacance », ... « plus de 90 % des communes ayant institué la THLV sont situées dans des zones sans tension sur le marché immobilier ».

¹⁵ « Base de données - Eurostat », ec.europa.eu/eurostat/data/database !

¹⁶ La définition du statut de propriétaire retenue par Eurostat diffère de celle retenue par l'INSEE. L'objectif étant d'harmoniser les différentes statistiques et de comparer les différents pays européens entre eux. Ainsi, la notion de

La France se situe loin derrière les pays de l'ancien bloc soviétique qui avec les vagues de privatisation des années 90 ont connu une diffusion très rapide de la propriété. Elle ne ressemble pas non plus aux pays du sud de l'Europe où la propriété occupante fait écho à plusieurs décennies de politiques du logement guère favorables (voire hostiles) au développement d'un secteur locatif (privé ou social) puissant. Elle ressemble en revanche au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Et tous les Etats nordiques habituellement pris en exemple pour rappeler qu'une vraie politique du logement doit impérativement adopter leur conception universelle du logement social et non la conception résiduelle minimaliste du Conseil Européen et de la Commission Européenne¹⁷ affichent un taux de propriétaires largement supérieur à celui de la France.

Le pourcentage de propriétaires dans les 28 Etats de l'Union Européenne (Source : Eurostat / mai 2016/)



Si la France présente un taux de propriétaires aussi bas, c'est parce que les flux de l'accession dans le neuf sont en panne depuis 2012 : lorsqu'en 2006-2007 le niveau annuel de la construction était de l'ordre de 490 000 unités, 310 000 ménages accédaient chaque année à la propriété dans le neuf. En 2015, le nombre de logements commencés était de 346 300 unités et celui des accessions dans le neuf de 177 200 unités. Avec un niveau annuel moyen de 320 000 accessions, l'objectif des 500 000 logements mis en chantier aurait pu être atteint !

Aussi n'est-il pas surprenant de constater que le taux de propriétaires au sens de l'INSEE stagne depuis 2012 : il était alors de 58.1 %, pour s'afficher à 58.2 % en 2015. Alors que de 2007 à 2012, il s'était accru de 0.8 point (57.3 % en 2007), après avoir néanmoins eu à subir les conséquences de la grande dépression.

« propriétaire de son logement » retenue par Eurostat intègre « les usagers et les logés gratuits » à côté des seuls « propriétaires occupants » retenus par l'INSEE.

¹⁷ Par exemple : Michel Mouillart, « Une Europe partagée sur le SIEG logement social », in « L'Europe et le logement », dossier Immoweek, septembre 2015.

Lorsque l'accèsion est en panne, non seulement le taux de propriétaires (mesuré autant par l'INSEE que par Eurostat) stagne, mais le parc de résidences principales ne progresse plus que lentement, l'insatisfaction des besoins en logement se renforce et le déficit en logements s'élève rapidement.

La question d'un soutien accru à l'accèsion à la propriété, bien au-delà des améliorations dont le PTZ a pu bénéficier depuis le début de 2016 reste donc posée. Surtout si les programmes logement des futurs candidats à l'élection présidentielle maintiennent l'objectif annuel des 500 000 logements mis en chantier. Et la question du bénéfice des aides à la personne en faveur des propriétaires occupants très modestes ne peut être éludée, comme la Cour des Comptes le rappelait en septembre 2015 ... surtout si aucune autre offre de logements abordables n'est déployée sur les territoires où résident ces ménages¹⁸.

L'incitation à l'investissement locatif privé constitue-t-elle un gaspillage ?

Relancer la construction, tendre vers les 500 000 constructions chaque année, réduire le déficit en logements et en finir avec la crise quantitative qui s'est durcie au fil des années nécessite de faire feu de tout bois.

Ainsi, après plusieurs années de descente aux enfers, l'investissement locatif privé a été réhabilité durant l'été 2014. Ayant fait long feu sur le terrain et contribué à la dégradation du niveau de la construction, le dispositif Duflot¹⁹ a été remplacé par le dispositif Pinel. Le nouveau produit n'a pas eu de difficultés à convaincre les investisseurs et l'impact attendu sur les permis de construire, comme sur les ouvertures de chantier s'observe à compter du début de l'été 2015, les ventes des promoteurs s'étant ressaisies dès le 4^{ème} trimestre 2014.

Il n'en fallait pas tant pour que les craintes du gaspillage de ressources publiques rares ne soient de nouveau évoquées, notamment par ceux qui restent convaincus que la manne publique doit être réservée au seul logement locatif social. Il est vrai que pour ces derniers, les aides à la construction locative sociale constituent une « nécessité » pour rendre les opérations économiquement viables : « c'est dans la nature de ces aides que réside l'originalité du modèle économique du logement social en France »²⁰.

Mais en fait, qu'en est-il du niveau des aides fiscales accordées à un investisseur privé ? Afin de répondre à cette question, une précision s'impose : on ne considère

¹⁸ « Les aides personnelles au logement », Cour des Comptes, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015 : « Le régime des aides au logement ne couvre pas l'ensemble des ménages dont les difficultés de logement sont pourtant avérées, soit parce que nombre d'entre eux en sont exclus en raison de leur statut (propriétaires occupants), soit en raison d'une méconnaissance de leurs droits ... Les aides au logement sont versées à plus de 75 % des ménages du 1^{er} décile des allocataires des CAF. Cela signifie qu'un quart de ces ménages perçoit au moins une autre prestation mais pas l'aide au logement. Il s'agit essentiellement des ménages propriétaires de leur logement ... Or, le nombre de propriétaires occupants très modestes est estimé ... à environ 1.1 million » (page 52).

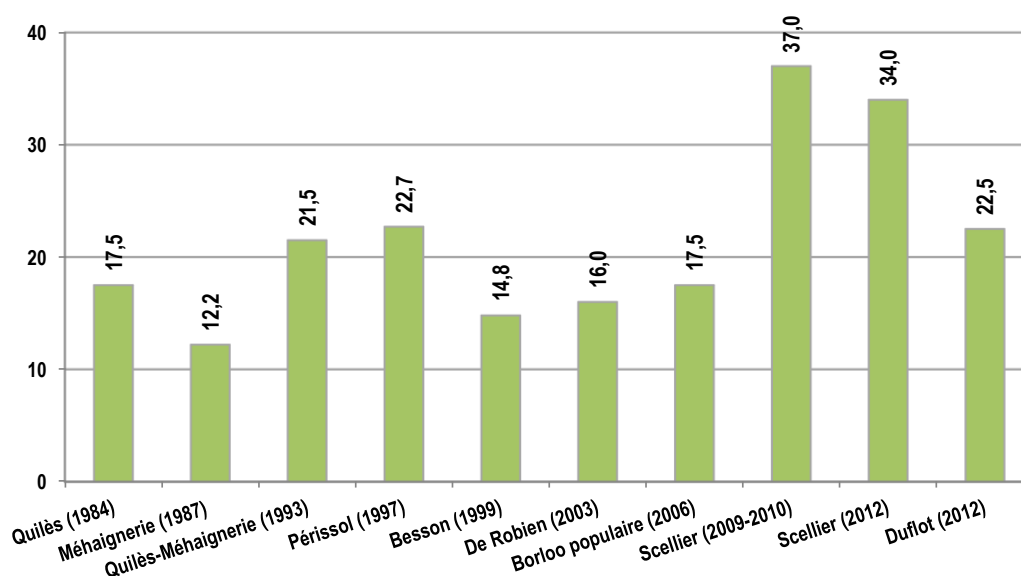
¹⁹ Le dispositif Duflot s'est accompagné d'un effondrement rapide de l'investissement locatif privé : de 76 100 mises en chantier réalisées à ce titre en 2011, à 44 900 en 2014, soit de l'ordre du tiers du recul du niveau des mises en chantier constaté durant cette période. On remarquera en outre que lorsque le niveau de la construction se rapprochait des 500 000 unités, en 2006, plus de 94 000 mises en chantier étaient réalisées au titre de l'investissement locatif privé.

²⁰ « Le logement social pour la solidarité et la croissance », USH, février 2012, page 46.

évidemment que les aides à l'investissement, sans tenir compte des aides à l'exploitation ou des travaux de réhabilitation ultérieurs²¹.

D'après le Ministère du Logement²² ou celui de l'Administration de Finances²³, le coût budgétaire d'un logement locatif privé défiscalisé a été de l'ordre de 17.5 K€, entre 1984 et 2009.

Le coût budgétaire d'un logement locatif privé défiscalisé (Source : d'après les Ministères des Finances et du Logement)



D'ailleurs, le de Robien si souvent pointé du doigt aurait même coûté moins cher, d'après l'Administration de Finances : « La dépense actualisée pour l'État est de l'ordre de 16 K€ par logement selon la localisation, pour un T3 de 65 m², alors que la dépense publique (y compris les collectivités locales et les aides de circuits) pour un logement social type PLUS (prêt locatif à usage social) était en 2008 d'environ 63 K€ »²⁴.

On est donc loin des chiffres qui sont parfois annoncés, de 40 voire 60 K€ par logement locatif privé, confondant la publicité des catalogues avec la réalité des situations. Bien sûr, mais qu'en était-il avec le Scellier ?

²¹ Dans le cas d'un logement locatif privé, on exclut donc du champ de la comparaison les abattements sur revenus fonciers obtenus en cours de gestion. Comme d'ailleurs on ne prend pas en compte l'exonération de l'IS dont bénéficient les ESH. On ne prend pas non plus en compte les « aides » de l'ANAH. Comme d'ailleurs on ne tient pas compte des aides dont les organismes de logement social bénéficient lors de la réhabilitation (PALULOS, par le passé ; opérations ANRU et Eco-PLS, plus récemment) ...

²² « Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif », DGUHC, février 2008, 70 pages.

²³ « Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements », Annexe au projet de loi de Finances pour 2014, page 8.

²⁴ *Ibidem*, page 8.

Encore une fois l'Administration des Finances répond à cette question²⁵ : « La dépense actualisée pour l'État était en 2009 et 2010 de l'ordre de 34 K€ par logement pour un Scellier libre et de 46 K€ pour un Scellier intermédiaire ... ». Donc durant les années de la grande dépression. D'ailleurs, le Scellier a été mis en place pour traverser ces années difficiles, amortir l'impact de la crise sur la construction et sauvegarder l'appareil de production et les emplois du secteur. Ce qui a été un succès, de ces points de vue. Puis une fois l'orage passé et l'investissement locatif (comme les investisseurs, d'ailleurs) n'ayant plus la côte auprès des pouvoirs publics, le Scellier a été rabaissé : « Du fait des évolutions adoptées en loi de finances initiale pour 2012, la dépense fiscale par logement en 2012 a diminué sensiblement : elle s'établit à 21 K€ par logement BBC pour un Scellier libre et 31 K€ pour un Scellier intermédiaire. »

Sachant que les opérations ayant bénéficié d'un Scellier se sont réparties à raison des $\frac{3}{4}$ sur le libre et $\frac{1}{4}$ sur l'intermédiaire, le Scellier des années 2009-2010 a coûté en moyenne de l'ordre de 37 K€ par logement et depuis 2012, de l'ordre de 24 K€ par logement. Pour un investissement qui coûtait alors, en moyenne, de l'ordre de 180 K€²⁶, les aides accordées pour la construction d'un logement locatif privé représentaient donc 20.6 % du prix durant les années 2009-2010 et 13.3 % depuis 2012.

Aucun élément « officiel » n'étant disponible pour évaluer le coût d'un Duflot, la comparaison pourrait s'arrêter là. Mais on ne risquera pas d'être démenti en supposant que la dépense fiscale par logement d'un Duflot aura été (bien) plus faible que celle d'un Scellier.

Plus précisément, il est probable que du temps du Duflot, il n'y avait guère de différences en ce qui concerne l'aide unitaire relative²⁷ entre un PLI et un logement privé défiscalisé. Comme les plafonds de ressources étaient comparables, cela peut sembler logique²⁸. D'autant que les loyers de sortie des opérations devaient être de 20 % inférieurs aux loyers de marché de la zone géographique de l'investissement, la ressemblance avec le PLI était très forte. Un Duflot aurait donc coûté de l'ordre de 22.5 K€ au budget de l'État : compte tenu du coût du logement acheté, l'avantage concédé représente alors 12.5 % de l'investissement réalisé.

Au global, au terme de cette fastidieuse énumération, il ressort que la construction d'un logement locatif social consomme, en moyenne, de l'ordre de 2.5 à 3 fois plus d'aides et de subventions qu'un logement locatif privé. Certes, ce constat n'est pas nouveau. Mais comme souvent les arguments utilisés afin de justifier des positions ou des décisions s'éloignent quelque peu de la réalité, l'exercice n'était guère inutile.

Le modèle de financement du logement social est-il durable ?

²⁵ *Ibidem*, page 10.

²⁶ D'après l'Observatoire du Financement du Logement (CSA).

²⁷ C'est-à-dire, rapportée au montant de l'investissement initial.

²⁸ Une distorsion s'observant seulement pour les « Autres communes d'Ile de France » : les plafonds du PLI y étant plus faibles. Mais comme le PLI y était à peu près inexistant, la remarque est sans grande conséquence.

L'objectif des aides publiques²⁹ que mobilise le financement d'un logement locatif social est de permettre aux bailleurs de produire des logements de qualité à des loyers accessibles à des ménages modestes, sans détériorer l'équilibre de leur gestion locative.

Au-delà des subventions, le financement du secteur locatif social ne peut en effet se concevoir sans TVA réduite³⁰ et autrement qu'adossé aux ressources d'épargne collectées sur le livret A : telle est la spécificité du système français de financement du logement social, l'effet des subventions étant renforcé par la mobilisation du circuit du livret A. Sans une telle aide de circuit, les efforts supplémentaires que les partenaires autres que l'Etat (collectivités locales et 1 % logement) devraient consentir paraissent hors de portée : au regard de la « clé » de prise en charge des aides accordées aujourd'hui à un logement locatif social, l'ajustement se ferait alors par une diminution du nombre de logements financés, par une hausse des loyers de sortie des nouvelles opérations, par une remise en cause du confort des logements et de la qualité des projets ...

En moyenne, un logement locatif social reçoit donc 52.3 K€ d'aides à son financement, ce qui représente 38.0 % de son prix de revient unitaire³¹.

Cette approche diffère évidemment de celle qui est retenue par l'USH³² ou par la Fédération des Offices : ne sont alors observés que les plans de financement des opérations nouvelles. Ainsi d'après le Ministère du Logement, en 2014, la part des subventions (Etat, 1 % logement et collectivités locales) dans le plan de financement d'une construction (France entière, toutes catégories confondues) ressortait en moyenne à 11.8 % (16.3 K€ par logement) dont 2.8 % pour l'Etat. Ce sont ces chiffres que reprennent les commentaires qui abordent, en général, les aides à la construction locative sociale.

²⁹ La réalisation d'un logement locatif social mobilise plusieurs types d'aides :

- ✚ des aides directes : des subventions de l'Etat, des subventions des collectivités locales ou des cessions de terrains à un prix inférieur à leur valeur marchande, des subventions d'Action Logement au titre de la PEEC, des subventions accordées par d'autres institutions (les fournisseurs d'énergie, par exemple) ;
- ✚ et des aides indirectes : les avantages fiscaux accordés par l'Etat ou les collectivités locales (TVA à taux réduit et exonération de la TFPB), la prise en charge du coût de la garantie des emprunts par les collectivités locales ou par Action logement, les aides dites de circuit (avantage par rapport aux taux du marché des taux des prêts accordés par la CDC ou par Action Logement).

³⁰ Le taux de TVA réduit a été appliqué aux logements neufs à partir de 1997 : la subvention pour le logement locatif social a alors été supprimée, le passage de l'un à l'autre étant globalement neutre pour l'équilibre des opérations. En PLAI cependant, compte tenu du caractère très social du logement, une subvention d'un montant moins élevé a été conservée. Le dispositif de la TVA réduite est donc « récent » : plus récent notamment que la défiscalisation des investissements locatifs privés mise en place en 1984. L'idée trop souvent répandue qui consiste à ne pas intégrer la dépense fiscale/l'aide supportée au titre de la TVA réduite dans le calcul des aides au logement social au motif que cette mesure est ancienne et « acquise » est donc difficile à retenir : sauf à conclure que comme la défiscalisation de l'investissement locatif privé est plus ancienne, il n'y a pas lieu de s'intéresser au coût budgétaire de ce dispositif.

³¹ Alors que, France entière, les subventions et la TVA réduite représentaient à elles seules 27.8 % du prix de revient lors de la construction d'un logement locatif social, en 2012, sur Paris ces aides représentaient 63.9 % dans le cas d'un PLAI, 44.8 % pour un PLUS et 35.3 % pour un PLS. Donc, hors exonération de TFPB, garanties d'emprunt et aide de circuit.

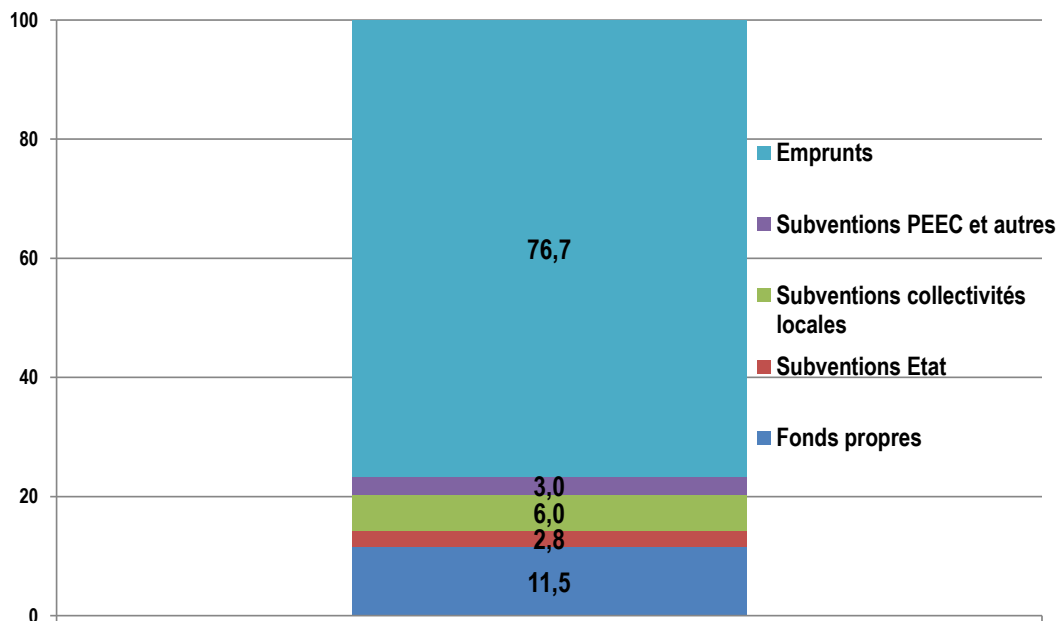
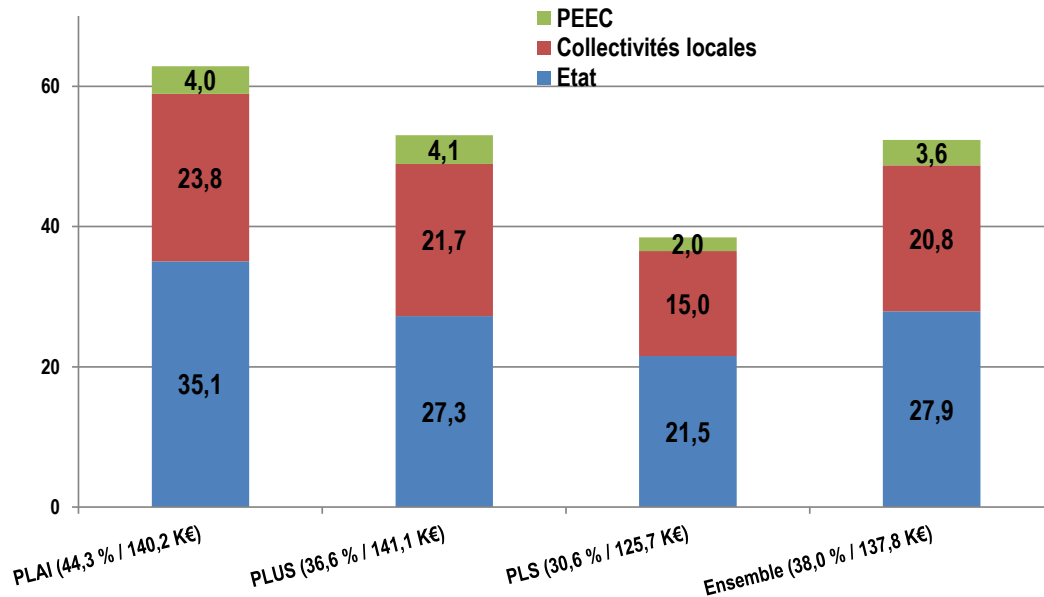
Source : « 5^{ème} rapport du Comité de Vigilance sur le logement et la solidarité (2009-2013) », Mairie de Paris, octobre 2013.

³² « Les HLM en chiffres » (par exemple : « Données statistiques - 77^{ème} congrès de l'USH, septembre 2016) ou "Les finances des Offices" (Fédération des OPH, avril 2016).

Les aides publiques mobilisées par un logement locatif social

(Source : « Bilan 2014 des logements aidés », DHUP, Ministère du Logement, septembre 2015)

Montant moyen des aides (en K€)
selon le type de financement (part des aides - en % - dans le coût moyen - en K€ -)



Comment est financé un logement locatif social (Source : « Bilan 2014 des logements aidés », DHUP, septembre 2015)

Il serait donc inexact de soutenir, comme cela est parfois le cas, que les aides (et notamment celles de l'Etat) au logement locatif social sont insignifiantes. Ou en tout cas très insuffisantes et de toutes les façons inférieures à celles accordées à la construction de logements locatifs privés.

Il paraît en revanche souhaitable de s'interroger sur la durabilité d'un tel modèle de financement. Par exemple, aux conditions de l'année 2015, les agréments pour la construction de logements locatifs sociaux auront consommé près de 5.7 Mds d'€

d'aides publiques³³ : alors que « seuls » 108 700 logements neufs ont été concernés, la réalisation du programme présidentiel des 150 000 constructions locatives sociales aurait nécessité plus de 7.8 Mds d'€ d'aides publiques chaque année.

La question de la mobilisation de source alternative de financement ne peut que se poser dans un contexte de raréfaction durable des ressources budgétaires centrales et de déséquilibre des finances locales.

La vente raisonnée et régulière de logements locatifs sociaux pourrait, par exemple, répondre à une telle préoccupation. Elle avait déjà été envisagée à de multiples reprises, jusqu'à l'accord du 18 décembre 2007 « pour l'habitat relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre de logements sociaux » signé entre le Président de l'USH, Michel Delebarre, et la Ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin : « Le Mouvement HLM s'engage à développer le nombre de logements proposés à la vente au bénéfice de leurs locataires, avec un objectif de 40 000 ventes par an qui a été fixé par les pouvoirs publics ». Cet accord prenait en fait acte du besoin d'accroître la part de fonds propres dans le montage des projets de renouvellement urbain et dans les opérations de construction neuve.

Mais le thème de la vente HLM n'avait pourtant rien de nouveau : cette question était déjà abordée dans la loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 consacrée à l'accession à la propriété qui instaurait l'obligation de vendre à un locataire qui en ferait la demande. Et de nombreuses lois³⁴ avaient depuis précisé les conditions dans lesquelles la vente pouvait être réalisée. Dont la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 instituant les conventions d'utilité sociale prévoyant des engagements quantifiés de la part des organismes sur la mise en vente de logements. Pour autant, le nombre de logements locatifs sociaux vendus chaque année n'a jamais dépassé les 8 000 unités, soit moins de 0.2 % du parc correspondant³⁵.

Si l'objectif de l'accord de 2007 n'a pas été atteint, les craintes que la vente des logements sociaux a suscité ne semblent pourtant pas s'être vérifiées : « le sens des responsabilités des organismes dans le choix des programmes mis en vente, le dialogue qu'ils entretiennent avec les élus en matière de gestion de proximité, la professionnalisation de leurs équipes dans les fonctions de syndic ont permis d'écarter le spectre des copropriétés en difficultés » ... « La nécessité de mobiliser davantage de fonds propres fait également consensus, dans un contexte où la remise à plat des compétences des collectivités territoriales et le resserrement des budgets laissent peu de perspectives à la mobilisation d'autres sources d'argent gratuit »³⁶.

³³ Soit près de 6.3 Mds d'€ si on intègre les acquisitions de logements anciens et valorise la totalité des 125 100 agréments accordés en 2015.

³⁴ Loi n° 83-953 sur la vente des logements appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré (2/11/1983) ; loi n° 86-1290 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (23/12/1986) ; loi n° 94-624 relative à l'habitat (21/7/1994) ; loi n°2006-872 portant engagement national pour le logement (13/7/2006). Pour une présentation : Marianne Leblanc-Laugier et Pascaline Tardivon, « Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques », CGDD, Septembre 2014.

³⁵ Le « Rapport d'information sur l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM » présenté par Olivier Carré en février 2009 notait que ce pourcentage était « de 1.2 % aux Pays-Bas et de 1.8 % au Royaume-Uni ».

³⁶ CGDD, Septembre 2014, *opus* cité.

Qui doit loger les ménages pauvres et modestes ?

Depuis le début des années 60, le recentrage des aides publiques au logement « en faveur de ceux qui en ont le plus besoin » a structuré les politiques du logement suivies, au-delà des changements de majorité présidentielle ou parlementaire. L'affirmation de cette stratégie se trouve notamment dans le discours de « Déclaration de politique générale » de Jacques Chaban-Delmas³⁷ du 16 septembre 1969 : « Sous prétexte de ne pas faire de différence entre les bénéficiaires, on fournit des aides identiques à ceux qui en ont le plus besoin, à ceux qui en ont modérément besoin et aussi à ceux qui n'en ont pas besoin du tout » ... « En matière de logement, notre politique visera ... à redistribuer l'aide de l'Etat en faveur des catégories sociales les plus défavorisées ».

Le recentrage social des interventions publiques dans le secteur locatif social³⁸ s'est, par exemple, exprimé par les évolutions intervenues au cours des 40 dernières années dans les conditions d'attribution des logements, même si les revalorisations des plafonds de ressources qui interviennent à intervalles (plus ou moins) réguliers sont venues ralentir le mouvement.

Néanmoins, le constat de l'occupation des différentes composantes du parc de résidences principales rappelle que les ménages pauvres et modestes restent plus largement représentés dans le parc privé que dans le parc social³⁹.

Par exemple d'après l'INSEE, le parc privé (au sens strict, hors « autres statuts ») accueille 65.6 % des ménages pauvres et modestes (les bas revenus constitués par les 3 1^{ers} déciles de revenu par unité de consommation (UC) contre 28.8 % pour le parc locatif social. Le seul parc locatif privé accueillant 29.9 % de ces ménages (soit 43.2 % de ses locataires) : et même 17.8 % de ménages pauvres (le 1^{er} décile de revenu par UC) contre 18.4 % pour le parc locatif social.

³⁷ La présentation de son programme politique et économique décrivant la "Nouvelle société".

³⁸ Ce que l'USH résume dans ses publications et revues : « Le phénomène de paupérisation des locataires du parc social s'accroît compte tenu du plus faible niveau de ressources des demandeurs et des attributaires de logements sociaux » (par exemple, « Les HLM en chiffres », *opus* cité).

³⁹ Les ménages pauvres sont définis par leur appartenance au 1^{er} décile de revenu disponible par unité de consommation (UC). Les ménages modestes, par leur appartenance au 2^{ème} décile et au 3^{ème} décile de revenu disponible par UC :

- ✚ le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'UC. Le niveau de vie est donc le même pour toutes les personnes composant un même ménage ;
- ✚ les UC sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE qui attribue une UC au premier adulte du ménage, 0.5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0.3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

Les revenus moyens appartiennent aux déciles de revenu disponible par UC 4 à 7. Et les revenus aisés, aux déciles 8 à 10.

Enfin, le revenu disponible comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

Répartition des ménages selon leur statut d'occupation et leur revenu annuel par unité de consommation					
Classement en déciles de revenu par UC	Ensemble	D1 (moins de 8 K€)	Bas revenus (moins de 14,6 K€)	Revenus moyens (de 14,6 à 25,8 K€)	Revenus élevés (plus de 25,8 K€)
Ensemble	28 060	2 783	8 418	11 223	8 418
Propriétaire occupant	16 250	526	2 746	6 869	6 636
Locataire locatif social (dont HLM)	4 607	849	2 422	1 732	453
Locataire locatif privé (hors meublés)	5 812	1 032	2 521	2 188	1 103
Autres statuts	1 391	376	729	435	227

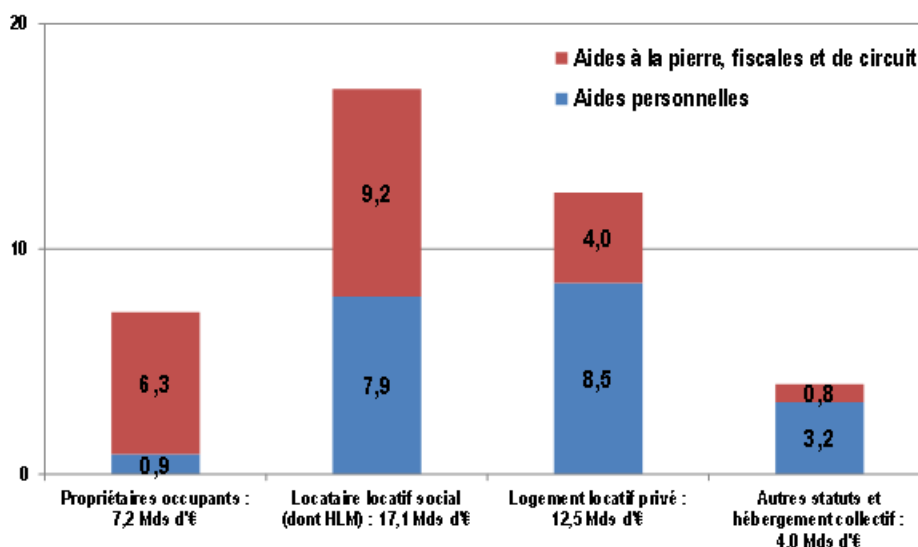
Revenu médian par UC : 19,7 K€

Champ : France métropolitaine, résidences principales

Source : Insee, Enquête Logement /2013/

Pourtant, le secteur locatif social reste le principal consommateur des aides publiques au logement. Par exemple, si le volume des aides à la personne est comparable entre le secteur locatif social et le secteur locatif privé compte tenu du nombre de ménages pauvres et modestes accueillis par chacun d'entre eux, le constat est sensiblement différent en ce qui concerne le volume des autres natures d'aide (à la pierre, fiscale et de circuit). Le secteur locatif social consommant 2.3 fois plus de ces aides que le secteur locatif privé et 45.3 % du total des 20.3 Mds.

Les aides publiques mobilisées en 2014 selon la filière (Source : « Compte du logement », CGDD, Ministère du Logement, février 2016)



Mais il est aussi une autre réalité que les chiffres de l'INSEE rappellent et que par le passé de nombreux articles avaient déjà soulignée⁴⁰ : de l'ordre de 83 000 locataires

⁴⁰ Par exemple, et sans souci d'exhaustivité :

- ✚ Maxime CHODORGE, « Où logent les ménages pauvres ? », Habitat et Société, n° 54, 2009, pp 10-15.
- ✚ Jean-Claude DRIANT et Christelle RIEG, « Les ménages à bas revenus et le logement social », INSEE Première, n° 962, avril 2004.
- ✚ Michel MOUILLART, « Les conditions de logement des ménages pauvres et modestes », 5^{ème} rapport de l'ONPES (2007-2008), La Documentation Française, avril 2008, pp 349-384.

du parc locatif social appartiennent aux 10 % des ménages les plus aisés et 453 000 aux 30 % des ménages les plus aisés. La question de l'occupation du parc locatif social ne peut donc pas ne pas être posée face à un tel constat : il est clair en effet qu'il ne s'agit pas ici de savoir si les plafonds de ressources sont trop hauts ou trop bas, si la situation actuelle est propice ou non à la mixité sociale⁴¹, s'il faut vendre ou ne pas vendre ces logements au motif de ne pas « appauvrir » les capacités d'accueil du parc locatif social ... Mais la question peut être de savoir s'il faut ou non comptabiliser ces ménages dans les 25 % de la loi SRU et s'il faut penser le système des aides au logement comme une aide aux bailleurs ou repenser un système qui privilégie les occupants, ... Dans une situation de crise du logement, alors que l'offre est insuffisante pour répondre à la demande des plus modestes et des ménages démunis, le respect du principe de réalité impose de répondre à cette question et d'agir en conséquence ... comme d'ailleurs la Cour des Comptes le soulignait en avril 2015⁴².

Quel avenir pour l'encadrement des loyers du secteur privé ?

D'après l'INSEE⁴³, « entre octobre 1983 et octobre 2012 ..., les loyers du secteur libre et du secteur social ont crû tous les deux de ... 3.2 % par an en moyenne. Au début des années 1980, la hausse s'établissait à plus de 10 % par an. Puis elle s'est atténuée progressivement ... ». Et d'après l'Enquête-logement 2013, les loyers au m² ont progressé de 1.2 % par an, en moyenne dans le parc privé entre 2006 et 2013, contre + 1.1 % dans le parc social.

Ce constat établi par l'INSEE est partagé par CLAMEUR. Pour ce dernier, depuis 1998 les loyers de marché ont augmenté de 2.4 % par an, en moyenne France entière. Mais si durant les années qui ont précédé la grande dépression la hausse des loyers a été rapide (+ 4.0 % en moyenne chaque année, entre 1998 et 2006, pour une inflation à 1.8 % l'an), le rythme de la hausse a sensiblement ralenti sous l'effet de deux crises économiques majeures (la grande dépression, puis la crise des dettes souveraines) : la hausse n'était plus que de 1.6 % par an, en moyenne, entre 2007 et 2012 pour une inflation estimée à 1.7 % par an, par l'INSEE. Et depuis 2012, la progression des loyers de marché a encore ralenti : alors que la demande est restée déprimée, que son pouvoir d'achat est en berne et que les aides personnelles au logement sont malmenées (sous-actualisées, dégradées, ...), la hausse n'est plus que de 0.2 % par an, en moyenne depuis de 2013 pour une inflation estimée à 0.4 % par an.

D'ailleurs, si on se limite aux 39 villes de plus de 100 000 habitants, la hausse moyenne des loyers de marché constatée chaque année depuis 2012 s'est située sous l'inflation pour 28 d'entre elles (71.8 % des villes de plus de 100 000 habitants) : et pour 17

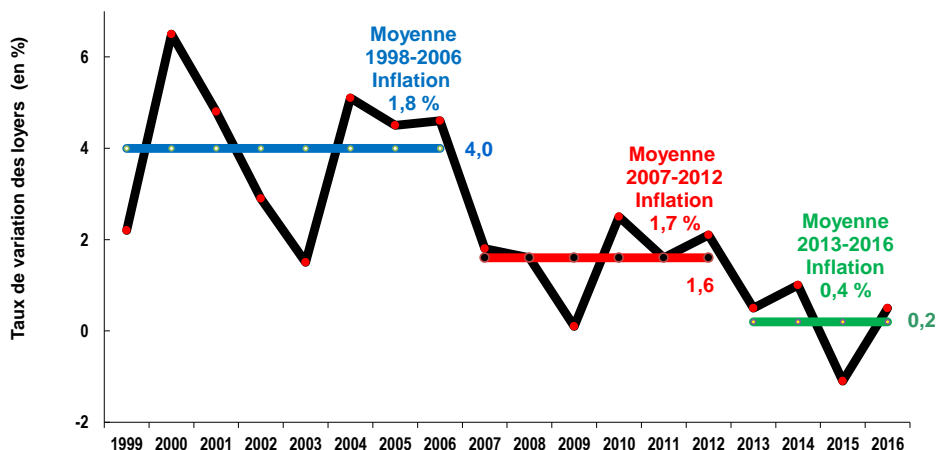
⁴¹ Les études réalisées sur la localisation des logements locatifs sociaux occupés par ces ménages moyens supérieurs (D8 et D9) ou aisés (D10) montrent en effet que le principe de ségrégation est toujours en vigueur : il y a concentration de ces ménages sur la partie du parc la mieux située, la plus confortable mais pas forcément la plus chère.

⁴² « Dans le contexte actuel de blocage du parc social francilien ..., il devient de plus en plus difficile de justifier le maintien, pour ceux des occupants dont la situation n'est pas la plus modeste, de l'avantage lié à la jouissance d'un logement à plus faible loyer sans limite de durée et plus souvent insuffisamment occupé que le logement locatif libre » : Cour des comptes, Rapport public thématique, « Le logement en Île-de-France : donner la cohérence à l'action publique », La Documentation française, avril 2015. Sans oublier que sur Paris, d'après Filocom, le nombre de ménages pauvres et modestes serait de 50 % plus élevé dans le parc privé que dans le parc social.

⁴³ « 30 ans de vie économique et sociale », INSEE, janvier 2014.

d'entre elles les loyers de marché ont même baissé, comme par exemple à Saint-Denis. Et lorsque les loyers de marché ont crû plus vite que l'inflation, ils n'ont guère progressé plus rapidement que le revenu disponible des ménages.

La variation des loyers de marché "France entière" d'après CLAMEUR /août 2016/



Il est alors rassurant de constater que ces observations semblent partagées, bien au-delà de l'INSEE ou de CLAMEUR. Par exemple, l'étude d'impact du projet de loi ALUR⁴⁴ ne faisait pas mention d'un dérapage des loyers, mais constatait « une dégradation de la capacité à se loger décemment pour les personnes les moins favorisées, de manière prépondérante pour les locataires » (page 9). Le problème n'était donc pas celui de l'évolution des loyers, mais celui du « taux d'effort » des locataires du secteur privé comme l'INSEE⁴⁵ l'a souligné. Ce que confirme l'observation des évolutions intervenues durant les années 2006 à 2012 :

- ✚ d'après l'Enquête-logement, les revenus des locataires ont peu progressé durant ces années, après avoir reculé (de 4 %) entre 1988 et 2006, autant dans le parc locatif social que dans le parc locatif privé. Sachant que les ménages qui restent locataires sont ceux qui n'ont pas la capacité financière à accéder à la propriété ;
- ✚ la progression des aides personnelles a été très modérée durant ces années : leur augmentation ne compensant que de l'ordre de 40 % des baisses éventuelles de revenus des locataires. Avec comme conséquence, d'après les statistiques de la CNAF, qu'en 2012 plus de 72 % des locataires supportaient un loyer supérieur au loyer plafond servant dans le calcul des prestations, contre 60 % en 2002 ;
- ✚ sans oublier que la mesure de l'effort pour se loger tient compte du loyer bien sûr (de l'ordre des 2/3 de l'effort), mais aussi de la taxe d'habitation et des dépenses d'énergie (chauffage, éclairage, eau) qui évidemment n'augmentent pas ! Quant au taux d'effort limité au seul loyer, il s'établissait en 2012 à 14 % dans le secteur HLM et à 19 % dans le secteur privé, l'écart étant à la hauteur des aides et des subventions dont le secteur HLM a bénéficié et bénéficie encore.

⁴⁴ « Etude d'impact », NOR : ETLX1313501L/Bleue-1, 25 juin 2013.

⁴⁵ « France, portrait social », Insee Références, novembre 2013.

Mais comme l'étude d'impact n'est pas rentrée pas dans le détail de telles considérations, elle a pris acte du fait que le problème était celui du niveau de l'effort (pas du taux) pour se loger. Cependant, il ne semble pas que le problème ait été là. Ni d'ailleurs dans l'effet régulateur de ces fameux miroirs des loyers tant médiatisés et tant enviés à l'outre-Rhin, avant que les loyers ne flambent (à 2 chiffres) à Berlin, à Cologne, à Hambourg, ... Finalement, tout cela n'était peut-être qu'accessoire.

En revanche, il est bien de s'intéresser à une piste ouverte par l'étude d'impact de la loi ALUR : « Il est donc très difficile pour un locataire du parc social de sortir de ce parc vers le privé, car cela signifie une dégradation extrêmement sensible de son niveau de vie⁴⁶. Il est donc important pour la fluidité des parcours résidentiels de diminuer l'écart entre parc privé et parc social » (page 19). D'autant, et on le sait bien, que « la majorité des logements locatifs privés appartiennent aux personnes parmi les plus aisées » (page 20).

On comprend alors pourquoi le dispositif d'encadrement des loyers n'a finalement pour objectif que de baisser les loyers des locataires les plus aisés. Il ne s'agit pas de répondre à la demande sociale, d'alléger l'effort que les plus modestes doivent consentir pour se loger, mais il conviendrait de permettre à ceux des ménages aisés qui choisissent/doivent (?) quitter leur logement locatif social de pouvoir le faire dans de bonnes conditions.

Pourtant, faisant le bilan d'une année d'application de l'encadrement sur Paris et s'appuyant sur les chiffres de l'OLAP⁴⁷, la Ministre du Logement estimait en juillet dernier que le dispositif a « redonné du pouvoir d'achat » aux locataires en constatant : « 30 % de loyers en baisse, c'est énorme », mais sans pouvoir préciser si cette baisse avait bénéficié aux ménages modestes ou, au contraire, aux ménages aisés. Encadrer les loyers « a donné de la transparence sur les prix, sur la réalité des prix, et n'a pas enlevé de logements du parc locatif » ... « L'observation et l'encadrement des loyers ont permis, à Paris, de freiner certains excès et de lutter contre les abus, de mieux réguler le marché immobilier et de redonner du pouvoir d'achat aux ménages » (Communiqué de presse, MLHD, 26 juillet 2016).

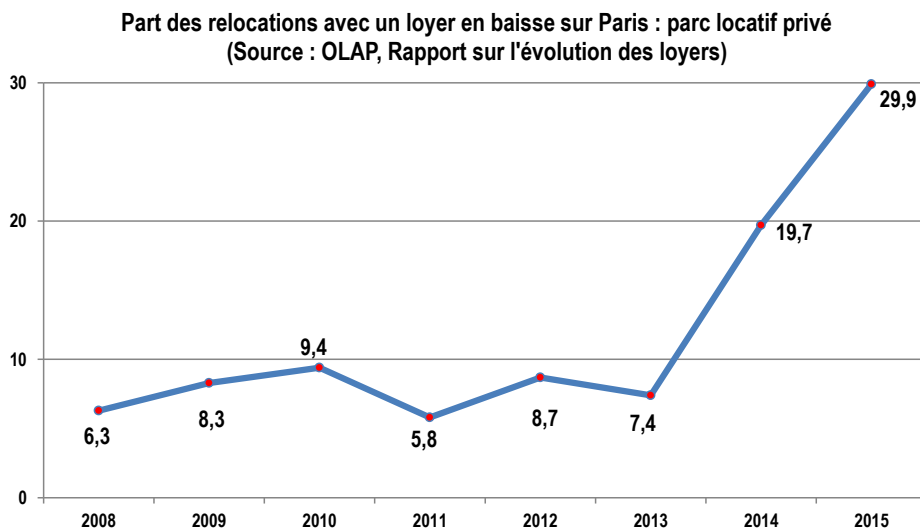
Aucun élément d'analyse d'impact ne permet d'évaluer quels ont été les ménages qui ont bénéficié de cette baisse de loyer : mais si c'est bien l'encadrement qui a causé cette baisse, il est très probable que peu de ménages modestes en ont bénéficié, compte tenu du niveau des loyers majorés qui ont été pratiqués.

Par contre, on peut remarquer que le constat de « 30% de loyers en baisse » ne signifie pas forcément que l'encadrement ait fait baisser les loyers parisiens en 2015 :

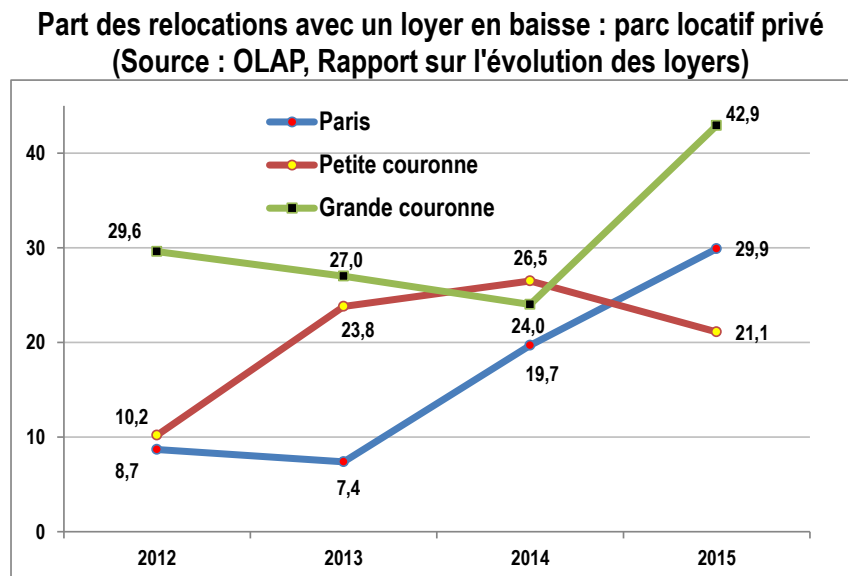
⁴⁶ Il est remarquable à cet égard de constater que les « éléments chiffrés » sur lesquels l'étude d'impact appuie son raisonnement sont pour le moins sommaires. Ils s'appuient sur l'Enquête-logement de l'INSEE de 2006 et comparent les loyers du parc par taille d'unités urbaines ! Il est encore regrettable de constater que la connaissance des loyers des relocations et des locations nouvelles, par commune (voire par quartier, selon l'ambition de la loi ALUR) ne doit concerner que le secteur privé. Alors que le secteur locatif social reste dans la pénombre.

⁴⁷ « Rapport sur l'évolution des loyers en 2015 », OLAP, juillet 2016.

- déjà en 2014, l'OLAP notait que lors d'une relocation (20.7 % du parc locatif privé de Paris), les loyers baissaient dans 19.7 % des cas ! Alors que cette même proportion avait été jusqu'alors de l'ordre de 7.7 %, en moyenne ;

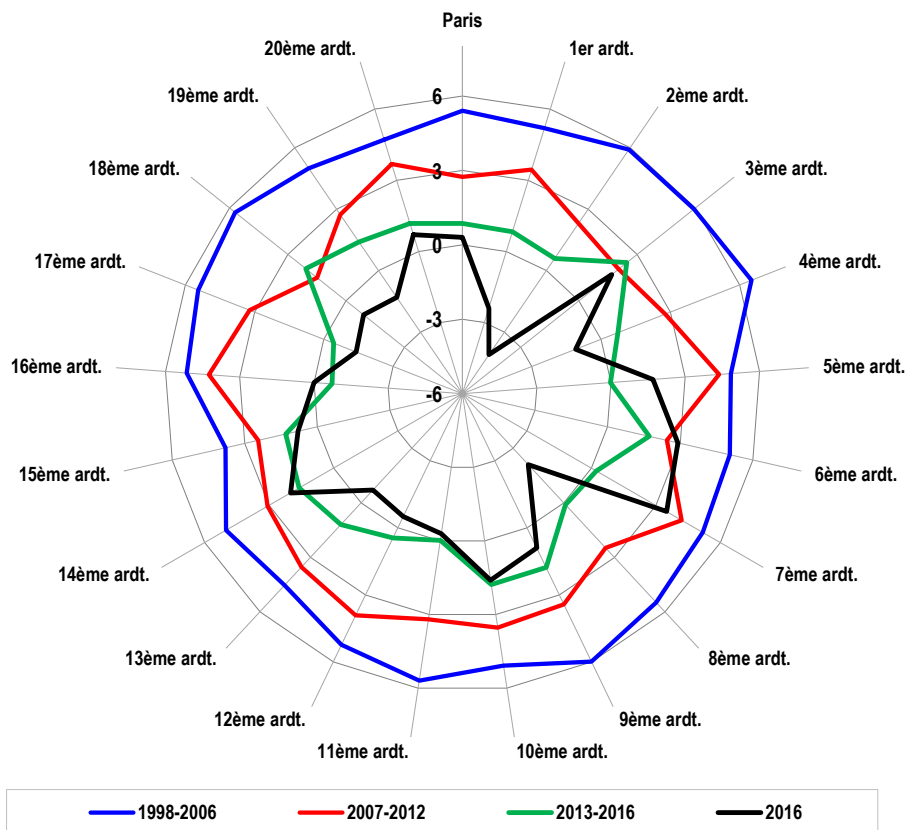


- l'augmentation de cette part est logique, alors que depuis 2007 le rythme de la hausse des loyers de marché a fortement ralenti, sur Paris : aucun arrondissement parisien ne restant d'ailleurs à l'écart de cette évolution ;



- on peut donc s'interroger sur la cause de l'augmentation de la part des relocations avec un loyer en baisse lorsqu'on remarque qu'en 2015, 42.9 % des loyers ont baissé en grande couronne, soit près de deux fois plus qu'en 2014 ! Alors qu'en petite couronne près de 25 % des relocations se réalisent avec un loyer en baisse depuis 2013 ... Sans qu'aucun encadrement, hors Paris, ne soit venu « corriger les excès » ou « réguler le marché ».

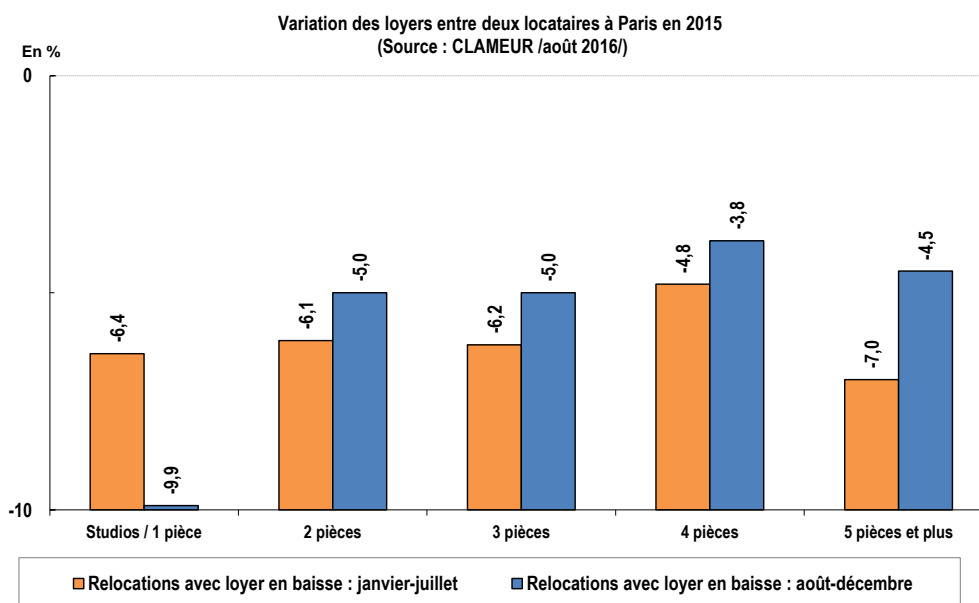
Le « big crunch » des loyers de marché sur Paris depuis 2006 (Source : CLAMEUR /août 2016/)



Lecture du graphique : sur Paris, les loyers de marché avaient augmenté de 5.4 % en moyenne chaque année, de 1998 à 2006. Le ralentissement s'est amorcé de 2007 à 2012, avec + 2.7 % par an. La hausse a été de 0.9 % par an depuis 2013 : avec + 0.3 % en 2016.

En outre, on peut se demander si vraiment l'encadrement des loyers a pu autant infléchir les tendances du marché :

- ✚ habituellement, d'après CLAMEUR, plus de 57 % des relocations sont réalisées durant les 7 premiers mois de l'année. Sur un marché qui confirmait la reprise d'activité constatée dès l'automne 2014, 60 % des relocations ont été réalisées de janvier à juillet, en 2015. Il est dès lors difficile de comprendre que la forte progression de la part des relocations avec un loyer en baisse ait pu s'expliquer par la mise en place de l'encadrement à compter du 1^{er} août, sauf à imaginer que la mesure avait été anticipée par les bailleurs dès le 1^{er} janvier 2015 ;
- ✚ en outre, on peut remarquer que la baisse des loyers entre deux locataires n'a pas été plus rapide sous l'effet de la mise en œuvre de l'encadrement. Lorsque la relocation se réalise avec un loyer en baisse, seuls les loyers des studios et des « une pièce » ont diminué plus rapidement : de 9.9 % après le 1^{er} août, contre 6.4 % au cours des 7 1^{ers} mois de l'année. Mais même compte tenu de la part de ces petits logements dans le marché (33.2 %), la diminution des loyers entre deux locataires a été, en moyenne, de 6.8 % pour l'ensemble du marché après le 1^{er} août contre 6.1 % sur les 7 1^{ers} mois de l'année. Ici encore, il est peu probable que la mesure d'encadrement ait vraiment eu l'impact annoncé.



Quant à l'affirmation selon laquelle l'encadrement « n'a pas enlevé de logements du parc locatif », elle est pour le moins délicate à vérifier. Entre d'un côté le MLHD qui la met en avant sans plus de précision et de l'autre, les professionnels qui notent de l'inappétence chez les bailleurs et de la demande de revente ... On ne saurait, dès lors, que noter la remarque faite par l'OLAP dans son rapport de juillet 2016, page 2 : « En 2016, le nombre de logements⁴⁸ à Paris a été revu à la baisse passant de 390 000 à 380 000 ». Une telle remarque est pour le moins troublante et ne peut qu'inciter à plus de prudence dans l'affirmation.

C'est dans un tel contexte qu'afin (probablement) d'amplifier une baisse des loyers du secteur privé qui finalement n'est peut-être pas au rendez-vous pourtant annoncé, la mesure de dégressivité des aides personnelles est effective depuis le 1^{er} juillet 2016. D'après les estimations des services du MLHD, de l'ordre de 76 000 ménages sont concernés par la mesure, 16 000 perdant le bénéfice des aides et les autres connaissant une réduction sensible des montants unitaires perçus. Mais sans que les quelques informations transmises, notamment au Conseil National de l'Habitat, n'aient permis de connaître la répartition géographique des ménages concernés.

La dégressivité qui est présentée par le MLHD comme un moyen de lutter contre l'inflation des loyers vise à « limiter le montant de l'APL des ménages dont les loyers sont considérés comme manifestement trop élevés par rapport à la taille du ménage ». La mesure ambitionnant de mieux prendre « en compte la capacité financière effective et les besoins des ménages ... lorsque le loyer est supérieur à un plafond », alors que 80 % des bénéficiaires des aides personnelles disposent d'un revenu inférieur au SMIC. Et donc de contribuer à la « modération » des loyers de la part de bailleurs qui dans le secteur privé prendrait prétexte de l'avantage d'une aide personnelle pour hausser (ou au moins ne pas baisser) le niveau du loyer proposé.

⁴⁸ Sous-entendu « du parc locatif privé » ...

Or dans les faits, l'effet inflationniste des aides personnelles sur les loyers du secteur privé reste pour le moins fragile et difficile à établir avec certitude⁴⁹. Et il peut paraître singulier que le MLHD qui a longtemps remis en cause cet effet l'ait retenu, sans doute pour ne pas avoir à expliquer les douloureux arbitrages qu'il a dû réaliser pour mettre en œuvre les économies budgétaires auxquelles « Bercy » l'encourage (!). Ou pour chercher à justifier une extension de l'encadrement sur la région parisienne qui sera pourtant plus que très difficile à mettre en œuvre⁵⁰.

Mais ici encore, ce sont les ménages les plus modestes, locataires du secteur privé, qui sont mis à contribution, sans qu'aucune solution de substitution ne leur soit proposée. Et cette mesure est d'autant moins compréhensible que la Cour des Comptes avait bien insisté en juillet 2015⁵¹ sur l'inégalité des locataires face à la dépense pour se loger, du fait d'un impact redistributif des aides au logement mal calibré : « Ainsi, au-delà de loyers plus bas, le bénéfice de l'APL renforce la situation des locataires du parc social comparativement à ceux du parc privé pour un même niveau de revenu, comme le relevait déjà la Cour en 2007 ... L'impact redistributif des aides entre les deux parcs apparaît donc très limité, voire nul, puisqu'elles ne permettent pas de compenser le différentiel initial de loyer. Le soutien public aux locataires apparaît ainsi très différent selon que ces derniers bénéficient ou non d'un logement social » (page 46). « Cette disparité est d'autant plus sensible que les ménages du 1^{er} décile de revenu sont plus de deux fois plus nombreux à être logés dans le parc privé que dans le parc public » (page 82).

Est-il plus cher de se loger en France qu'ailleurs en Europe ?

En 2013, le taux d'effort moyen en logement s'est établi à 20.0 % des revenus des ménages⁵² : 30.6 % pour les locataires du secteur privé, 28.2 % pour les accédants à la propriété, 25.3 % dans le secteur locatif social, et seulement 10.0 % pour les propriétaires ayant terminé de rembourser les emprunts liés à leur résidence principale.

L'augmentation des taux d'effort supportés par les ménages pour se loger est alors très souvent invoquée pour rappeler (à juste titre) que la montée des difficultés se renforce : trouver un logement, y rester, choisir d'en changer, tout est devenu difficile,

⁴⁹ Ce que la Cour des Comptes remarque dans son rapport sur « Les aides personnelles au logement » (Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015) : « La reconnaissance de ce caractère inflationniste des aides personnelles reste aujourd'hui débattue au sein des principales administrations concernées. Alors que cet effet ne fait pas de doute pour la Direction du Budget et pour la Direction Générale du Trésor, au moins pour le secteur locatif privé, le ministère chargé du logement le conteste », autant en raison d'un effet-qualité des logements que les études qui justifient le caractère inflationniste ont toujours eu des difficultés à prendre en compte. Qu'en raison de la segmentation du marché immobilier, que ces mêmes études ont largement négligé » (page 60).

⁵⁰ A ce sujet : Michel Mouillart, « Encadrement des loyers, stop ou encore », Immoweek, n° 829, 21 juillet 2016.

⁵¹ « Les aides personnelles au logement », *opus* cité.

⁵² Source : « Les revenus et le patrimoine des ménages », INSEE Références, 2016.

Le « taux d'effort moyen en logement » mesure la part des dépenses liées à l'habitation principale dans le revenu des ménages. Les dépenses comprennent, pour les propriétaires, les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, les loyers et les charges locatives. Et pour tous les ménages, la taxe d'habitation, ainsi que les dépenses en eau et en énergie associées au logement. Le taux d'effort est « net », c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement.

très difficile. Pour les ménages les plus modestes, bien sûr, mais aussi pour les ménages aux revenus moyens.

Le taux d'effort moyen a en effet augmenté de 1.2 point entre 2006 et 2013 : c'est pour les locataires du secteur privé qu'il a le plus augmenté (+ 3.2 points) et, dans une moindre mesure, pour ceux du secteur locatif social (+ 2.4 points). En revanche, la hausse a été bien moindre chez les propriétaires accédants (+ 1.7 point) et chez les propriétaires non accédants (+ 0.3 point).

L'Enquête-logement de l'INSEE permet de préciser ces évolutions : la hausse de l'effort des locataires pour se loger existe bel et bien, mais elle est surtout intervenue entre 1988 et 1996. En revanche elle a commencé à (nettement) ralentir à partir de 1996 et, surtout, à partir de 2006. Les évolutions s'expliquent alors largement par un « effet revenu »⁵³ : c'est-à-dire, par un recul des revenus des ménages qui restent locataires (aussi bien dans le parc social que dans le parc privé) et par une progression très modérée des aides personnelles (leur - faible - augmentation ne compensant la baisse des revenus que très partiellement). Alors que durant ces années, la progression des loyers a été comparable dans les deux secteurs locatifs, dans le parc locatif social et dans le parc locatif privé !

Et c'est chez les ménages les plus modestes (25 % des revenus les plus bas) que la hausse a été la plus rapide (+ 6.8 points), restant la moins forte (+ 0.1 point) pour les 25 % des ménages aux revenus les plus élevés. Alors que le taux d'effort est d'autant plus élevé que les revenus des ménages sont faibles : il était de 36.6 % pour les 25 % des ménages aux revenus les plus bas, contre 14.5 % pour les 25 % des ménages aux revenus les plus élevés.

En effet, tous les locataires ne consentent pas le même effort pour se loger : certains d'entre eux supportent un taux d'effort (charges comprises) de plus de 40 %. Cette situation se rencontre chez 15 % des locataires HLM et chez 22 % des locataires du privé⁵⁴. Dans tous les cas, ces ménages disposent d'un revenu deux fois moindre que celui des ménages dont le taux d'effort est inférieur à 40 % : alors que leurs dépenses pour se loger (charges comprises) ne sont « que » de 15 % supérieures, quel que soit le secteur concerné. Et à la différence de ce qu'on suggère souvent, ces locataires ne sont pas cantonnés que dans des petits logements : la surface des logements de ceux qui supportent un taux d'effort supérieur à 40 % est même supérieure à celle des autres locataires, dans le secteur privé par exemple. Enfin, ces locataires sont très fréquemment des retraités ou des chômeurs : c'est le cas de plus de 60 % des locataires concernés dans le secteur HLM et de plus de 45 % des locataires concernés du secteur privé, soit une proportion deux fois supérieure à celle des locataires dont le taux d'effort est inférieur à 40 %.

Des taux d'effort élevés chez les locataires (du secteur HLM ou de secteur privé) sont ainsi plus fréquemment associés à des insuffisances de revenus des ménages

⁵³ Voir notamment : Maxime Chodorge, *Habitat et société*, n° 59, septembre 2010. Et : Séverine Arnault et Laure Crusson, « Le logement dans le budget des ménages en 2010 », INSEE Première n° 1595, mars 2012.

⁵⁴ Jérôme Accardo et Élodie Kranklader, « Entre 2005 et 2011, les taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables », INSEE, *Portrait social de la France*, 2013.

concernés qu'à des coûts de logement excessifs. Les évolutions des taux d'effort (charges comprises) constatées s'alimentant largement, en outre, du dérapage de la fiscalité locale et de l'augmentation rapide, jusqu'en 2014 du moins, des coûts de l'énergie. Sans oublier, que l'accroissement de l'effort pour se loger des locataires (tous secteurs confondus) constaté depuis 2005 s'explique aussi (largement) par le départ des locataires les plus aisés vers l'accession à la propriété et leur remplacement par des locataires plus modestes.

Les évolutions des taux d'effort sont donc loin d'être aussi claires et évidentes que cela peut souvent paraître. Mais comme souvent la référence à certains Etats de l'Union Européenne est faite pour justifier des propositions ou des analyses⁵⁵, il n'est pas inutile de comparer les taux d'effort en France et en Europe : ce que les publications d'Eurostat⁵⁶ permettent, comme d'ailleurs la synthèse que propose l'INSEE des principales données économiques et sociales⁵⁷.

Partout parmi les Etats de l'Union Européenne, le logement constitue le 1^{er} poste de dépenses des ménages : 29.8 % des dépenses de consommation⁵⁸ en 2012, contre 27.6 % en 1995.

Avec 31.3 % des dépenses de consommation consacrées au logement, la France se place en 6^{ème} position, derrière la Danemark, la Finlande, la Suède, la Slovaquie et la République tchèque où le poids des dépenses se situe entre 32 et 34 %. Alors bien sûr, il est plus coûteux de se loger en France qu'en Allemagne souvent considérée comme le juge de paix, en la matière : le poids des dépenses n'y est « que » de 30.5 % !

Le résultat reste de même nature si on observe l'indice de volume des dépenses en logement par habitant limitées aux seuls postes « loyers, chauffage, eau, électricité, gaz et autres combustibles »⁵⁹. En base 100 pour l'ensemble des 28 Etats membres de l'Union Européenne, l'indice calculé par Eurostat pour l'année 2015 est de 112.2 pour la France ... donc encore une fois au-dessus de la moyenne européenne, la France se situant en 9^{ème} position, juste devant la Belgique. Le même indice est cependant de 167.8 pour le Royaume-Uni, de 147.1 pour le Luxembourg, de 146.9 pour le Danemark, de 133.2 pour l'Irlande ... et tous les pays du nord de l'Europe présentant un niveau de dépenses supérieur à celui de la France. Et encore une fois, la France est presque trois fois plus « chère » que la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie, par exemple !

⁵⁵ Comme cela fut le cas lorsque le modèle allemand « des miroirs des loyers » avait été présenté comme le *nec plus ultra* en matière d'outil de régulation des marchés ... avec tout le succès que le Bundestag ne lui a probablement pas reconnu, puisqu'il est régulièrement à la recherche de solution/mécanisme permettant d'enrayer la hausse des loyers (et des prix) qui s'observe dans toutes les grandes agglomérations allemandes depuis une demi-douzaine d'années !

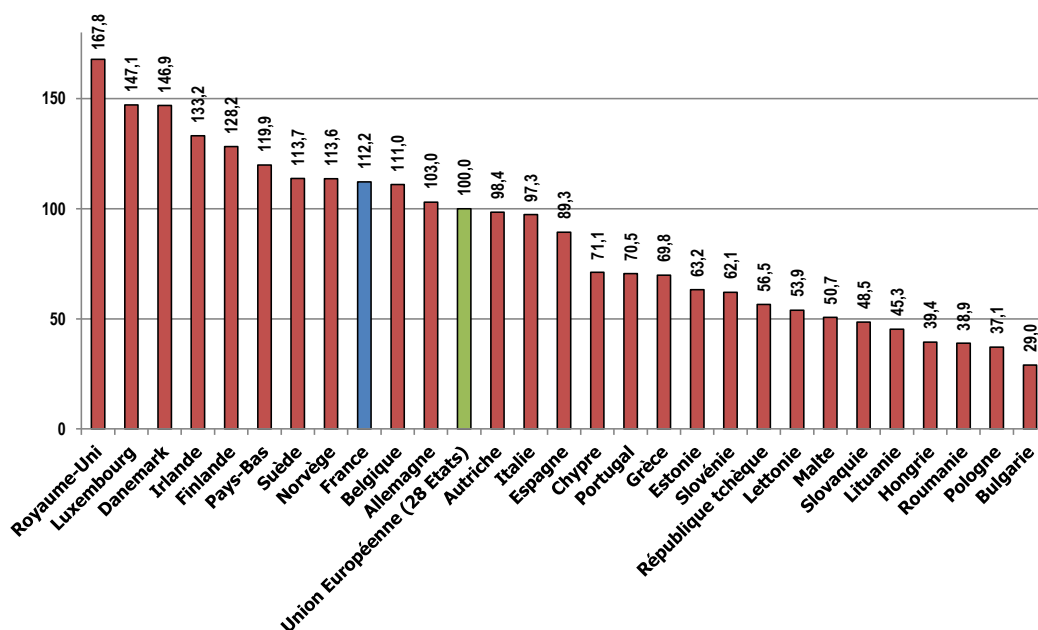
⁵⁶ « L'Europe en chiffres - L'annuaire d'Eurostat 2014 », Eurostat, décembre 2015.

⁵⁷ « La France dans l'Union européenne », INSEE Références, avril 2014.

⁵⁸ Les dépenses liées au logement, au sens large, incluent ici les dépenses relatives au logement et à son équipement (loyers, chauffage, eau, électricité, gaz, entretien courant de l'habitation, meubles, articles de ménage, ...), mais aussi ce que les comptables nationaux appellent les loyers « imputés », afin de rendre comparables les dépenses des locataires et celles des propriétaires (et d'éviter que les différences de diffusion de la propriété occupante entre les Etats ne viennent fausser les comparaisons).

⁵⁹ Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr>, base de données " Parités de pouvoirs d'achats (PPA) », juin 2016.

Indice de volume des dépenses en logement par habitant en 2015 (Source : Eurostat /juin 2016/)



Si on s'intéresse à l'accessibilité économique du logement, en 2014, 11.4 % des ménages de l'Union dépensaient 40 % ou plus de leurs revenus disponibles pour le logement : ce pourcentage était le plus élevé chez les locataires occupant un logement loué au prix du marché (27.1 %) et le plus faible chez propriétaires non accédants (6.8 %).

Bien sûr, ces moyennes dissimulent des différences considérables entre les États membres. À une extrémité, on retrouve un certain nombre de pays où une proportion relativement faible des ménages consacre plus de 40 % du revenu disponible au logement : Malte (1.6 %), Chypre (4.0 %), l'Irlande (4.9 %) ainsi que la Finlande et la France (5.1 % chacune). En revanche, la proportion est nettement plus élevée en Grèce (40.7 %), mais aussi en Allemagne (15.9 %), au Danemark (15.6 %) ou aux Pays-Bas (15.4 %).

Et finalement, la France n'est pas, et de loin, ce pays de l'Union Européenne où il est plus coûteux qu'ailleurs de se loger.

Comment réduire la fracture territoriale dans le domaine du logement ?

Confrontés à des déséquilibres (montée du déficit en logements, déclassement « énergétique » d'une partie importante du parc de logements ...) qui semblent de plus en plus difficiles à maîtriser, la réorientation de la politique publique du logement s'est appuyée depuis 2010 sur un recentrage des aides en faveur des territoires sur lesquels les déséquilibres seraient les plus prononcés.

Dans ces conditions, les déséquilibres quantitatifs entre l'offre et la demande doivent « à tout prix » être résorbés sur ces territoires. D'autant que ces déséquilibres y seraient tellement puissants que même les ménages à revenus moyens en seraient exclus. L'Etat devrait ainsi concentrer (presque) tous ses moyens au bénéfice de ces

territoires. C'est-à-dire sur quelques bassins circonscrits de mal logement, plutôt que de continuer, avec une inefficacité souvent qualifiée de remarquable, de saupoudrer l'intervention publique sur un large territoire⁶⁰.

Pourtant, si on examine la répartition des 10.69 millions de logements qui ont été construits de 1986 à 2015, on peut constater que de l'ordre de 85 % d'entre eux l'ont été en zones urbanisées (hors la partie non urbanisée des zones B2 et C). La construction en zone C voire en zone B2 n'est donc pas synonyme de « saupoudrage inefficace » des interventions publiques : sauf à imaginer que sur ces territoires, le déclin démographique est à l'œuvre et que la seule mobilisation des logements laissés vacants devrait satisfaire la demande nouvelle.

Mais l'argument complémentaire qui est en fait utilisé est souvent autre : en dehors des territoires les « plus tendus » (donc hors les zones Abis, A et B1, voire hors la zone B2 urbanisée), les niveaux des prix seraient suffisamment bas pour permettre de se passer des interventions publiques (une autre forme du « saupoudrage inefficace »).

Pourtant, les prix des logements à l'achat, comme d'ailleurs les valeurs locatives sont à l'image des niveaux de revenus. Sur chaque territoire, les valeurs (prix ou loyers) s'adaptent à la capacité financière des clientèles potentielles. Il est aussi difficile pour un Auvergnat d'accéder à la propriété ou de trouver un logement à louer dans sa région à un niveau compatible avec ses ressources, qu'à un Francilien en Ile-de-France. Cela veut donc dire que l'action publique doit porter sur tous les territoires car les déséquilibres sont comparables sur tous les territoires.

Répartition des ménages selon leur statut d'occupation et la tranche d'unité urbaine					
Classement en déciles de revenu par UC	Ensemble	Communes rurales	UU moins 100 000 habitants	UU de plus de 100 000 habitants	Unité urbaine de Paris
Ensemble	28 060	6 060	8 736	8 668	4 596
Propriétaire occupant	16 250	4 812	5 238	4 103	2 097
Locataire locatif social (dont HLM)	4 607	284	1 431	1 674	1 218
Locataire locatif privé	5 812	781	1 777	2 307	948
Autres statuts	1 391	183	291	584	333

Champ : France métropolitaine, résidences principales

Source : Insee, Enquête Logement /2013/

L'analyse détaillée de ces territoires sur lesquels, *a priori*, tout ne serait qu'équilibre révèle donc des déséquilibres d'une nature comparable à celle qui peut se constater sur des marchés réputés « tendus ». D'autant que les ménages qui y résident sont exposés à la pauvreté « comme ailleurs ».

⁶⁰ Il est vrai que pour nombre de commentateurs, hors les zones urbaines « qualifiées de tendues », tout ne serait qu'équilibre et harmonie. Et qu'une aide publique sur ces territoires ne sera consentie qu'en pure perte. Ce ne serait même qu'un strict effet d'aubaine !

Répartition des ménages selon leur statut d'occupation et la tranche d'unité urbaine					
Répartition des ménages (en %)	Ensemble	Communes rurales	UU moins 100 000 habitants	UU de plus de 100 000 habitants	Unité urbaine de Paris
Ensemble	100	100	100	100	100
Bas revenus	30	32	32	32	22
Revenus moyens	40	44	42	39	31
Revenus élevés	30	24	26	29	47

Champ : France métropolitaine, résidences principales

Source : Filocom /2009/

D'après l'INSEE, les communes rurales qui sont réputées être un lieu d'absence de déséquilibre et d'accès facile au logement, accueillent 21.6 % des ménages (6.1 millions de ménages). Sur ces territoires, il existe des besoins en logement : on aurait peine à croire qu'il en soit autrement ! Et sur ces territoires, on trouve (d'après Filocom) de l'ordre de 32 % de ménages à bas revenus (donc 1.9 millions de ménages, soit 23 % de l'ensemble des ménages pauvres et modestes) ; pour leur part, les unités urbaines de plus de 100 000 habitants (hors unité urbaine de Paris⁶¹) accueillent 30.9 % des ménages (8.7 millions, soit 33 % de l'ensemble des ménages pauvres et modestes). Au strict plan quantitatif, il n'y a donc pas de raison de privilégier certains territoires au détriment des autres.

Pourtant, dans les communes rurales, il n'y a que peu d'offre locative sociale au motif qu'il n'y aurait pas de tensions empêchant l'accès au logement : d'après l'INSEE, les logements locatifs sociaux représentent 4.7 % du parc des résidences principales des communes rurales ; on trouve donc sur ces territoires qui regroupent près de 21.6 % de l'ensemble des ménages, 6.2 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux. Et cependant, il ne serait pas absurde de considérer que le locatif social constitue un des outils d'intervention des pouvoirs publics pour mettre en œuvre le droit au logement. Mais trop souvent sur certaines parties du territoire national, les ménages qui se constituent ou ceux qui ont des revenus modestes ont, à l'évidence, un choix très limité pour se loger : ils ne peuvent se tourner que vers le secteur locatif privé ou l'accession à la propriété.

Et malheureusement pour eux, les aides publiques boudent ces territoires, au prétexte qu'ils ne seraient guère tendus. S'ils optent pour l'accession à la propriété l'aide publique que constitue le PTZ est réservé au neuf, alors que sur ces territoires, l'accession dans l'ancien (une « vieille maison » pas chère) concerne les ¾ des primo accédants. S'ils optent pour le locatif privé, il est souvent de qualité médiocre sur des territoires où les loyers sont de 7 à 7.5 €/m², les propriétaires ne disposant pas des revenus locatifs nécessaires au financement des travaux et les soutiens publics n'étant pas à la hauteur des enjeux.

De ce fait, privilégier certaines parties du territoire au détriment d'autres, ce n'est pas apporter une bonne réponse à la question des besoins en logement en France, notamment pour les ménages les plus modestes. Ni à celle de l'aménagement du

⁶¹ En ce qui la concerne, l'aire urbaine de Paris accueille 16.4 % des ménages dont 22 % de ménages à bas revenus (soit 12 % de l'ensemble des ménages pauvres et modestes).

territoire. S'interroger sur la spécialisation territoriale des aides publiques, sur la pertinence des conditions dans lesquelles sont calibrées les aides à l'accession, au locatif privé et au locatif social est en revanche nécessaire. Il ne faudrait pas qu'un recentrage prononcé et une spécialisation des interventions publiques au bénéfice de quelques territoires jugés « emblématiques » viennent contrarier les projets de développement économique et les efforts consentis partout pour trouver une réponse adaptée aux attentes des habitants en matière de logements, de services de proximité, de qualité des espaces publics,

D'autant que l'observation des évolutions démographiques confirme que les territoires « délaissés » ne sont guère boudés par les populations. Les augmentations de la population constatées depuis près de 40 ans ont largement bénéficié aux territoires situés hors des pôles urbains⁶². La composante démographique « pure » des besoins en logement est donc de fait plus vive hors les pôles urbains : et comme le vieillissement de la population, la séparation et les divorces, l'émergence des nouvelles habitudes d'habiter ... s'observent aussi bien à la ville qu'à la campagne, il paraît difficile de justifier une réorientation de la politique du logement en faveur des zones urbaines au motif que la pression de la demande y serait plus forte qu'ailleurs. Ce sont donc plusieurs années de redéploiement des moyens budgétaires de l'Etat au bénéfice de quelques « bassins circonscrits de mal logement » qu'il conviendrait de reconsidérer.

L'évolution de la population lors des recensements (Source : INSEE)

En milliers	1968	1975	1982	1990	1999	2010
Communes denses IdF	7 764	7 929	7 852	8 087	8 139	8 645
Communes denses régions	8 810	9 124	8 770	8 664	8 864	9 061
Ensemble dense	16 594	17 056	16 622	16 751	17 003	17 706
France métropolitaine	49 711	52 591	54 335	56 615	58 518	62 754
% corpus dense/population	33,4	32,4	30,6	29,6	29,1	28,2

Les objectifs de la rénovation énergétique sont-ils tenables ?

Les objectifs de la Loi sur la Transition Energétique (LTE) sont pour le moins ambitieux : « rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes », sachant qu' « avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré⁶³ par an doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique ».

Le détail de l'objectif quantitatif mérite attention : la rénovation énergétique prévue à partir de 2017 et jusqu'en 2030 devra en effet concerner chaque année 120 000 logements locatifs sociaux, 50 000 logements locatifs privés et 330 000 logements

⁶² Par exemple, sur ces questions, plusieurs articles proposés par Olivier Piron : « Le périurbain, envers et contre tous ... », Etudes Foncières, n°164, juillet-août 2013 ou encore, « Des territoires toujours plus diversifiés », Constructif, n°35, juin 2013.

⁶³ Ce qui correspond à l'ensemble des logements dont les étiquettes énergétiques sont F ou G.

occupés par leurs propriétaires (dont plus précisément, 200 000 maisons individuelles parmi lesquels 80 000 en situation de précarité énergétique).

Donc, à l'horizon 2030, 2.6 millions de maisons individuelles occupées par leurs propriétaires devront bénéficier d'une rénovation énergétique, dont 1 million en situation de précarité énergétique. Or d'après les études disponibles⁶⁴, 6.5 millions de logements privés, dont 4.5 millions de maisons individuelles, devraient être considérés comme énergivores. L'effort retenu dans la LTE peut ainsi paraître insuffisant pour amener à la disparition du parc à étiquettes F et G d'ici 2030 (et que dire, de l'horizon 2025 !) : il faudrait en effet de l'ordre de 340 000 rénovations énergétiques par an pour résorber le parc des 4.5 millions de maisons individuelles énergivores ... et 490 000 rénovations énergétiques si on considère l'ensemble du parc privé.

L'objectif de la LTE concernant les 330 000 logements occupés par leurs propriétaires paraît de plus difficile à réaliser :

- ✚ cela suppose une massification de la rénovation des logements privés, avec une augmentation du nombre de rénovations énergétiques et du montant unitaire des travaux réalisés. Mais l'ADEME⁶⁵ estime que la rénovation énergétique a concerné 277 000 logements du parc privé en 2013 et 288 000 en 2014 (dont les logements locatifs privés). Il s'agit alors de travaux ayant un véritable impact énergétique, c'est-à-dire des interventions comprenant une isolation (du toit, des murs par l'intérieur ou par l'extérieur), la pose d'ouvertures et l'installation d'un chauffage performant améliorant de manière significative la qualité énergétique du logement⁶⁶. D'après ces chiffres de l'ADEME, il semble donc difficile en l'état actuel des dispositifs publics de réaliser (*a maxima*, puisque ces chiffres intègrent les opérations sur le locatif privé) plus de 85 % de l'objectif correspondant de la LTE (en fait moins de 60 % de l'effort nécessaire pour résorber le parc des 6.5 millions de logements privés énergivores) ;
- ✚ concernant les ménages aux revenus modestes les ambitions du programme « Habiter Mieux » ont été relevées et devraient permettre de financer 70 000 rénovations énergétiques en 2016⁶⁷ (pour un objectif LTE qui devrait être plus près des 80 000 unités). Pour autant, il conviendra que les ressources prévues au budget de l'Anah soient libérées : et même s'il en est ainsi, il restera une part des dépenses à financer de 50 % qui sera à la charge des collectivités locales et/ou des crédits bancaires adaptés aux ménages (très) modestes. Si les entreprises peuvent prendre en charge la montée en puissance des travaux de rénovation énergétique correspondant et les banques accompagner les besoins de financement des ménages qui ne représentent qu'un faible pourcentage des crédits accordés en accession à la propriété, la question budgétaire pour massifier les rénovations et accompagner les ménages modestes reste posée en ce qui concerne les collectivités locales.

⁶⁴ Pour une analyse détaillée : Michel Moullart et Patrick Stocker, « La rénovation énergétique des maisons individuelles occupées par leurs propriétaires », Conseil National de l'Habitat, Rapport final approuvé en assemblée plénière, 20 juillet 2015.

⁶⁵ Source : « OPEN, campagne 2015 (résultats 2014) », ADEME, janvier 2016.

⁶⁶ Compte tenu des techniques employées et de la nature des équipements et des matériaux utilisés pour la rénovation. Mais pas du point de vue de l'étiquette énergétique.

⁶⁷ Source : « OPEN, campagne 2015 (résultats 2014) », ADEME, janvier 2016.

Quant au parc locatif privé, l'objectif n'est guère ambitieux : 50 000 logements par an, ce qui permettra de rénover l'ensemble du parc occupé par des ménages modestes en 50 ans, au mieux. Il est vrai que la question du chiffrage des montants et du financement des travaux à réaliser sur ces logements reste à traiter : si on prend en référence les aides publiques ayant permis la réalisation des opérations PALULOS sur le parc locatif social⁶⁸, elles ont représenté depuis 1998 en moyenne et par logement, de l'ordre de 24 % du coût des travaux.

Enfin, pour le parc locatif social, la LTE affiche un objectif annuel de rénovation énergétique de 120 000 logements, entre 2017 et 2030. Ce seront donc, au total, près de 1.6 millions de logements qui seront ainsi améliorés. L'objectif est ici aussi ambitieux, si les moyens de le réaliser sont mobilisés. Il fera suite aux différentes générations PALULOS qui se sont succédées depuis la fin des années 70 (sans oublier, bien sûr, les PNRU et les Eco-PLS) : avec, notamment, le programme du million de logements sociaux réhabilités décidé par le Président de la République lors du 50^{ème} congrès HLM de juin 1989, la convention du 17 janvier 1995 signée entre l'Etat et l'UNFOHLM prévoyant la réhabilitation de 600 000 logements ... tout cela faisant qu'au total, ce sont près de 6.5 millions de logements locatifs sociaux (dont plus de 4 millions relevant du gros entretien) qui ont déjà été réhabilités avec des aides publiques, au cours des 40 dernières années⁶⁹.

Ainsi, si tout va bien et compte tenu des dispositifs publics actuels d'aide et de leurs évolutions attendues dans les prochaines années, il est peu probable que le nombre de rénovations énergétiques (au sens de la LTE) réalisées chaque année dépasse les 400 000 unités. Cela signifie alors qu'en 2030, au lieu des 6.5 millions de logements privés et sociaux attendus, ce seront un peu plus de 5 millions de résidences principales qui auront été réhabilitées (moins de 80 % de l'objectif), laissant subsister de l'ordre de 1.5 million de passoires énergétiques ... sans compter toutes celles qui auront basculé d'ici là !

⁶⁸ Plus précisément : les subventions de l'Etat et des collectivités locales, l'avantage de taux (l'aide de circuit) et la TVA réduite sur les travaux (depuis 1998).

⁶⁹ Depuis 1978, le total des subventions et des aides de circuit accordées au titre des travaux réalisés sur le parc locatif social a représenté de l'ordre de 13.5 Mds d'€ (18.2 Mds aux prix de l'année 2015) : dont 11.3 Mds pour la seule PALULOS (15.0 Mds aux prix de l'année 2015). Si on rajoute le coût supporté par l'Etat à raison de la TVA réduite sur les travaux, l'ensemble des aides a été de 19.5 Mds d'€ (25.2 Mds aux prix de l'année 2015) : dont 16.8 Mds pour la seule PALULOS (21.3 Mds aux prix de l'année 2015).