



Paris, le 15 février 2012

Présentation de la Note d'analyse « Les aides au logement des ménages modestes »

Mercredi 15 février 2012

par Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

3 messages clés :

- les divers mécanismes d'aides au logement représentent des dépenses importantes, et en augmentation, de la part de la collectivité (37 milliards d'euros);
- malgré ces aides, l'effort financier consenti par les ménages pour se loger augmente, notamment pour les locataires modestes du secteur libre ;
- le rapport coût-efficacité des différentes aides, surtout en contexte budgétaire tendu, doit donc être davantage évalué.

4 propositions :

- Affiner les zonages relatifs aux plafonds de loyer afin de permettre une meilleure indexation de ces plafonds sur les loyers de marché constatés localement ;
- Pour les nouveaux projets de logements sociaux, indiquer explicitement dans les plans de financement la valeur actualisée des aides publiques perçues ainsi que la valeur actualisée des réductions anticipées de loyer par rapport aux loyers de marché. Ces deux indicateurs devront faire l'objet d'un suivi en fonction de l'occupation effective du parc ;
- Fixer les plafonds de revenu pour chaque logement social à cinq fois le loyer (hors aides) du logement, sous réserve du respect de la norme d'occupation ;
- À titre expérimental, proposer à certains bailleurs sociaux un nouveau mode de financement, optionnel, substituant aux aides de l'État une hausse des loyers plafonds associée à une prime d'allocation logement (pour garantir un reste à charge constant pour les locataires modestes).

I - LES MESSAGES CLES

1. Message 1 : la France consacre des sommes importantes pour aider les ménages modestes à se loger

L'ensemble des « avantages conférés » (c'est-à-dire y compris les avantages fiscaux) par les différentes aides au logement est évalué aujourd'hui à **37 milliards d'euros**.

Ces 37 milliards d'euros se répartissent à peu près à égalité entre avantages conférés aux producteurs (19,7 milliards d'euros) et avantages conférés aux consommateurs (17,6 milliards d'euros). **Sur ces 37 milliards d'euros, au moins 21 milliards d'euros sont ciblés sur les ménages modestes, ou en tout cas soumis d'une façon ou d'une autre à un plafond de ressources.** En effet, les aides personnelles représentent 16 milliards d'euros de dépenses, et les comptes du logement évaluaient les avantages conférés aux opérations de logements locatifs sociaux à 4,8 milliards d'euros.

En évolution, on notera que **la part des aides au logement dans le PIB, qui avait diminué depuis le milieu des années 1980, a connu un redressement sensible depuis 2004, avec notamment la montée en régime du programme national de rénovation urbaine.** On se situe aujourd'hui à 2 % du PIB, comme au début des années 1980, après un point bas à 1,5 % du PIB en 1988.

2. Message 2 : malgré cet effort de la collectivité, au cours des vingt dernières années, l'effort financier consenti par les ménages pour se loger a augmenté en France.

Et cette hausse a été particulièrement sensible pour les ménages les plus modestes :

- une note précédente du CAS a bien montré que les propriétaires accédant à la propriété ont dû faire face à une augmentation très rapide des prix immobiliers ;

- mais les locataires ont vu également leur taux d'effort augmenter, plus particulièrement dans le secteur libre, et pour les ménages des deux premiers déciles ;

Du coup, le parc « financièrement accessible »* aux ménages modestes (c'est-à-dire avec un loyer inférieur à un tiers de leurs revenus) s'est sensiblement réduit depuis la fin des années 1980, particulièrement entre 1988 et 1996.

* : *on raisonne ici sans chercher à savoir si les logements sont adaptés aux ménages, que ce soit en termes de taille ou de localisation. Cette grille d'analyse permet néanmoins de comparer les situations dans le temps.*

Cette raréfaction des logements accessibles aux ménages locataires modestes est due essentiellement à une hausse des loyers dans le secteur libre entre 1988 et 1996.

Attention : ces évolutions, valables en moyenne à l'échelle nationale, peuvent masquer de fortes disparités locales.

3. Message 3 : l'importance de l'effort consenti, ajouté aux difficultés croissantes des ménages à se loger à un prix abordable, invite donc à s'interroger sur l'efficacité des différentes formes d'aides.

Les différentes formes d'aides ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients :

Avantages des aides à la pierre :

- créent, en général, une offre nouvelle (hors aides à l'amélioration de l'habitat, qui peuvent néanmoins remettre des logements sur le marché) ;
- permettent, en France, dans le logement social, d'offrir des baisses de loyer évaluées annuellement à 10 milliards d'euros ;
- permettent de maîtriser les formes de l'urbanisation et de garantir un niveau de qualité minimum des logements.

Inconvénients des aides à la pierre :

- elles peuvent produire des effets d'aubaine (subvention du privé locatif), difficiles à mesurer et des phénomènes de surproduction en zones non tendues ;
- elles peuvent produire des effets de substitution (effet démontré pour les logements sociaux intermédiaires aux Etats-Unis), et donc l'offre totale de logements augmente moins que prévu ;
- surtout, elles créent (logement social) des situations de rentes, du fait du droit au maintien dans les lieux :
 - o depuis 2009, les locataires dont les revenus dépassent, pendant deux années consécutives, le double des plafonds de ressources, se voient appliquer un contrat de location de trois ans non renouvelable.
 - o Principe de surloyers pour les ménages qui dépassent de 20 % les plafonds de revenus, qui sont cependant élevés puisque 64 % des ménages sont éligibles aux logements sociaux de type PLUS ou équivalent

Avantages des aides à la personne :

- elles sont mieux ciblées que les aides à la pierre (pas de situation de rentes) ;
- elles ne freinent pas la mobilité puisqu'elles sont attachées au ménage et non au logement ;
- pas d'effet de stigmatisation

Inconvénients des aides à la personne :

- pas d'offre nouvelle, au moins pas directement ;
- effet inflationniste, à court terme, du fait de la rigidité de l'offre, notamment sur les petites surfaces. À plus long terme, l'augmentation des prix peut être due à une amélioration de la qualité ;
- peuvent constituer une trappe à pauvreté (désincitation au travail)

Si ces avantages et inconvénients commencent à être bien documentés, difficile en revanche de répondre à la question : quelle est l'intervention la plus efficace et la moins coûteuse, compte tenu de l'état local du marché du logement ?

D'où la nécessité de développer une analyse coût-efficacité adaptée aux contextes locaux.

La note présente plusieurs études réalisées aux États-Unis qui comparent ainsi le coût total d'un logement aidé, pour la collectivité et le locataire (on additionne donc les aides et le loyer payé par le locataire) à son coût au prix du marché (le loyer de marché). Ces études montrent en général que les aides à la pierre sont plus coûteuses que les aides à la personne. Aucune étude de ce type n'existe en France.

II - LES PROPOSITIONS

1) Les plafonds de loyer (logement social, logements conventionnés, Scellier, ANAH) sont aujourd'hui calculés en fonction d'un zonage censé refléter le niveau de tension du marché immobilier mais qui s'avère trop grossier : au sein d'une même zone, l'écart entre le loyer plafond HLM et le loyer de marché peut être très faible ou au contraire très important. Il en est de même pour les plafonds de loyer imposés dans le cadre de l'investissement locatif.

Cette insuffisante précision du zonage conduit à une mauvaise allocation des ressources. D'où la proposition 1.

Proposition 1 : Affiner les zonages relatifs aux plafonds de loyer afin de permettre une meilleure indexation de ces plafonds sur les loyers de marché constatés localement.

Les méthodes de « prix hédoniques » permettent aujourd'hui de calculer des loyers de marché théoriques assez précisément pour tous les logements. Ces valeurs pourraient servir de référence pour la définition et la mise à jour des plafonds de loyers à une échelle géographique fine.

2) Lorsqu'on subventionne la construction ou l'exploitation d'un logement, on « achète » une réduction de loyer par rapport à ce que peut proposer le marché. Il conviendrait donc de poser

un principe de proportionnalité entre aides consenties et réductions effectives de loyer. D'où la proposition 2.

Proposition 2 : Pour les nouveaux projets de logements sociaux, indiquer explicitement dans les plans de financement la valeur actualisée des aides publiques perçues ainsi que la valeur actualisée des réductions anticipées de loyer par rapport aux loyers de marché. Ces deux indicateurs devront faire l'objet d'un suivi en fonction de l'occupation effective du parc.

Notons que cela passe par une meilleure connaissance des aides consenties par les collectivités locales, et notamment des aides qui prennent la forme de cession d'actifs immobiliers (terrain ou terrain + structure) à un prix inférieur au prix du marché.

Cette démarche permettrait au moins trois choses :

- comparer entre elles les opérations de construction de logements sociaux,
- comparer le rapport coût-efficacité d'une opération de construction neuve vis-à-vis d'une opération d'acquisition/ réhabilitation,
- prendre des décisions concernant la localisation des logements sociaux que l'on souhaite construire, etc.

3) Un des inconvénients majeurs du logement social est son manque de ciblage. Comment l'améliorer ?

Une première voie consiste à revoir les conditions d'éligibilité. Aujourd'hui, les critères retenus permettent à 64 % des ménages d'y accéder, alors que le logement social ne permet de loger que 17 % des ménages.

Une solution simple consisterait à poser une règle d'éligibilité propre à chaque logement fixant une norme d'occupation et un taux d'effort minimal. D'où la proposition 3.

Proposition 3 : Fixer les plafonds de revenu pour chaque logement social à cinq fois le loyer [hors aides] du logement, sous réserve du respect de la norme d'occupation.

Ainsi, le taux d'effort avant aide ne serait pas inférieur à 20 %, ce qui correspond à peu près au taux d'effort médian constaté aujourd'hui.

4) En raison du principe de maintien dans les lieux, certains ménages initialement sous le plafond de revenu finiront par se retrouver au-dessus de ce plafond. Comment gérer ces situations ?

Le principe des surloyers constitue une première réponse. Mais, du point de vue de la puissance publique, ce mécanisme n'est que partiellement satisfaisant. En effet, les surloyers transfèrent l'« avantage HLM », c'est-à-dire la différence entre le loyer social et le loyer de marché, de l'occupant au bailleur. Du coup, les financeurs publics ne peuvent pas récupérer leur subvention initiale.

Certains proposent d'aller plus loin dans la remise en cause du droit au maintien dans les lieux, d'autres de taxer l'avantage HLM. Nous proposons quant à nous, à titre expérimental, un

nouveau mode de financement, où la subvention publique dépend plus directement des caractéristiques du ménage qui occupe le logement social. D'où la proposition 4.

Proposition 4 : à titre expérimental, proposer à certains bailleurs sociaux un nouveau mode de financement, optionnel, substituant aux aides de l'État une augmentation des loyers plafonds associée à une prime d'allocation logement [pour garantir un reste à charge constant pour les locataires modestes].

Avec le mécanisme proposé :

- on remplace une série d'aides de l'État (subventions, prêts aidés, avantages fiscaux), indépendantes de l'évolution des revenus de l'occupant du logement social, par une subvention qui en dépend directement
- le reste à charge des ménages modestes demeurerait inchangé, tandis que les ménages qui ne seraient pas ou plus éligibles aux APL paieraient un loyer plus proche des loyers de marché
- la charge budgétaire totale pour l'État resterait constante, voire diminuerait.

CONCLUSION

Le logement constitue une priorité légitime de l'action publique.

Mais cela ne rend pas superflue une évaluation rigoureuse des effets des dispositifs mis en œuvre.

Il convient en tout état de cause de s'assurer que les sommes consacrées à l'aide au logement des plus modestes sont les plus efficaces possible et bénéficient bien aux ménages qui en ont le plus besoin.

• Contact Presse

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr