

Les aides au logement des ménages modestes

Malgré l'importance des aides au logement en faveur des ménages modestes, ces derniers rencontrent des difficultés croissantes à se loger. En effet le parc qui leur est financièrement accessible s'est réduit depuis la fin des années 1980, particulièrement entre 1988 et 1996. Or il apparaît que la puissance publique dispose de trop peu d'outils permettant de connaître le retour sur investissement réel des politiques qu'elle finance, faute d'indicateur adéquat, notamment parce que les critères d'éligibilité, les plafonds de loyers et autres paramètres sont

définis trop largement, sans prise en compte suffisante de la diversité des marchés locaux du logement. Il en résulte une allocation imparfaite du parc et des bénéficiaires. Dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, cette note formule des propositions concrètes visant à renforcer l'efficacité des politiques du logement tout en les rendant plus justes. Dans certains cas, cette recherche d'efficacité doit passer en premier lieu par la création d'indicateurs synthétiques permettant de comparer différentes politiques ou différents projets. ■

PROPOSITIONS

- 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.
- 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.
- 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.
- 4 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).

LES ENJEUX Au cours des vingt dernières années, l'effort financier consenti par les ménages pour se loger a augmenté en France. Cette hausse a été particulièrement sensible pour les ménages les plus modestes. Il existe ainsi une forte attente des Français vis-à-vis des pouvoirs publics pour que ceux-ci interviennent et contiennent l'augmentation de leurs dépenses de logement.

Or la collectivité dépense déjà des sommes importantes en matière de politique du logement. L'ensemble des avantages conférés par les différentes aides au logement est évalué aujourd'hui à 37 milliards d'euros. L'importance de l'effort consenti, de même que la situation des finances publiques, invitent à se poser la question de l'efficacité de ces différentes formes d'aide au regard de cet objectif prioritaire : permettre aux ménages de se loger à un coût compatible avec leurs ressources.

Après avoir montré que le parc des logements financièrement accessibles a eu tendance à diminuer ces 25 dernières années, cette note présente une méthodologie permettant d'évaluer le rapport coût-efficacité des différentes formes d'aide et propose des pistes afin de rendre la dépense publique de logement plus efficace et plus juste.

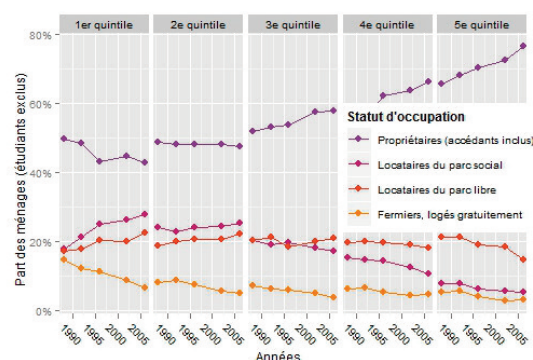
UN RÉTRÉCISSEMENT DU PARC DE LOGEMENTS ABORDABLES FINANCIÈREMENT, SURTOUT POUR LES MÉNAGES MODESTES

La part des différents statuts d'occupation est stable mais le secteur locatif social loge de plus en plus les ménages modestes

Depuis vingt-cinq ans, le statut d'occupation des ménages (hors étudiants) a peu évolué. La part des propriétaires occupants s'établissait en 2006 à 58 %, celle des locataires du parc social à 17 % et celle des locataires du parc privé à 20 %⁽¹⁾.

Néanmoins, les caractéristiques des ménages que l'on trouve au sein de chaque statut d'occupation ont beaucoup changé. Les ménages qui appartiennent aux trois quintiles de niveau de vie supérieurs sont ainsi plus souvent propriétaires de leur logement, tandis que les ménages les plus modestes, appartenant aux deux premiers quintiles de revenu, sont plus souvent locataires, en particulier dans le parc social.

Graphique 1
Évolution des statuts d'occupation par quintile de niveau de vie



Source : enquêtes Logement, INSEE, calculs Centre d'analyse stratégique.

Si les ménages du parc social ne se sont pas appauvris à proprement parler, les ménages modestes ont effectivement de plus en plus tendance à être logés dans le parc locatif en général, et dans le parc locatif social en particulier⁽²⁾.

Un taux d'effort en augmentation...

Les propriétaires accédant à la propriété ont dû faire face à une augmentation très rapide des prix immobiliers⁽³⁾.

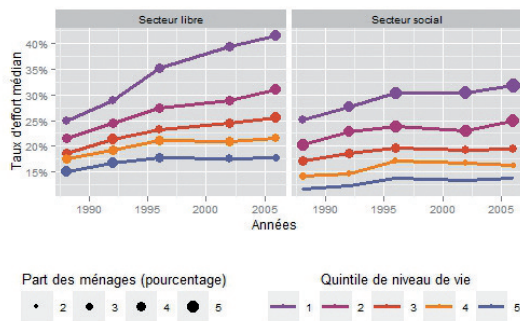
[1] La part résiduelle est constituée des ménages logés gratuitement.

[2] Jacquot A. (2007), *L'occupation du parc HLM : un éclairage à partir des enquêtes Logement de l'INSEE*, INSEE, document de travail, n° F0708. Driant J.-C. et Rieg C. (2004), "Les ménages à bas revenus et le logement social", *INSEE Première*, n° 962.

[3] Ben Jelloul M., Colombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C. (2011), "L'évolution des prix du logement depuis 25 ans", *La note d'analyse*, n° 221, Centre d'analyse stratégique.

En ce qui concerne les locataires, leur taux d'effort⁽⁴⁾ a augmenté nettement plus rapidement pour les ménages les plus modestes que pour les plus aisés. De fait, les ménages des deux quintiles les plus élevés n'ont guère vu leur taux d'effort évoluer après 1996. Pour les ménages modestes (deux premiers quintiles), l'augmentation du taux d'effort est particulièrement sensible dans le parc privé.

Graphique 2
Évolution des taux d'effort des locataires par quintile de niveau de vie



Lecture : entre 1988 et 2006, le taux d'effort des ménages locataires du secteur libre appartenant au premier quintile de niveau de vie est passé de 25 % à 41,4 %. La part de ces ménages s'élevait 3,5 % de l'ensemble des ménages (étudiants exclus) en 1988 et 4,5 % en 2006.

Source : enquêtes Logement, INSEE, calculs Centre d'analyse stratégique.

... qui se traduit par un rétrécissement du parc de logements abordables financièrement

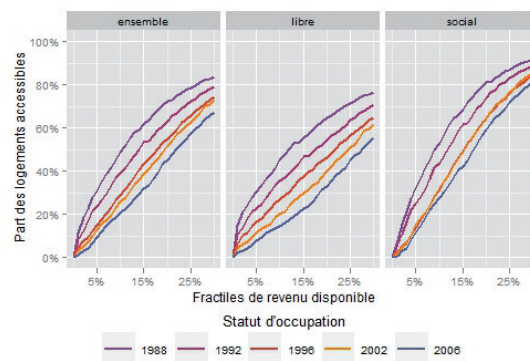
Une autre façon de poser le problème est de se donner une définition de ce que serait, pour un ménage donné, un logement "financièrement accessible" et d'observer l'évolution dans le temps du parc de ces logements. Cela suppose de faire un choix nécessairement discutable. Un ménage peut en effet toujours dans une certaine mesure sacrifier une part de sa consommation pour consommer un peu plus de logement. Et les normes relatives à ce qui est considéré comme abordable et ce qui ne l'est pas peuvent varier au cours du temps. Néanmoins, on choisit ici de s'intéresser au parc de logements que les ménages pourraient louer en conservant un taux d'effort inférieur à 33 %. Cela correspond au taux d'effort maximal habituellement toléré par les bailleurs pour accepter un locataire (un tiers des revenus).

Le choix d'un seuil uniforme pour l'ensemble des ménages peut être critiqué en raison des particularités de la dépense de services de logement. Ainsi, la consommation de logement est incompressible en deçà d'un certain niveau, ce qui a tendance à faire croître "mécaniquement" le taux d'effort des ménages pauvres : la part des

revenus que l'on consacre aux biens de première nécessité a tendance à être plus élevée lorsqu'on est pauvre que lorsqu'on est riche. Par ailleurs, vivre à plusieurs sous le même toit permet de réaliser des économies d'échelle substantielles : un couple de bi-actifs payés au SMIC aura tendance à moins consommer de service de logement qu'une personne seule payée au SMIC. Enfin, une même dépense de service de logement peut correspondre à des réalités fort différentes en termes de confort et de services associés, en fonction notamment de la localisation.

Cette approche a néanmoins le mérite de fournir une grille d'analyse permettant de comparer des situations dans le temps. Ce que l'on constate en l'adoptant, c'est une raréfaction, au cours des vingt-cinq dernières années, des logements accessibles aux ménages se situant dans le bas de la distribution des revenus. Cette raréfaction intervient essentiellement entre 1988 et 1996. Depuis 1996 la raréfaction se poursuit de façon ralentie dans le parc libre, tandis que seul le nombre de logements accessibles aux ménages modestes dans le parc social ne diminue pas.

Graphique 3
Évolution de la part de logements accessibles financièrement aux ménages modestes



Lecture : En 1988, 80 % des logements étaient financièrement accessibles aux ménages du 25^e centile des revenus disponibles. En 2006, cette part était tombée à 60 %.

Source : enquêtes Logement (étudiants exclus), INSEE, calculs Centre d'analyse stratégique.

La raréfaction des logements accessibles aux ménages locataires modestes est due essentiellement à une hausse des loyers de 1988 à 1996. L'évolution du revenu n'engendre quant à elle que de faibles variations du parc accessible (2 points de pourcentage en plus ou en moins).

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

[4] On définit ici le taux d'effort comme le ratio entre le loyer charges comprises (hors dépenses d'énergie) et les revenus du ménage, y compris les aides au logement. Il existe d'autres définitions du taux d'effort. On adopte cette définition qui nous permet de distinguer, dans les évolutions, les effets liés aux variations des loyers de ceux liés aux variations des revenus.

➤ AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES OUTILS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Une intervention large, aux objectifs nombreux

Le champ de l'intervention publique en matière de logement est extrêmement vaste, puisque, outre les aides, il comprend toutes les régulations qui touchent, directement ou non, la construction, l'urbanisme et donc le logement⁽⁵⁾. Même en s'en tenant au champ des aides, on doit convenir que le paysage est encore très complexe.

Les différentes aides peuvent en effet se distinguer du point de vue de leurs financeurs (État, collectivités locales, partenaires sociaux), de leurs destinataires (propriétaires occupants, bailleurs, locataires), de leur nature (subventions, avantages de taux, prestations, déductions fiscales, crédits d'impôts, etc.) mais aussi de leurs objectifs. Ces derniers sont eux-mêmes fort variés et souvent multiples pour une même aide. Par exemple, la TVA à taux réduit pour travaux permet à la fois d'améliorer les conditions de confort du logement, de baisser la facture énergétique des ménages, de relancer l'emploi dans le BTP ou encore de lutter contre le travail au noir.

Les comptes du logement constituent la source la plus fiable permettant de disposer d'une vision d'ensemble des aides publiques au logement. Ces comptes établissent une distinction entre aides aux consommateurs et aides aux producteurs. La frontière entre les deux types d'aides comporte une part d'arbitraire. Ainsi, dans les comptes du logement, la TVA à taux réduit pour travaux d'investissement est considérée comme une aide fiscale aux producteurs mais, si les travaux concernent des dépenses courantes, elle est considérée comme une aide aux consommateurs.

Surtout, une aide versée à un producteur de service de logement bénéficie au consommateur de ce service et inversement. Une subvention à l'investissement dans le locatif social permet en principe de proposer des loyers inférieurs aux loyers de marché et profite aussi, *in fine*, au locataire, c'est-à-dire au consommateur du service de logement. Inversement, l'aide personnelle qui solvabilise le locataire, peut permettre au bailleur, au moins à court terme, de louer son bien pour un loyer supérieur à celui qu'il pourrait proposer s'il n'y avait pas d'aide personnelle. L'investissement dans l'immobilier locatif devenant

plus intéressant, on peut espérer que l'offre se développe à moyen terme, et que, *in fine* les locataires trouvent plus facilement un logement à louer.

En dépit de son caractère conventionnel, la présentation des aides proposée dans les comptes du logement permet de dresser un tableau complet des "avantages conférés" par les différentes aides publiques. Par "avantages conférés", il faut entendre l'ensemble des aides, y compris celles qui ne donnent pas lieu à des versements, et en particulier les avantages fiscaux.

Les avantages conférés par les aides publiques au logement étaient estimés en 2009 à environ 37 milliards d'euros. Pour mémoire, rappelons que les prélèvements qui pèsent *spécifiquement* sur le logement s'élevaient la même année à 26,6 milliards d'euros, dont 16,3 milliards d'euros de taxe foncière⁽⁶⁾ sur les propriétés bâties et 6,7 milliards d'euros de prélèvements liés aux mutations.

À la lecture du tableau 1, on observe que **ces avantages se partagent à peu près à parts égales entre avantages conférés aux producteurs (19,7 milliards d'euros) et avantages conférés aux consommateurs (17,6 milliards d'euros)**. On constate aussi l'extrême complexité des aides aux producteurs comparée à la relative simplicité de celles accordées aux consommateurs, dont l'essentiel est constituée par les aides à la personne (16 milliards d'euros). Enfin, on retrouve tant la multiplicité des objectifs visés par les aides au logement que la diversité des canaux par lesquels elles transitent. En revanche, il n'est pas possible de distinguer, parmi ces aides, celles qui sont spécifiquement destinées aux ménages modestes. Par exemple, la TVA à 5,5 % pour travaux, qui représente une dépense fiscale importante (près de 3,9 milliards d'euros pour les dépenses d'investissement et 1,5 milliard d'euros pour les dépenses courantes) bénéficie potentiellement à tous les ménages.

Néanmoins, on rappellera que les comptes du logement évaluent les avantages conférés aux opérations de logements locatifs sociaux à 4,8 milliards d'euros en 2009 et que la collectivité consacrait la même année environ 16 milliards d'euros pour financer les aides à la personne⁽⁷⁾. Ainsi, **au moins 21 milliards d'euros sur les 37 milliards d'euros d'avantages conférés en 2009 par les aides au logement sont ciblés sur les ménages modestes, ou en tout cas soumis d'une façon ou d'une autre à un plafond de ressources.**

[5] Par exemple, l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, fixe aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales.

[6] S'agissant de la taxe foncière, ce montant correspond aux prélèvements effectifs hors compensation versée par l'État.

[7] Il faut noter que les locataires du parc social peuvent bénéficier également d'aides personnelles. Ainsi, les aides personnalisées au logement (APL) représentent environ 43 % des aides personnelles aux locataires (hors foyer).


Tableau 1
Les avantages conférés par les aides publiques au logement en 2009

Avantages conférés aux producteurs 19 763 M€	Aides effectives	2 760 M€
	- Subventions au locatif social	1 474 M€
	- dont ANRU	938 M€
	- PALULOS	499 M€
	- ANAH + PAH	510 M€
	- Autres	276 M€
	Autres aides aux producteurs	3 597 M€
	- TVA réduite pour les opérations d'investissement locatif social	1 872 M€
	- Neuf	1 407 M€
	- Acquisition/amélioration	96 M€
	- Travaux	369 M€
	- Exonération de TFPB à la charge de l'État	152 M€
	- Compensation par l'État de la réduction des droits de mutation	1 573 M€
	Avantages de taux *	3 710 M€
	- Prêts locatifs aidés	1 227 M€
	- Prêts aidés aux ménages (hors 1 %)	1 966 M€
	- Prêts 1 % (y. c. Pass foncier)	515 M€
	- Autres	6 M€
	Avantages fiscaux	9 694 M€
	- Mesures en faveur des propriétaires occupants	
	- Réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts	1 170 M€
	- Travaux	1 350 M€
	- TVA à 5,5 % pour accession en zone ANRU	110 M€
	- Mesures en faveur des bailleurs	
	- Mesures en faveur de l'investissement locatif	620 M€
	- Déduction forfaitaire liée à des travaux d'amélioration et de dépense d'équipement	950 M€
	- Exonération de TFPB (à la charge des collectivités locales)	831 M€
	- TVA à 5,5 % pour travaux (tous bénéficiaires)	3 888 M€
	- Autres	885 M€
Avantages conférés aux consommateurs 17 602 M€	Aides à la personne	16 090 M€
	- dont aides personnelles	15 606 M€
	- Propriétaires	997 M€
	- Locataires (hors foyers)	13 515 M€
	- Foyers	1 094 M€
	Avantages fiscaux	1 512 M€
	NB : Il s'agit, pour la totalité, de la TVA réduite à 5,5 % pour travaux correspondant à des dépenses courantes et non d'investissement.	

ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

ANAH : Agence nationale de l'habitat.

PAH : Prêt pour l'amélioration de l'habitat.

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

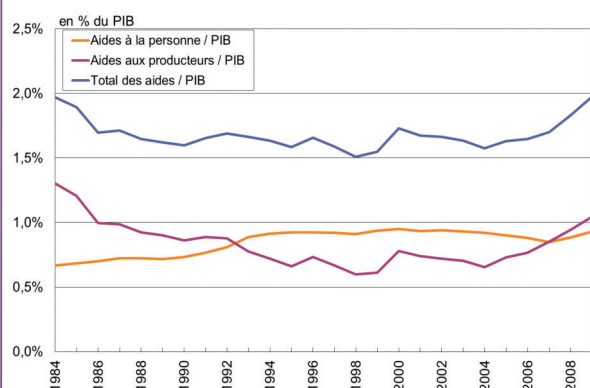
* Les avantages de taux concernent les prêts dont le taux est inférieur à celui du marché. Le principe de mesure de ces avantages consiste à évaluer le montant du prêt qui aurait été obtenu au taux du marché avec un échéancier de paiement (intérêt + remboursement) identique à celui de l'emprunt à taux préférentiel considéré, puis à effectuer la différence entre ce montant et celui effectivement accordé. Pour évaluer ces avantages de taux et les transformer en équivalents-subventions, on utilise, comme taux de référence, le taux moyen des obligations du secteur public pour les emprunts des personnes morales (pour l'essentiel les organismes d'HLM), et le taux des emprunts libre pour les prêts aux ménages.

Source : comptes du logement, CGDD/S0eS, édition 2011.

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, porté en particulier par la croissance des aides aux producteurs, avec notamment la montée en régime du programme national de rénovation urbaine.

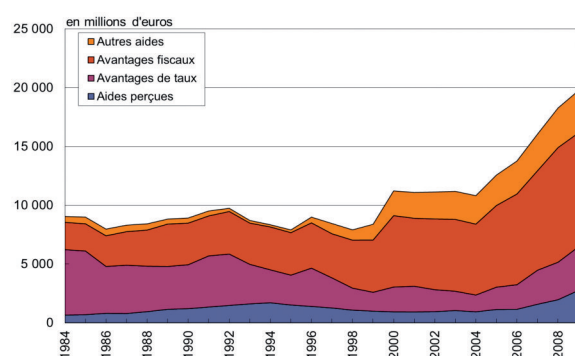
On remarquera également que l'outil fiscal est de plus en plus mobilisé, notamment en ce qui concerne les aides aux producteurs. Les différentes formes d'intervention publique en faveur du logement ont des avantages et des inconvénients désormais bien répertoriés.

Graphique 4
Part des avantages conférés au logement dans le PIB



Source : comptes du logement, CGDD/SOeS, édition 2011.

Graphique 5
Décomposition des avantages conférés aux producteurs de service de logement



Source : comptes du logement, CGDD/SOeS, édition 2011.

Les “aides à la pierre” : avantages et inconvénients

Les aides à la pierre ont pour principal avantage de créer directement une offre nouvelle⁽⁸⁾, ce que ne permettent pas les aides personnelles, même si la solvabilisation des ménages grâce à ces dernières encourage en principe la mise sur le marché de nouveaux logements. Il convient néanmoins de rappeler, d'une part, que les aides à l'investissement privé locatif présentent des effets d'aubaine importants et, d'autre part, qu'une partie de l'offre produite dans le secteur social se substitue en fait à l'offre privée. Aux États-Unis⁽⁹⁾, on a pu montrer que cet

effet d'éviction est assez important pour les logements destinés aux ménages aux revenus intermédiaires mais qu'il semble justifié de subventionner la construction de logements sociaux pour les ménages très modestes pour lesquels le marché n'est pas en mesure de créer une offre⁽¹⁰⁾. Cette incapacité est aggravée par l'augmentation des normes de qualité qui renchérissent les prix.

Aujourd'hui, le logement social permet d'offrir des baisses de loyer par rapport aux loyers de marché qu'on peut évaluer globalement à environ 10 milliards d'euros par an⁽¹¹⁾. Ce montant est important au regard des sommes annuellement consacrées aujourd'hui au logement social (environ 5 milliards d'euros). On doit cependant garder à l'esprit que ce résultat a été rendu possible par la constitution progressive d'un large parc social, dont l'amortissement a été accéléré dans les années 1970 en raison de l'inflation. Tout investissement immobilier réalisé avant cette période s'est révélé *a posteriori* très avantageux. La rentabilité pour l'État de l'investissement dans le logement social ne sera probablement pas de la même ampleur à l'avenir.

Les aides à la pierre permettent également, lorsqu'elles sont utilisées judicieusement, de maîtriser les formes de l'urbanisation et d'assurer un niveau de qualité minimum des logements destinés aux ménages à faibles revenus.

Mais ces aides souffrent aussi de plusieurs inconvénients. Tout d'abord, elles peuvent contribuer à produire une certaine ségrégation des populations en fonction du revenu, y compris au sein du parc social. A. Jacquot⁽¹²⁾ a montré qu'au sein du parc des habitations à loyer modéré (HLM) les logements occupés par les ménages relativement aisés ne sont pas situés aux mêmes endroits que ceux occupés par les ménages plus défavorisés. Cela est dû d'abord à l'existence de plusieurs catégories de logements HLM (intermédiaire, social, très social) destinés à différentes catégories de revenu.

Mais cela est dû également à un phénomène de “filtration naturelle” bien mis en évidence par A. Laferrère⁽¹³⁾. Ce phénomène s'explique par l'évolution naturelle des revenus et par l'existence du droit au maintien dans les lieux, dispositif pourtant défendu en raison d'un impératif de mixité sociale. Le mécanisme est le suivant : les ménages qui ont le choix, ceux dont les revenus augmentent, quittent les logements sociaux peu confortables, mais restent



[8] Dans le cas des aides à la rénovation (ANAH), il s'agit d'améliorer la qualité plutôt que d'augmenter la quantité. Par ailleurs, dans le cas des logements sociaux en VEFA (vente en état futur d'achèvement), il ne s'agit pas d'une augmentation directe de l'offre.

[9] Murray M. P. (1999), “Subsidized and unsubsidized housing stock 1935 to 1987: Crowding out and cointegration”, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1), p. 107-124. Voir aussi Sinai T. et Waldfogel J. (2002), “Do low-income housing subsidies increase housing consumption?”, *NBER Working Paper*, n° 8708.

[10] O'Flaherty B. (1995), “An economic theory of homelessness and housing”, *Journal of Housing Economics*, vol. 4, p. 13-49.

[11] Trévien C. (2008), “La formation des loyers et les effets des HLM sur les ménages”, mémoire ENSAE.

[12] Jacquot A. (2007), *op. cit.*

[13] Laferrère A. (2011), “Comment attribuer les HLM ?”, *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, p. 231-243.

dans les plus agréables. Ces derniers se trouvent ainsi occupés par les ménages les plus aisés. *A contrario*, les ménages les plus pauvres ont tendance à se concentrer dans les logements les moins recherchés, en particulier en termes de localisation.

Encadré 1

Mixité sociale, quel impact sur l'égalité des chances ?

Il existe une vaste littérature analysant l'impact de la mixité socioculturelle sur les trajectoires individuelles. Le fait que les enfants ayant grandi dans des quartiers défavorisés aient en moyenne plus de difficulté à l'école et dans leur insertion professionnelle est très bien documenté. En revanche, il est plus délicat de mesurer l'impact causal du quartier sur ces difficultés : celles-ci pourraient ne résulter que des faibles niveaux de revenus ou d'éducation de leurs parents ou d'autres caractéristiques indépendantes du quartier^[14].

Oreopoulos [2003]^[15] a comparé les trajectoires d'emploi de jeunes ayant grandi dans des logements sociaux situés dans le centre de Toronto par rapport à celles de jeunes ayant grandi dans les logements sociaux situés dans des quartiers plus défavorisés de la ville. Comme le processus d'allocation des logements sociaux s'apparente à une loterie pour les demandeurs inscrits sur la liste d'attente (un ménage est obligé de prendre le premier logement disponible sinon il retourne à la fin de la liste d'attente), on peut considérer que les jeunes en question ont été aléatoirement affectés à un quartier plutôt qu'un autre. Oreopoulos montre que malgré des situations très contrastées entre les quartiers, notamment en termes de taux de chômage et de criminalité, les trajectoires individuelles des jeunes sont très peu différentes.

Goux et Maurin [2007]^[16] estiment que les études du type de celle réalisée par Oreopoulos ne sont pas pertinentes car les voisinages qu'elles prennent en compte (des quartiers de quelques milliers d'individus) sont en général trop grands par rapport à la population à laquelle est réellement exposé un enfant. À partir d'une méthodologie très différente, consistant à observer les trajectoires d'enfants vivant dans le même immeuble, les auteurs montrent que les résultats scolaires des enfants à la fin du collège sont très influencés par les "proches voisins".

En tout état de cause, des considérations de cohésion sociale peuvent justifier de promouvoir la mixité socioculturelle quand bien même son impact sur l'égalité des chances resterait discuté.

Ainsi, le droit au maintien dans les lieux crée des rentes de situation qui sont autant de subventions implicites à des ménages dont les ressources ne les justifient plus, soit parce que leurs revenus ont augmenté, soit parce qu'avec le départ de leurs enfants la taille du ménage s'est réduite. Ces rentes sont d'autant plus importantes que les loyers dans le secteur HLM ne dépendent plus du revenu une fois que le locataire a obtenu son logement et qu'ils sont établis sans référence suffisante aux conditions locales du marché. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) de 2009 permet dorénavant de mettre fin aux situations extrêmes puisque les locataires dont les revenus dépassent, pendant deux années consécutives, le double des plafonds de ressource, se verront appliquer un contrat de location de trois ans non renouvelable^[17]. Il existe aussi un principe de surloyer (supplément de loyer de solidarité) pour les ménages qui dépassent de 20 % les plafonds de revenu. Cependant, ces derniers sont très élevés. Ils permettent par exemple à 64 % des ménages d'être éligibles aux logements sociaux de type PLUS ou équivalent, qui représentent 82 % du parc HLM^[18] même si, dans les faits, seuls 17 % des ménages habitent effectivement dans un logement social. Ainsi, aujourd'hui, seuls 4 % des ménages du parc HLM sont susceptibles d'être assujettis au surloyer.

Comme indiqué *supra*, la tendance est cependant bien à ce que les HLM logent de plus en plus les ménages modestes. La part des ménages en HLM se situant dans la moitié haute de la distribution est en diminution : elle était de 43 % en 1984, de 35 % en 2001 et n'était plus que de 30 % en 2006^[19]. Il n'en reste pas moins que la rigidité du système d'attribution a pour conséquence une allocation non optimale de la ressource HLM. En 2002, on comptait ainsi entre 650 000 et 800 000 logements HLM en situation de sous-peuplement prononcé (par exemple un logement d'au moins trois chambres pour une personne seule), et entre 430 000 et 830 000 logements HLM en situation de surpeuplement^[20].

Concernant enfin plus spécifiquement les aides à l'investissement locatif, outre l'effet d'aubaine déjà évoqué *supra* et les risques de surproduction qu'elles peuvent faire peser dans les zones non tendues (certes atténués par les réformes successives), il faut encore mentionner leur caractère potentiellement antiredistributif, surtout



[14] Pour approfondir la question, voir Houard N. [2011], "Des effets de quartier à la politique de la ville, perspectives internationales", *La note d'analyse*, n° 249, Centre d'analyse stratégique.

[15] Oreopoulos P. [2003], "The long-run consequences of living in a poor neighborhood", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4, p. 1533-1575.

[16] Goux D. et Maurin E. [2005], "Composition sociale du voisinage et échec scolaire. Une évaluation sur données françaises", *Revue économique*, vol. 56, n° 2, mars, p. 349-362

[17] Le bailleur est tenu de proposer un nouveau logement au locataire dont l'appartement ne correspond plus à ses besoins (trop grand, par exemple). En cas de refus de trois offres de logement, le locataire sera déchu de tout titre d'occupation de son logement. On n'a pas assez de recul à ce jour pour évaluer l'impact de ce dispositif.

[18] Source : Union sociale pour l'habitat.

[19] En 2006, 4,1 millions de ménages sont logés en HLM, soit 15,7 % des ménages.

[20] Jacquot A. [2007], "L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE", INSEE, document de travail, n° F0708.

lorsqu'était mobilisé l'amortissement accéléré visant à créer du déficit foncier et à diminuer le revenu imposable (dispositifs Borloo ou Robien) et non le crédit d'impôt (dispositif Scellier). Dans le premier cas, en effet, la réduction d'impôt est d'autant plus importante, pour un investissement donné, que la tranche d'imposition du ménage est élevée.

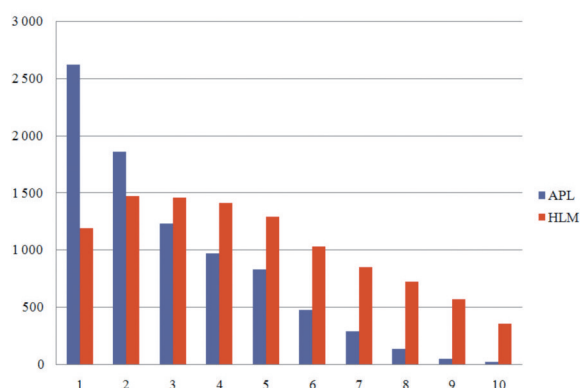
Les aides à la personne : avantages et inconvénients

L'avantage principal des aides à la personne tient au fait qu'elles sont mieux ciblées que les aides à la pierre. Elles dépendent en effet directement du revenu du ménage et de sa composition⁽²¹⁾, et peuvent être ajustées régulièrement en fonction de l'évolution de ces deux paramètres.

La comparaison réalisée par C. Trévien⁽²²⁾ entre les dépenses d'aide pour le logement et les "avantages HLM", entendus comme la différence entre le loyer de marché du logement HLM et le loyer effectivement demandé, est ici instructive. Le graphique 6 présente la répartition de ces sommes par décile de revenu. Il met bien en évidence le fait que les aides à la personne sont beaucoup plus ciblées vers les ménages à faible revenu que l'avantage procuré par les HLM.

Graphique 6

Distribution des avantages conférés par les aides personnalisées au logement et les HLM par décile de revenu



Source : enquête Logement 2006, d'après Trévien (2008).

Les aides à la personne, étant attachées au ménage et non au logement, ne freinent pas la mobilité puisqu'elles permettent aux ménages de choisir plus facilement la localisation de leur logement et de réaliser des arbitrages localisation/qualité du logement. Le taux de rotation annuel dans le parc privé locatif (18 % en 2007) est ainsi nettement supérieur à celui que l'on observe au sein du parc social (10 % en 2007)⁽²³⁾. Enfin, les aides personnelles ne font pas peser de risque de stigmatisation sur les personnes qui en bénéficient, alors que cela peut être le cas pour les locataires de certains ensembles HLM.

L'inconvénient des aides personnelles est leur effet potentiellement inflationniste sur les loyers, au moins à court-moyen terme dans le parc privé. Une partie de l'aide octroyée aux ménages locataires *via* l'aide au logement est ainsi captée par le propriétaire.

A. Laferrère et D. Le Blanc⁽²⁴⁾ ont montré, en utilisant les données de l'enquête trimestrielle sur les loyers et charges de l'INSEE, qu'à la suite de la réforme des aides au logement, intervenue entre 1991 et 1993⁽²⁵⁾, les loyers des logements habités par des locataires aidés avaient davantage augmenté que ceux habités par des locataires non aidés. De même, G. Fack⁽²⁶⁾ a utilisé les enquêtes Logement pour observer l'évolution des loyers avant et après la réforme des aides de 1991-1993. Elle a montré que les loyers versés par les locataires du premier quartile (principaux bénéficiaires de la réforme) ont progressé plus vite que ceux des locataires du deuxième quartile (peu concernés par la réforme). D'après ses calculs, 78 % de l'augmentation des aides au logement ont été absorbés par la hausse des loyers.

Il semble donc probable que les aides aux logements, en stimulant la demande, ont un effet inflationniste sur les loyers. Cependant, son ampleur globale reste difficile à mesurer, surtout à plus long terme. En effet, une part de la hausse des loyers des ménages modestes est due à l'amélioration de la qualité intrinsèque des logements. Selon P. Briant⁽²⁷⁾, entre 1996 et 2006, sur 33 % d'augmentation des loyers au mètre carré subie par les ménages des trois premiers déciles de niveau de vie,

[21] Elles dépendent également du loyer, dans la limite d'un plafond qui est lui-même fonction de la composition du ménage et de la localisation du logement.

[22] Trévien C. (2008), *op. cit.*

[23] Source : Filocom, INSEE.

[24] Laferrère A. et Le Blanc D. (2004), "How do allowances affect rents? An empirical analysis of the French case", *Journal of Housing Economics*, vol. 13, n° 1, p. 36-67.

[25] Cette réforme a reconnu le droit à l'allocation de logement sociale (ALS) pour toute personne non couverte par une autre aide au logement, sur critère de revenu mais sans autre condition particulière. Elle a conduit à une forte augmentation du nombre de bénéficiaires des aides au logement, notamment chez les étudiants.

[26] G. Fack (2005), "Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002)", *Économie et statistique*, n° 381-382.

[27] Briant P. (2010), "Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006", *France, portrait social*, p. 181-195.

7 points de hausse sont liés à l'amélioration de la qualité intrinsèque des logements (confort, construction).

Le deuxième inconvénient majeur des aides au logement est que, comme toutes les aides liées au revenu, elles peuvent constituer une trappe à pauvreté. Une partie de l'augmentation des revenus est en effet neutralisée par une baisse de l'aide, ce qui peut décourager la reprise d'un emploi. Par exemple, pour une personne seule, locataire, le passage d'un demi-SMIC à un SMIC entraîne une hausse de son revenu disponible de seulement 23 %, en raison notamment d'une diminution de ses aides au logement qui peut atteindre environ 2 200 euros sur une année.

Si les avantages et inconvénients des aides à la pierre et des aides à la personne sont désormais bien documentés, il est pourtant difficile, *in fine*, de se faire une opinion sur l'opportunité de développer davantage tel type d'intervention plutôt que tel autre. Dans les faits, on utilise simultanément différents outils d'intervention. Ainsi, la moitié des locataires de HLM bénéficient aussi d'une aide au logement⁽²⁸⁾.

En tout état de cause, il conviendrait de développer des outils permettant d'évaluer, mieux qu'on ne le fait aujourd'hui, le rapport coût-efficacité des interventions publiques, au regard de leurs divers objectifs.

❖ LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER UNE ANALYSE COÛT-EFFICACITÉ ADAPTÉE AUX CONTEXTES LOCAUX

Si l'objectif que l'on se fixe est d'aider les ménages modestes à se loger, en dehors de toute autre considération (comme le fait de relancer l'activité dans le bâtiment), quelle est l'intervention la plus efficace ? On ne trouve pas d'étude posant la question en ces termes en France. On se propose donc de présenter le cadre d'analyse développé par E. Olsen aux États-Unis et de discuter de l'opportunité de son utilisation dans le contexte français.

（ L'analyse coût-efficacité des aides au logement

Entre 1937 et 1974, aux États-Unis, la politique d'aide au logement des ménages modestes a principalement pris la forme d'une aide à la pierre, *via* la construction de loge-

ments sociaux (*project-based assistance*). À partir de cette date, sont apparus divers programmes d'aides personnelles au logement (*tenant-based assistance*) : on aide financièrement les ménages pauvres à se loger dans des logements existants du secteur libre, conventionné ou non. Dans les faits, depuis 1974, les aides personnelles constituent la modalité prédominante de la politique du logement aux États-Unis. Pour autant, la politique de logements sociaux n'a pas disparu. Ainsi, 700 000 logements sociaux ont été construits dans le cadre du *Low Income Housing Tax Credit*, décidé en 1986. Depuis les années 1990, il y a même eu une résurgence des programmes d'aide à la pierre, qui transitent en particulier par le système fiscal, ou bien par des subventions fédérales allouées aux États et aux collectivités locales.

Dans ce contexte, de nombreuses recherches⁽²⁹⁾ se sont penchées sur l'efficacité des différents types de programmes d'aide au logement. Elles utilisent généralement le cadre d'analyse développé par E. Olsen dès 1973, puisque c'est ce dernier qui dirigea cette année-là les premières évaluations du rapport coût-efficacité des programmes d'aide au logement dans le cadre de la *National Housing Policy Review Task*⁽³⁰⁾.

L'analyse consiste à calculer, pour chaque logement, le rapport entre, d'une part, la valeur actualisée des coûts supportés par le locataire et par la collectivité et, d'autre part, la valeur actualisée des loyers de marché. Si l'approche est rigoureuse, une analyse en cycle de vie doit être adoptée. Cela signifie concrètement que, dans le cas des aides à la pierre, la valeur résiduelle du bien en dernière période doit être soustraite du numérateur (en tout cas, si le bien appartient à la collectivité qui l'a financé).

Cette formule permet de comparer le coût total, c'est-à-dire la somme du coût pour la collectivité et le bénéficiaire du service de logement, lorsque celui-ci est aidé (numérateur) et lorsqu'il ne l'est pas (dénominateur). Plus le ratio est faible, plus le programme est efficace. Plus il dépasse l'unité, moins il est efficace. Une autre façon de comprendre la formule, valable pour les aides à la pierre, est de se dire que la subvention dont bénéficie le logement doit permettre une diminution du loyer demandé au locataire suffisante pour que le ratio

[28] Enquête Logement 2006. Sur les 9,9 millions de ménages locataires (métropole), 4,1 millions bénéficient d'une aide au logement (2,1 millions dans le secteur libre et 2 millions dans le secteur HLM).

[29] La présentation qui suit est tirée de Olsen E.O. (2009), "The cost-effectiveness of alternative methods of delivering housing subsidies", présentation à la 31^e conférence annuelle de l'Association for Public Policy Analysis and Management.

[30] Les résultats de cette étude ont été publiés l'année suivante : US Department of Housing and Urban Development (1974), *Housing in the Seventies*, Washington DC, Government Printing Office.

reste proche de 1. Par exemple, si la collectivité finance 40 % du coût total (terrain + construction + exploitation) d'un logement, l'organisme qui le gère devrait pouvoir proposer un loyer inférieur de 40 % au loyer de marché pour que le ratio soit égal à 1.

Évaluations réalisées aux États-Unis

Le tableau 2 résume les résultats obtenus par plusieurs études effectuées ces 40 dernières années, dans différentes villes et pour divers programmes d'aide aux États-Unis, dont les résultats détaillés sont présentés en annexe. Si certains programmes d'aide à la pierre se révèlent efficaces, il apparaît que, dans la majorité des cas, ils coûtent plus cher, pour une même réduction de loyer, que les programmes d'aide à la personne, parfois dans des proportions importantes, avec des surcoûts pouvant dépasser les 100 %. Ces surcoûts peuvent s'expliquer par l'existence de plusieurs sources d'inefficacité.

Tout d'abord, les subventions conduisent à des distorsions dans les choix d'investissement réalisés. Typiquement, les programmes de subvention de l'offre aboutissent à construire davantage de logements neufs que ce qui résulterait d'une subvention de la demande. L'existence de l'aide peut également conduire à une dérive des coûts de construction.

Par ailleurs, la subvention de l'offre privée de logements locatifs produit des logements moins bien entretenus. Du fait d'un loyer inférieur au prix du marché, la demande est plus forte pour ces logements que ce qu'elle devrait être. Par conséquent, l'incitation des propriétaires à les maintenir en parfait état est moindre puisque ces logements trouveront facilement preneurs. C'est un résultat que l'on observe également avec les contrôles de loyers.

Enfin, dans le cas de logements sociaux détenus par des offices publics, les bonnes et les mauvaises décisions en termes de choix d'implantation ou de type de construction ne sont pas sanctionnées comme elles le sont en situation de concurrence : du fait d'un loyer inférieur à celui du marché, les logements mal conçus ou mal situés finissent en général par trouver preneurs.

En dépit de ses limites (voir l'annexe), une analyse coût-efficacité semble aujourd'hui opportune tant les évaluations des interventions publiques dans le domaine des aides au logement sont rares. Un effort d'objectivation de ce que produisent les sommes investies dans la politique du logement en termes de modération du taux d'effort pour les ménages est absolument nécessaire.

Tableau 2
Efficacité des aides aux producteurs aux États-Unis

	Auteur(s)	Champ	Résultats
1973	National Housing Policy Review Task	11 programmes de logements sociaux.	R > 1 dans 9 cas sur 11 En moyenne, R = 1,17
1980	Mayo, Mansfield, Warner et Zwetckhenbaum	Public Housing/Section 236/Section 23/ Public Allowances, Pittsburgh et Phoenix	Rp = 1,11 - 2,2 RI = 1,09 - 1,15
1983	Olsen et Barton	New York, Public Housing	1,1 - 1,15
1999	Finkel, DeMarco, Morse, Nolden et Rich	4 000 logements subventionnés dans le cadre de la section 8 (New Construction, Substantial Rehabilitation ou Moderate Rehabilitation)	R > 1 dans 86 % des 4 000 logements subventionnés R > 1,2 dans 66 % des 4 000 logements subventionnés. R > 1,4 dans 40 % des 4 000 logements subventionnés
2000	Shroder et Reiger	"Section 8 New Construction/ Substantial Rehabilitation" [aides aux producteurs] vs "Section 8 Certificates" [aides aux locataires]	Rp/RI = 1,35
2002	Government Accountability Office	Housing Vouchers Low Income Housing Tax Credit Hope VI	Rp/RI = 1,21 en moyenne pour le LIHTC Rp/RI = 1,27 en moyenne pour le HOPE VI

Note de lecture : R est le ratio d'efficacité proposé par Olsen pour le programme considéré. Lorsque des programmes d'aide aux producteurs sont comparés à des aides à la personne, on note Rp les premiers et RI les seconds.

R égale à 1,5 signifie que le programme coûte 50 % trop cher étant donné la réduction de loyer observée.

➤ PROPOSITIONS POUR DES AIDES PLUS EFFICACES ET PLUS JUSTES

L'analyse qui précède conduit à formuler des propositions visant à améliorer la politique du logement dans deux directions. La première est d'assurer une plus grande efficacité des aides publiques en s'assurant que les sommes dépensées correspondent bien à des réductions effectives de loyers. La seconde vise à mieux cibler les réductions de loyers sur les publics les plus fragiles, dans un esprit de justice.

(Indexer les plafonds de loyer sur des valeurs locales de marché

La première étape pour améliorer l'efficacité du logement social est de construire les nouveaux logements sociaux dans les zones les plus tendues. En effet, dans les zones peu tendues, les loyers des HLM sont peu différents des loyers de marché. Les plafonds de loyer (logement social, logements conventionnés, Scellier, ANAH⁽³¹⁾) 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 : pour un niveau donné de subvention, on a tendance à investir, au sein d'une même zone, là où le prix du foncier est bas et donc les loyers de marché relativement faibles et proches des plafonds de loyer, c'est-à-dire là où l'insuffisance de l'offre est la moins criante.

L'analyse faite dans la troisième partie conduit à **poser un principe de proportionnalité entre aides consenties et réductions effectives de loyer**. Pour mettre en œuvre ce principe, il est donc indispensable, d'une part, de connaître finement les loyers dans le parc privé et, d'autre part, d'évaluer les valeurs locatives dans le parc social.

Or les méthodes de prix hédoniques⁽³²⁾ 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 loyer à une échelle géographique fine.

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.

De plus, le lien entre réductions de loyer par rapport aux loyers de marché et aides totales de l'État et des collectivités (avantages de taux, subventions, avantages fiscaux, conditions de mise à disposition du foncier, etc.) devraient apparaître clairement, non seulement dans les plans de financement, mais aussi dans le suivi *a posteriori* des projets. Cela nécessite, il est vrai, de mieux connaître la réalité 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⁽³³⁾. Il conviendrait également de moduler l'ampleur des revalorisations de loyer intervenant à la suite d'opérations de réhabilitation du parc social existant en fonction du montant total des aides perçues.

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.

Cette démarche permettrait ainsi de comparer entre elles les opérations de construction de logements sociaux, de comparer le rapport coût-efficacité d'une opération de construction neuve vis-à-vis d'une opération d'acquisition/réhabilitation, de prendre des décisions concernant la localisation des logements sociaux que l'on souhaite construire, etc. Cela permettrait aussi de faciliter la mise en œuvre du conventionnement global car on pourrait évaluer simplement les compensations faites par un bailleur au sein de son parc.

[31] L'ANAH a cependant expérimenté une fixation locale des loyers plafonds dans le cadre de ses conventionnements.

[32] Ces méthodes permettent d'estimer le prix d'un logement ou le montant d'un loyer en fonction de ses caractéristiques propres et de sa localisation.

[33] Ces aides sont déjà comptabilisées pour le calcul du prélèvement auquel sont soumises les communes entrant dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU [loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains].

Améliorer le ciblage de l'avantage HLM sur les plus défavorisés

Au-delà des enjeux d'efficacité économique de la production des HLM, l'efficacité sociale des aides au logement dépend de leur ciblage sur les catégories de la population les plus en difficulté. Il ne s'agit bien sûr pas de créer des HLM ghetto sans aucune mixité sociale, mais d'assurer qu'au sein des immeubles et des quartiers chaque occupant paie un loyer qui est vraiment fonction de ses capacités.

Pour cela, deux choix sont *a priori* possibles : soit on fixe d'abord un loyer pour chaque logement et on définit ensuite des critères d'éligibilité pour leur attribution, soit on calcule le loyer en fonction des caractéristiques du ménage occupant. En pratique, et partant de l'existant, il faut probablement combiner ces deux approches.

Éligibilité

Une première voie permettant de mieux cibler les avantages conférés aux locataires de logement HLM serait de revoir les plafonds de revenu. En effet, alors que le parc de logements sociaux permet de loger un peu plus de 15 % des ménages, plus des deux tiers d'entre eux sont en théorie éligibles à un logement social. Mais il existe une diversité de programmes, plus ou moins sociaux, avec des plafonds de revenus différents. 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.

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, quelle que soit la taille de la famille⁽³⁴⁾. Un logement faisant l'objet d'une décote importante de loyer ne serait donc attribuable qu'à un ménage ayant de très faibles revenus, le respect de la norme d'occupation prévenant le fait que des ménages relativement aisés et de taille restreinte n'habitent des logements trop vastes. Cela permettrait une simplification des dispositifs des logements sociaux par l'introduction d'une règle plus générique.

Le cas des occupants dépassant les plafonds de revenu

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.

L'exploitation des données de l'enquête Logement indique que le loyer HLM est inférieur en moyenne d'environ 40 % au loyer de marché. Cet avantage, estimé en proportion du loyer de marché, est sensiblement identique pour les différents déciles de revenu. Pour les ménages les plus aisés, cet avantage ne se traduit pas par une amélioration des conditions de logement mais par une hausse du taux d'épargne⁽³⁵⁾ et de la consommation.

Plusieurs pistes sont envisageables pour éviter que l'"avantage HLM" ne profite à des ménages pour lesquels il n'est pas initialement destiné. La première piste consiste à appliquer des surloyers aux ménages qui dépassent les plafonds de revenu. Ces surloyers constituent déjà une possibilité pour les bailleurs sociaux. Mais, du point de vue de la puissance publique, ce mécanisme n'est que partiellement satisfaisant. En effet, les surloyers transfèrent l'"avantage HLM" de l'occupant au bailleur, mais les financeurs publics ne peuvent récupérer leur subvention initiale qui avait pour contrepartie une réduction de loyer par rapport au loyer de marché. Les autres pistes consistent, d'une part, à remettre en cause de façon plus ou moins radicale le principe du droit au maintien dans les lieux et, d'autre part, à rendre impossible l'"avantage HLM"⁽³⁶⁾.

Chaque piste a ses avantages et ses inconvénients mais aucune ne fait aujourd'hui l'objet d'un consensus véritable. On propose donc, pour les projets à venir, un nouveau mode de financement qui évite les écueils identifiés plus haut.

Nouveau mode de financement

À l'heure actuelle, la plupart des aides publiques au logement social (subventions PLAI, PLS ou PLUS⁽³⁷⁾, subventions pour l'acquisition du foncier, prêt aidé de la Caisse des dépôts) sont décidées au moment de la construction et sont indépendantes de l'occupation effective du parc⁽³⁸⁾. Il en résulte aussi que les loyers de sortie dépendent très largement de l'année de construction, bien plus que de la réalité locale actuelle. En outre, certains bailleurs sociaux ont accumulé dans le passé des fonds propres importants et n'apparaissent pas particulièrement contraints financièrement.

[34] Voir Ben Jelloul M., Colombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C. [2011], *op. cit.*

[35] Gofette-Nagot F. et Sidibe M. [2010], *Logement social et accession à la propriété*, Groupe d'analyse et de théorie économique Lyon-Saint-Étienne.

[36] Mécanisme proposé par Lafferère A. [2011], *op. cit.*

[37] PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLS : prêt locatif social ; PLUS : prêt locatif à usage social.

[38] Il existe bien entendu des conditions à l'entrée dans le parc, mais la situation des occupants peut évoluer par la suite.

On pourrait envisager, à titre expérimental, un nouveau mode de financement des logements sociaux afin de rendre la subvention finale plus liée à l'occupation effective du parc.

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. De plus, la charge budgétaire totale pour l'État resterait constante, voire diminuerait.

Encadré 2

Nouvelle modalité de financement, un exemple

Pour un PLAI en zone 1, le plafond de loyer est de 5,31 €/m². Un relèvement de ce plafond de 20 % le porterait à 6,37 €. Pour un logement de 70 m², cela représenterait une augmentation du loyer de 74,2 €. Les aides au logement pour un couple avec 2 enfants sans ressources s'élèvent aujourd'hui à 408 € par mois. Après augmentation du loyer, elles passeraient à 463,5 €. Une prime APL de 20 € par mois, soit environ 5 % du montant de l'APL, suffirait à maintenir la charge nette de logement constante pour le locataire.

CONCLUSION

Les Français consacrent une part croissante de leurs revenus pour se loger. Pour aider les plus modestes d'entre eux, la collectivité mobilise déjà des ressources importantes. Le fait que le logement constitue une priorité légitime de l'action publique ne rend aucunement 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.



Mahdi Ben Jelloul et Clément Schaff, département Économie Finances ; Pierre-Yves Cusset, département Questions sociales

ANNEXE

ÉTUDES AMÉRICAINES SUR
L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES DE
LOGEMENTS SOCIAUX

Les premières évaluations du rapport coût-efficacité des programmes d'aide au logement, réalisées en 1973 par la *National Housing Policy Review Task*, concernaient onze programmes de logements sociaux. Dans 9 cas sur 11, la valeur actualisée des coûts (loyers perçus + subventions – valeur actualisée du bien en fin de période) excède la valeur actualisée des loyers de marché. En moyenne, il fallait que le locataire et la collectivité déboursent ensemble 1,17 dollar pour obtenir l'équivalent d'un dollar de logement (en excluant les coûts d'administration du programme au niveau fédéral).

Mayo, Mansfield, Warner et Zwetchkenbaum (1980)⁽³⁹⁾ ont également évalué le rapport coût-efficacité de divers programmes d'aide au logement, mais, contrairement à ce que préconise E. Olsen, ils n'ont pas raisonné en termes de cycle de vie. Les auteurs ont en effet comparé les coûts annualisés de construction et d'exploitation des logements en 1975 avec le loyer de marché estimé de ces logements cette année-là.

Cette méthode présente le risque de surévaluer les coûts en ne prenant pas en compte la valeur résiduelle des logements dans le cas où l'État reste propriétaire des logements à la fin du programme. Et elle présente inversement le risque de sous-évaluer ces mêmes coûts si, au cours du temps, les coûts d'exploitation augmentent plus vite que le prix de marché des loyers, ce qui semble être effectivement le cas, sachant que les logements sociaux ont tendance à se dégrader plus vite que les autres logements. En gardant à l'esprit que cette évaluation est moins rigoureuse que celle proposée par E. Olsen, on reproduit dans le tableau A1 les ratios coûts annualisés/loyers de marché calculés par les auteurs, qui mettent en évidence un surcoût important des programmes de construction.

Tableau A1

Ratios coûts annualisés/loyers de marché de divers programmes, évalués par Mayo *et al.*

Programme	Pittsburgh	Phoenix
<i>Public Housing</i> (logements sociaux exploités par des coopératives ou des entreprises sans but lucratif)	2,20	1,79
<i>Section 236</i> (logements sociaux qui peuvent être exploités par des entreprises à but lucratif)	2,01	1,47
<i>Section 23</i> (programmes permettant à des offices HLM de louer à des ménages modestes, à un loyer subventionné, des logements existants du parc privé)	1,67	1,11
<i>Housing Allowances</i> (aides personnelles) ⁽⁴⁰⁾	1,15	1,09

Une évaluation d'un programme de logements sociaux mis en œuvre à New York a été réalisée par Olsen et Barton en 1983⁽⁴¹⁾, avec une méthodologie assez différente. Dans cette étude en effet, on impute en 1965 et 1968 des loyers de marché aux logements sociaux considérés, et on les compare, ces deux années, avec les dépenses qu'aurait dû consentir, pour ces logements, l'autorité gestionnaire du programme (*New York Housing Authority*) en l'absence des deux aides dont elle a bénéficié, c'est-à-dire une exonération de charge foncière et une déduction fiscale des intérêts d'emprunt. On s'éloigne donc, là encore, d'une analyse en cycle de vie puisque le prêt est amorti sur 40 ans et qu'on peut estimer que le bien conserve une valeur au-delà de ces 40 ans. De ce point de vue, le coût est surévalué. Inversement, certains coûts, notamment administratifs, ne sont pas intégrés dans l'analyse. L'évaluation aboutit à la mise en évidence d'un surcoût relativement modéré : le coût total de production d'un dollar de service de logement (au prix du marché) oscillait entre 1,1 et 1,15 dollar.

Finkel *et al.* (1999)⁽⁴²⁾, qui fondent leur analyse sur un large échantillon aléatoire de logements locatifs privés conventionnés pour une durée limitée, ont estimé que les



[39] Mayo S. K., Mansfield S., Warner D. et Zwetchkenbaum R. (1980), *Housing Allowances and Other Rental Assistance Programs. A Comparison Based on the Housing Allowance Demand Experiment, Part 2 : Costs and Efficiency*, Cambridge, MA, Abt Associates Inc.

[40] Pour les aides au logement, la différence entre leurs coûts et les loyers de marché correspond aux coûts de gestion du programme.

[41] Olsen E. O. et Barton D. M. (1983), "The benefits and costs of public housing in New York City", *Journal of Public Economics*, n° 20, p. 299-332.

[42] Finkel M., DeMarco D., Morse D., Nolden S. et Rich K. (1999), *Status of HUD-Insured (or Held) Multifamily Rental Housing in 1995*, Final Report, Cambridge, Abt Associates Inc.

propriétaires de ces logements percevaient des sommes (loyers + aides gouvernementales) qui excédaient les loyers de marché dans 86 % des cas. Dans deux cas sur trois, ces sommes dépassaient les loyers de marché de plus de 20 %. Selon Olsen, cette évaluation sous-estime le surcoût des programmes étudiés, dans la mesure où les loyers de marché sont surestimés et diverses exonérations fiscales ne sont pas prises en compte.

Shroder et Reiger (2000)⁽⁴³⁾ ont comparé le coût des programmes “*Section 8 New Construction/Substantial Rehabilitation*” (des programmes d’aides aux producteurs de service de logement) à celui des programmes “*Section 8 Certificates*” (des programmes d’aides aux locataires). Dans leur évaluation, ils comparent, dans les deux cas, les sommes totales reçues par les bailleurs (aides et loyers versés par les locataires) pour des logements similaires. Ils estiment que, pour un même service de logement, les programmes d’aide aux producteurs coûtent en moyenne 35 % plus cher que les programmes d’aide aux locataires. Dans cette étude, il convient de noter que la comparaison des logements entre eux est assez fruste, puisqu’on ne connaît que le nombre de pièces des logements et le code postal de leur localisation.

La seule évaluation indépendante des programmes de construction de logements sociaux récents aux États-Unis émane du *Government Accountability Office*⁽⁴⁴⁾ et date de 2002⁽⁴⁵⁾. Cette évaluation mobilise une approche en cycle de vie rigoureuse mais souffre de deux défauts majeurs. Tout d’abord, l’estimation des loyers de marché est assez sommaire puisqu’elle repose uniquement sur la connaissance du nombre de chambres et sur l’aire métropolitaine dans laquelle se situe le logement. Ensuite, certaines subventions implicites n’ont pas été prises en compte. Ainsi, dans le cas du programme *HOPE VI* (un programme de rénovation urbaine)⁽⁴⁶⁾, les coûts d’opportunité de la mise à disposition du terrain et les coûts de préparation du terrain ont été omis. **Cette évaluation produit des estimations de surcoût qui oscillent entre 12 % et 27 % suivant les programmes.**

La méthode d’analyse présentée ci-dessus n’est pas sans défaut. Elle souffre en effet de plusieurs limites qu’il convient de garder à l’esprit.

La plus importante tient au fait que **l’on raisonne comme si les différentes formes d’aide n’avaient pas d’effet important sur les loyers du parc non aidé.** C’est sans doute le cas aux États-Unis où les logements sociaux sont très peu nombreux au regard du parc locatif et où même les aides personnelles sont contingentées. Or, en France, où 44 % des ménages locataires sont logés dans le parc social et où la proportion de ménages bénéficiant d’une aide personnelle est elle-même importante (10 % des propriétaires accédants, 42 % des locataires et globalement 20 % des ménages)⁽⁴⁷⁾, une telle hypothèse n’est sans doute pas vérifiée.

Comme cela a été rappelé *supra*, les aides personnelles peuvent avoir un effet inflationniste sur les loyers. En conséquence, pour juger de l’efficacité de ces aides, il conviendrait de calculer le ratio proposé par Olsen en sommant au dénominateur les loyers de marché que l’on observerait *si il n’y avait pas d’aide personnelle*. L’efficacité de l’aide personnelle est donc peut-être surestimée.

L’existence d’un parc HLM important a, au contraire, des effets sur les loyers du parc locatif privé, dont il est difficile *a priori* de déterminer le sens et l’ampleur⁽⁴⁸⁾. En fonction de cet effet, on peut être amené à sous-estimer ou, au contraire, surestimer l’efficacité des aides à la production.

L’autre grande faiblesse de l’analyse est qu’elle **ne constitue qu’une analyse coût-efficacité, et non coût-bénéfice.** Lorsqu’on subventionne la production de logements sociaux, on permet certes à des ménages de se loger à un prix inférieur à celui du marché, mais c’est aussi un moyen d’avoir une action sur l’urbanisation, de revitaliser un quartier, de relancer l’activité dans le secteur du bâtiment, de lutter contre la discrimination au logement, etc.



[43] Shroder M. et Reiger A. [2000], “Vouchers versus production revisited”, *Journal of Housing Research*, n° 11, p. 91-107.

[44] Le *Government Accountability Office* [GAO] est l’organisme d’audit, d’évaluation et d’investigation du Congrès américain, en charge du contrôle des comptes publics. Avant 2004, cette institution avait pour nom *General Accounting Office*.

[45] United States General Accounting Office [2002], *Federal Housing Assistance: Comparing the Characteristics and Costs of Housing Programs*, GAO-02-76, Washington DC, GAO.

[46] Sur le programme *Hope VI*, voir Houard N. [2011], *op. cit.*

[47] Source : compte du logement 2009.

[48] Selon l’OCDE, l’existence du parc HLM aurait tendance à renchérir les loyers du secteur privé de 5 %. Voir Boulhol H. [2011], “Améliorer le fonctionnement du marché du logement français”, *Economics Department Working Papers*, n° 861, OCDE.

**AUTRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER**

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 245 ■ L'adaptation du parc de logements au vieillissement et à la dépendance (octobre 2011)

N° 230 ■ Le logement social pour qui ? Perspectives européennes (juillet 2011)

N° 221 ■ L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans (avril 2011)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 264 - février 2012 est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint

Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges

Impression : Centre d'analyse stratégique

Dépôt légal : février 2012

N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :

Jean-Michel Roullé, responsable de la communication

01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr