

Cherté du logement : le logement social est-il la bonne solution ?

Sandrine Levasseur

► **To cite this version:**

Sandrine Levasseur. Cherté du logement : le logement social est-il la bonne solution?. OFCE Les notes du blog, OFCE, 2011, pp.1-11. hal-01024482

HAL Id: hal-01024482

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01024482>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cherté du logement : le logement social est-il la bonne solution ?

Sandrine Levasseur

Si les lois, réglementations ou pratiques bancaires, nous ont permis en France d'éviter la crise des *subprime* (à l'américaine), le problème des crédits hypothécaires (à la britannique), l'allongement inconsidéré des durées de crédit immobilier (à l'espagnole), il n'en demeure pas moins une crise du logement : celle du logement *cher*. La cherté du logement en France ne cesse de croître, elle touche ceux qui souhaitent réaliser un projet d'acquisition (primo-accédants ou non) mais aussi les locataires, notamment ceux du secteur privé. Les ménages modestes ainsi que les jeunes sont les catégories les plus concernées par le logement cher. Dès lors, on peut s'interroger sur l'opportunité de renouer avec un programme de logement social plus ambitieux que celui actuellement en cours.

La cherté du logement en France : éléments de cadrage statistique

En 2010, les ménages français ont consacré 298 milliards d'euros à leurs dépenses de logement, soit 23 % de leur revenu disponible brut (RDB) ou, encore, 10 550 euros par ménage (voir encadré). C'est 4 points de RDB de plus qu'en 1990.

Les dépenses courantes de logement comprennent les loyers (payés par les locataires et imputés pour les propriétaires), les dépenses d'énergie et eau ainsi que les charges. La source en est le [Compte du logement](#). Cette mesure des dépenses de logement issue de la Comptabilité nationale diffère de celle utilisée pour calculer les taux d'effort des ménages (soit la part de leur budget que les ménages consacrent aux dépenses de logements). Dans ce dernier cas, la source est l'Enquête logement réalisée par l'INSEE et, pour les propriétaires, sont considérées les mensualités de remboursement plutôt que les loyers imputés (Accardo et Bugeja, 2009). Issus d'enquêtes réalisées tous les 4 à 5 ans, les taux d'effort peuvent être calculés selon le statut d'occupation, le revenu, l'âge, la région, etc. des ménages. Une Enquête logement est actuellement en cours, la dernière date de 2006.

Le taux d'effort, c'est-à-dire la part de leur budget que les ménages consacrent aux dépenses de logement, est très différent selon les caractéristiques des ménages (Accardo et Bugeja, 2009 ; Pirus, 2011). Il atteint jusque 36 % pour le quart des ménages français les plus modestes et reste de 25 % après versement des allocations logement (contre 16 % pour le quart des ménages les plus aisés ; tableau 1). Par statut d'occupation, le taux d'effort est plus élevé pour les locataires du secteur privé (35 %) que pour les propriétaires accédants (31 %) alors que l'on aurait pu s'attendre au taux d'effort le plus élevé pour ces derniers puisque l'effort débouche dans ce cas sur la possession d'un bien durable. En outre, tandis que [les prix d'acquisition des logements](#) ont augmenté sans commune mesure par rapport aux loyers, c'est pour les locataires du secteur privé que le taux d'effort a augmenté le plus sur les vingt dernières années. En fait, ces paradoxes apparents ne font que recouvrir une même réalité : le niveau de vie des locataires du secteur privé s'est dégradé relativement à celui de ceux qui accèdent à la propriété. En d'autres termes, c'est « la catégorie des locataires qui a décroché : elle s'est progressivement vidée des ménages disposant des ressources financières suffisantes pour concrétiser un projet d'accession à la propriété ou pour devenir propriétaires » (Accardo et Bugeja, 2009).

La cherté du logement cher n'a épargné aucune région française. Cependant, c'est en Ile-de-France, et notamment, à Paris, que le taux d'effort est le plus élevé et a le plus augmenté. Le taux d'effort des ménages parisiens est supérieur de 3 points à celui des ménages métropolitains (et de 2 points à celui des ménages franciliens). En outre, [il a augmenté de 7 points en 20 ans](#). Dans cette situation, bénéficier d'un logement social constitue un avantage financier important. Ainsi, pour la moitié des ménages français, avoir accès à un logement du secteur social plutôt que privé réduit le taux d'effort net (soit, après allocations logement) de 6 points, pour le porter à 25 %. Pour les ménages français les plus pauvres, le desserrement de la contrainte budgétaire lié à l'obtention d'un logement social est encore plus important. À titre d'exemple, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le taux d'effort net des bénéficiaires de minima sociaux s'élève à 5 % dans le secteur locatif social contre 26 % dans le secteur privé (Durang et Toutalian, 2008).

Tableau 1. Taux d'effort médian par statut d'occupation du logement (en 2006)*

	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble des ménages
Propriétaires non accédants	18	13	11	8	11
	18	13	11	8	11
Propriétaires accédants	40	33	31	27	31
	32	32	31	27	30
Locataires du secteur privé	48	36	29	24	35
	31	31	28	24	29
Locataires du secteur social	39	28	24	19	30
	24	25	22	18	24
Ensemble des ménages	36	27	23	16	25
	25	24	22	16	22

* Pour chaque statut d'occupation, la première ligne se réfère au taux d'effort *brut* tandis que la seconde ligne se réfère au taux d'effort *net* (après versement des allocations logement).

Source : Pirus (2011) .

La cherté du logement touche fortement les jeunes ménages. Relativement à leurs parents au milieu des années 1980, les « moins de 25 ans » doivent ainsi fournir un taux d'effort net supérieur de 10 points et les « 25-29 ans » supérieur de 6 points (Fauvet, 2009). D'une part, l'envolée des prix de l'immobilier a rendu la primo-accession à la propriété plus coûteuse et difficile qu'auparavant. D'autre part, en raison d'une rotation et d'une construction insuffisantes dans le secteur social, les jeunes ménages ont de moins en moins accès au parc HLM : la part des « moins de 30 ans » dans le secteur social a ainsi chuté de 15 % en 2000 à 10,4 % en 2009 (Loones, 2007 ; Credoc/DGALN, 2010)¹.

À la fin 2010, hors demande de mutation, on dénombrait 1 230 136 ménages en attente d'un logement social, dont 30 % pour l'Île-de-France.

La politique du logement social en France : un petit historique

Schématiquement, depuis l'après-guerre, la politique du logement en France – et en particulier, celle du logement social – a connu deux grandes périodes.

De 1950 à la fin des années 1970, il s'agit de construire pour pallier les insuffisances de l'offre de logements de l'entre-deux guerres ainsi que les destructions, puis d'améliorer la qualité moyenne des logements. C'est durant cette période que le logement locatif social se développe fortement (construction de grands ensembles, destruction d'habitats insalubres). De 1955 à 1979, les pouvoirs publics vont ainsi permettre la construction de 100 000 logements sociaux par an, soit un total de quelque 2,5 millions de nouveaux logements mis en service sur la période (graphique 1). Dans la période de rareté des capitaux que constituent les années 1950, l'État se dote alors de tout un dispositif pour assurer le financement public de la construction du parc social².

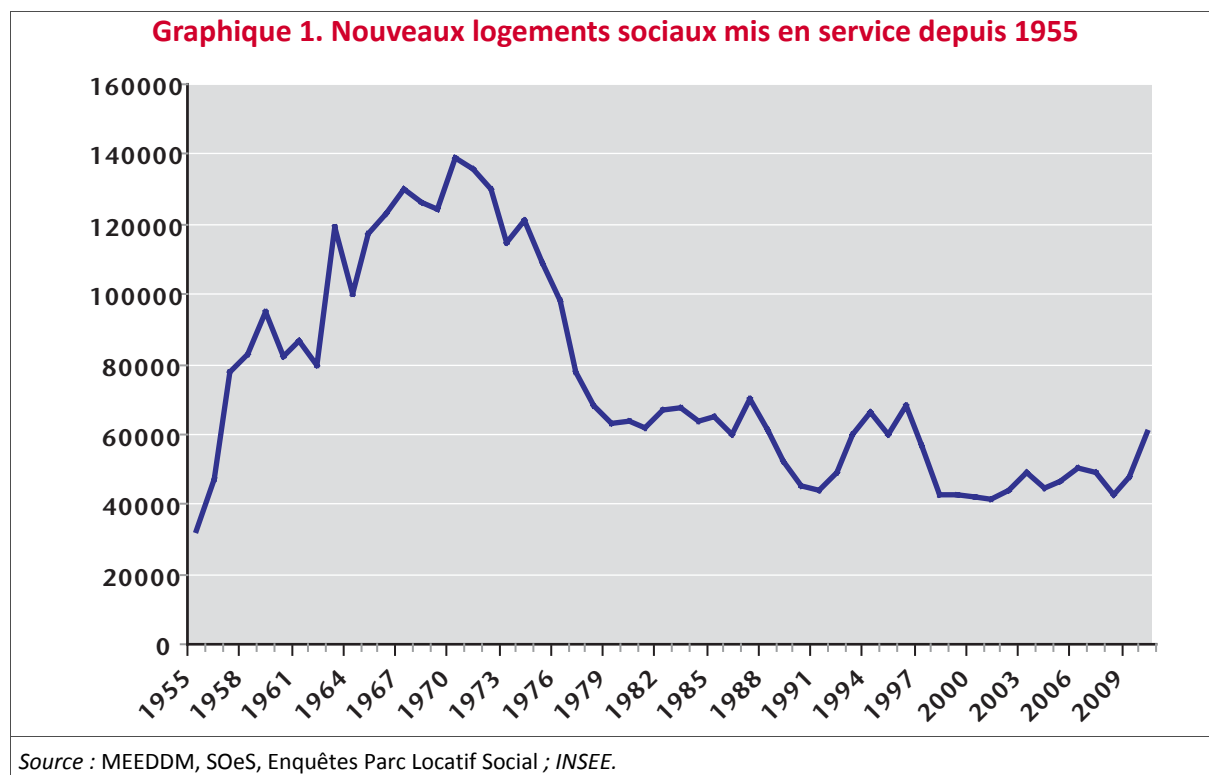
À la fin des années 1970, les pouvoirs publics, forts de ce bilan, considèrent que « leur mission est accomplie », le parc immobilier ayant été renouvelé sinon amélioré³. On passe alors d'une politique – essentiellement – d'aide à la pierre (aide à la construction) à une politique – essentiellement – d'aide directe à la personne (allocations logement, aides diverses d'accession à la propriété). Dans une très large mesure, c'est cette conception d'aide directe à la personne qui a prévalu des années 1980 jusqu'à maintenant. Les pouvoirs publics se sont alors continuellement désengagés en matière de construction sociale, avec un désengagement particulièrement massif dans la seconde moitié des années 1990 jusque 2006. La mise en service moyenne de logements sociaux a ainsi chuté à 60 000 unités par an sur la période 1980-1994, puis à 49 000 unités sur la période 1995-2005. Parallèlement, le nombre de ménages a augmenté à un rythme plus soutenu qu'auparavant : en moyenne, sur la période 1995-2005, la France a enregistré 295 000 ménages supplémentaires chaque année contre 251 000 sur la période 1980-1994. Les logements construits à l'initiative

1. Voir Guilluy (2011) sur les [fractures géographiques et spatiales](#) induites par la cherté du logement.

2. Par exemple, en 1954, est créée la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC) qui va devenir l'un des grands maîtres d'œuvre du logement social.

3. À ce titre, la réforme de 1977 (sous le gouvernement de Raymond Barre) constitue un tournant majeur dans la politique du logement.

privée ont donc augmenté : ils ont représenté plus de 90 % la construction totale sur 2003-2006. Et, aspect positif de la politique d'aide à la personne *via* les aides d'accèsion à la propriété, la part des ménages propriétaires de leur résidence principale est passée de 52 % en 1984 à 58 % en 2010.



Sous l'impulsion du Plan de cohésion sociale en 2005 (dit aussi « plan Borloo »), puis du plan de relance de la fin 2008, les mises en chantiers de logements sociaux sont clairement reparties à la hausse. En 2010, 60 800 nouveaux logements sociaux ont ainsi été offerts à la location. De plus, 147 000 logements sociaux⁴ ont fait l'objet d'un financement (autant qu'en 2009), logements dont on peut escompter la livraison en 2012/2013. La situation du secteur social s'est donc améliorée relativement à ce qu'elle était il y a 10 ans. Pour autant, on peut s'interroger sur l'opportunité d'un plan de relance du logement social encore plus ambitieux.

Les avantages du logement social

Un plan de relance du logement social de grande envergure présente des avantages indéniables relativement à toute la panoplie des solutions possibles ou étudiées jusqu'à maintenant pour résoudre la crise du logement, notamment celle du logement *cher*.

[1] Tout d'abord, cela reviendrait à privilégier les politiques d'offre de logements. Il est acquis aujourd'hui que les politiques privilégiant la demande de logements ont eu pour effet pervers de pousser les prix à la hausse sur certains segments de marché.

4. Hors logements dits ANRU (« Agence nationale pour la rénovation urbaine ») qui relèvent d'une autre problématique : voir *infra*.

Ainsi en-a-t-il été, pour l'acquisition, des prêts à taux 0 (PTZ) qui, au fil du temps, ont de moins en moins contribué à renforcer la solvabilité des emprunteurs les plus modestes du fait du renchérissement occasionné sur le marché de l'immobilier. Ainsi en a-t-il été, pour la location dans le secteur privé, des aides au logement dont on estime que 50 à 80 % ont été répercutées dans le prix du loyer, et donc au bénéfice du propriétaire (Fack, 2005 ; 2009). Le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt a eu un effet analogue à celui du PTZ : il a exercé des pressions à la hausse sur le prix de l'immobilier.

[2] Une offre plus importante de logement permettrait *ipso facto* de détendre les marchés (et donc les prix) tant à l'acquisition qu'à la location, en réduisant l'excès de demande *potentielle* de logement. Celui-ci pourrait s'élever à 300 000 unités de logements selon nos estimations, et ce pour des hypothèses plutôt sous-évaluatrices (Levasseur, 2011). Soulignons que cette estimation ne tient aucunement compte des situations de « sans logement » ou de « mal logement », qui concernerait respectivement 685 000 et 2,8 millions de personnes selon la Fondation Abbé Pierre (2011).

[3] Une production publique permettrait un meilleur ciblage géographique de l'offre de logements neufs, supprimant ainsi les problèmes de localisation des logements de la loi Scellier visant à soutenir l'offre de logements. De fait, présenté comme un outil de défiscalisation pur et simple par certains réseaux de commercialisation, les amortissements « Scellier » (et auparavant « Robien ») se sont traduits dans certains cas par la construction de logements dans des zones où le marché locatif était inexistant, les contribuables-investisseurs s'étant peu préoccupés de la localisation du logement et de la possibilité effective de pouvoir le louer au [niveau des loyers plafonds fixés par la loi](#). En 2011, 170 communes ont ainsi été classées en risque locatif par les pouvoirs publics (y interdisant ainsi la construction de « Scellier ») tandis que, dans certaines zones, l'insuffisance de logements persistait. Certes, la construction de logements dits « Scellier » a permis de soutenir le secteur du bâtiment, notamment au plus fort de la crise. En 2009, les logements bénéficiant de l'amortissement « Scellier » ont ainsi représenté deux tiers des ventes de logements neufs, soit l'équivalent de 68 000 unités. C'est cependant à mettre au regard du montant de l'aide publique dont bénéficie chaque logement « Scellier » : environ 30 600 euros selon l'USH (2009)⁵.

[4] La production publique permettrait de lever un certain nombre de contraintes liées au foncier, contraintes qui empêchent de construire dans certaines zones (du fait de rétention ou de spéculation) ou alors à un prix exorbitant pour la production privée. A ce titre, l'utilisation accrue du droit de préemption par les collectivités locales, associée à la possibilité de décote sur le foncier public, contribuerait à desserrer ces contraintes. Le rapport [Braye et Repentin \(2005\)](#) dresse un bilan de la crise du « foncier » en France et propose diverses pistes visant à desserrer les contraintes liées au foncier (recours au bail emphytéotique, incitations fiscales, décote significative pour les terrains destinés à la construction sociale). La Fondation

5. L'aide publique annuelle (essentiellement sous la forme d'un crédit d'impôt au ménage investisseur) est estimée à 3 400 euros. Sur une période de 9 ans (durée moyenne de l'amortissement), cela donne une aide publique par logement bénéficiant du dispositif Scellier de 30 600 euros.

Abbé Pierre (2011) propose également de flécher une partie des ressources des collectivités locales issues des droits de mutation vers la constitution de réserves foncières destinées au logement social.

[5] La production publique permettrait *ipso facto* la construction de logements « verts » plutôt que d'en laisser le choix à la production privée *via* des incitations fiscales, pouvant conduire le cas échéant à des niches fiscales.

[6] La production publique apporterait un soutien au secteur de la construction, en termes d'emplois et de valeur ajoutée.

[7] Enfin, le coût pour le budget de l'État d'une construction supplémentaire de logements sociaux serait faible puisque la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en demeurerait la source principale de financement au travers des sommes collectées sur les livrets A. De plus, un redéploiement des aides publiques vers le logement social (plutôt que privilégiant les bailleurs privés ou l'accession à la propriété) ne grèverait pas le budget de l'État. Cf. *infra*.

Le financement du logement social

En 2010, le prix de revient moyen de construction d'un logement social (toutes régions françaises confondues) s'est élevé à 142 000 euros⁶. Il est cependant 35 % plus cher en Ile-de-France que dans les autres régions françaises (180 000 euros contre 133 000 euros) en raison essentiellement d'un prix du foncier plus élevé.

En 2010, le financement moyen d'un logement social a été réalisé à 73 % par des prêts (pour l'essentiel de la CDC), à 11 % par les fonds propres des bailleurs sociaux et à 16 % par des subventions. Au sein des subventions, les collectivités locales (région/département/communes) comptent pour 8 %, l'État pour 5 % et les employeurs au travers du « 1 % logement » pour 3 %. La contribution de l'État au travers des subventions versées à la construction d'un logement social est donc faible : 7 100 euros en moyenne. Elle varie cependant du simple au triple selon que le logement social est construit en Ile de France (14 400 euros) ou hors Ile de France (4 500 euros), l'État versant dans le premier cas une subvention pour surcharge foncière ainsi qu'une prime spécifique Ile-de-France.

Si on envisage la réalisation de 60 000 logements sociaux supplémentaires par an pendant 5 ans (soit 300 000 en tout, ce qui n'est pas d'une ambition démesurée), quel en sera le coût ? Si on fait l'hypothèse que l'Ile-de-France bénéficiera d'une construction de 18 000 logements par an (soit 30 % de la demande de logements sociaux), à répartition du financement inchangé et sur la base du prix de revient 2010, il en coûtera chaque année 450 millions d'euros au budget de l'État au titre des subventions accordées⁷ (tableau 2). Cela est clairement faible au regard des 6,5 milliards d'euros de prêts supplémentaires que devrait accorder la CDC, ce qui nécessiterait d'accroître son fonds d'épargne finançant les logements sociaux et

6. Calculs réalisés à partir de [Bilan des logements aidés](#) (2011). Les logements ANRU sont exclus du calcul. Les calculs sont pondérés par la part des logements PLUS/PLAI et la part Ile-de-France/hors Ile-de-France.

7. Cela est entendu hors avantages liés à la TVA à 5,5 % et aux exonérations de taxe foncière.

donc, la collecte sur les livrets réglementés (livrets A essentiellement). Compte tenu des règles de centralisation⁸, il faudrait collecter 12,4 milliards d'euros supplémentaires sur les livrets A. Or le problème n'est pas tant la collecte de nouveaux fonds que leur stabilité. En 2010, le montant de la collecte sur les livrets réglementés a été de 9,2 milliards d'euros, après 17,9 milliards en 2009 et 18,7 milliards en 2008 (et « seulement » 5 milliards en 2007). À la fin juillet 2011, la collecte pour les 7 premiers mois de l'année atteignait déjà 12,6 milliards d'euros. La collecte sur les livrets réglementés fluctue avec la conjoncture et l'incertitude économique telle que perçue par les ménages (le livret A a été un placement refuge au plus fort de la crise et le redevient). La collecte est aussi très affectée par son taux de rémunération (relativement aux autres placements). Dès lors, il reviendrait à l'État de trouver les moyens incitatifs de maintenir un flux d'épargne régulier sur les livrets A *via* la fiscalité ou le taux de rémunération. On pourrait aussi envisager un déplafonnement du livret A (actuellement fixé à 15 300 euros) ou le développement des produits d'épargne solidaire destinés au financement du logement social (Braye et Repentin, 2005).

Tableau 2. Coût de 60 000 logements sociaux supplémentaires

	Unités supplémentaires	Prix de revient*	Subvention de l'État**	Coût total	dont Subvention totale de l'État**	dont Financement total de la CDC**
		<i>Par unité/en euros</i>		<i>En milliards d' euros</i>		
France entière	60 000			8,826	0,448	6,443
Ile de France	18 000	180 000	14 400	3,240	0,259	2,365
Hors IdF	42 000	133 000	4 500	5,586	0,189	4,078

* Sur la base du prix de revient en 2010.

** Sur la base de la subvention moyenne versée par l'État en 2010 par logement social.

Source : Bilan des logements aidés (2011), calculs de l'auteur.

Quels sont les autres financements envisageables de ce programme de 60 000 logements sociaux supplémentaires, voire d'un programme plus ambitieux de, mettons, 150 000 logements sociaux par an (à supposer que le secteur du bâtiment puisse répondre au supplément de construction) ?

Une participation accrue des bailleurs sociaux au travers de leurs fonds propres semble difficilement envisageable du fait d'un financement déjà important (11 % du prix de revient en 2010 et, de plus, en constante augmentation depuis 2005)⁹. Solli-

8. Deux principales règles régissent la relation entre dépôts sur les livrets réglementés, fonds d'épargne de la CDC et prêts consentis par la CDC aux bailleurs sociaux pour financer le logement social et la politique de la ville.

Le taux de centralisation correspond au montant que les banques distribuant les livrets réglementés (livrets A et LDD) doivent reverser à la CDC pour financer les logements sociaux. Il est fixé à 65 %. Ainsi, lorsqu'un épargnant verse 100 euros sur son Livret A, la banque reverse 65 euros à la CDC (pour constituer son fonds épargne) et conserve 35 euros (qu'elle doit utiliser pour le financement des entreprises).

La part centralisée garantit que les prêts accordés par la CDC au titre du logement social soient couverts *a minima* à 125 % par les ressources centralisées sur son fonds d'épargne.

Le logement social ne bénéficie donc de 52 % des fonds collectés sur les livrets A.

citer davantage les collectivités locales (notamment au travers de leur droit de préemption) est davantage envisageable puisque leur financement actuel reste faible (8 % du prix de revient). Seulement, la participation des collectivités locales au financement du logement social ne peut être que limitée. D'une part, la construction de logements sociaux nécessite *aussi* la construction d'infrastructures et de services collectifs lesquels sont déjà à la charge des collectivités locales. D'autre part, cela risquerait de se faire au détriment du financement des autres volets de la politique du logement et de la ville (tels que les programmes de rénovation urbaine, de lutte contre l'habitat indigne etc.) auxquels participent les collectivités locales. Reste alors une participation accrue de l'État, *via* une réorientation de ses dépenses au titre du « Développement et de l'Amélioration de l'Offre de Logement » (DAOL). Avant d'envisager les possibilités de réorientation, la section suivante dresse un état des lieux sur le DAOL.

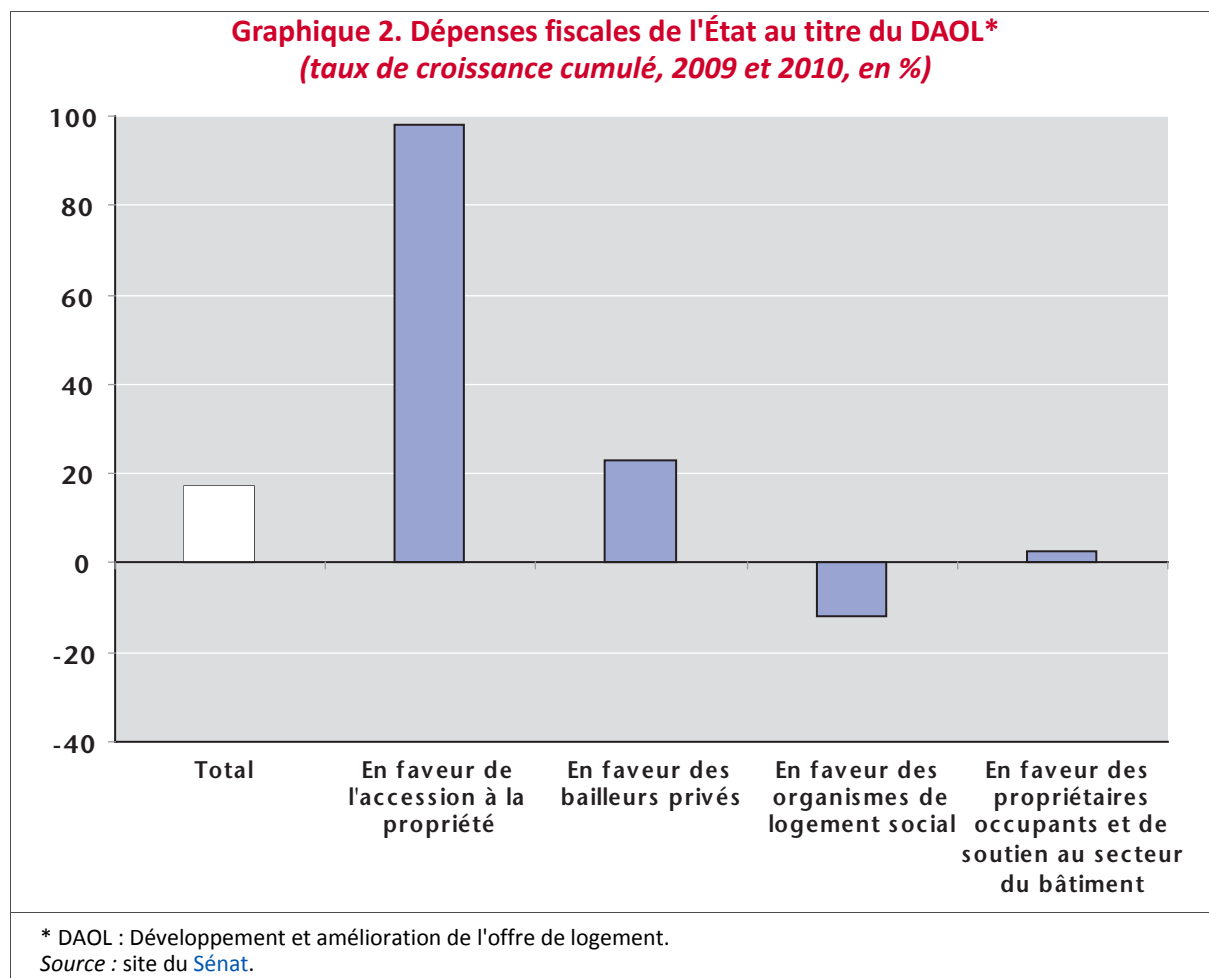
Les précédents programmes DAOL ont été marqués par une nette augmentation des dépenses fiscales de l'État, de 9,4 milliards en 2008 à 11,1 milliards en 2010, soit une augmentation de 18 % sur 3 ans (graphique 2). Cependant, celles en faveur des organismes de logement social ont clairement diminué pour passer de 1,65 milliards en 2008 à 1,45 milliards en 2010 (soit une baisse de 12 %). En fait, ce sont les dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété (essentiellement du fait du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt) et en faveur des bailleurs privés (essentiellement Robien mais aussi Scellier) qui ont compté pour l'essentiel de l'augmentation des dépenses fiscales de l'État. La part des organismes de logement social dans les dépenses fiscales est ainsi passée de 18 % en 2008 à 13 % en 2010 tandis que, dans le même temps, celle en faveur de l'accession à la propriété a bondi de 14 % à 27 %. La part en faveur des bailleurs privés a oscillé aux alentours des 5 %. La part en faveur des propriétaires occupants et du soutien au secteur du bâtiment demeure toujours la plus importante (55 % des dépenses fiscales en 2010) bien qu'en diminution (63 % en 2008).

Si on peut clairement douter du bien fondé économique et social de cette répartition des dépenses en faveur du logement (voir [1] et [3]), quels redéploiements sont envisageables dans un futur proche ? Force est de constater que la montée en charge de certains dispositifs coûteux (et peu efficaces) obère les perspectives et possibilités de redéploiements pour plusieurs années. Ainsi en est-il tout particulièrement du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt qui, même s'il est supprimé depuis le 1^{er} janvier 2011, continuera à coûter encore quelque 3 milliards d'euros en 2013 (contre 1,5 milliards en 2010)¹⁰. De même, le dispositif Scellier actuellement en vigueur pèsera pendant presque une décennie sur le budget de l'État du fait de sa durée d'amortissement (9 ans) tandis que l'impact budgétaire du dispositif Robien

9. L'effet pervers d'une participation plus forte des bailleurs sociaux au financement du logement social est clairement établi : de façon à assurer l'équilibre financier de leurs opérations, les bailleurs sociaux seraient tentés de louer aux ménages présentant les conditions de ressources les plus avantageuses (de façon à limiter les retards de paiements et impayés), ce qui nuirait à la mixité recherchée au sein du parc social.

10. Rapport Carrez (2009). Voir aussi OCDE (2011) pour une critique du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt.

(410 millions d'euros en 2010) s'éteindra seulement en 2016 même s'il n'est plus en vigueur depuis la fin 2008. *A minima*, serait-il souhaitable de mettre un terme à l'actuel dispositif Scellier de façon à dégager des ressources pour les réallouer au logement social ?



Enfin, développer davantage l'accession sociale à la propriété (pour les ménages occupants) permettrait de dégager des ressources pour financer de nouveaux logements sociaux¹¹. Toutefois, il est difficilement envisageable d'en escompter un financement substantiel. En effet, tout processus de location-accession sociale (sous sa forme actuelle ou sous une forme modifiée) nécessite que le locataire dispose d'un minimum de ressources pour pouvoir être en mesure de lever l'option d'acquisition de son logement (sous la législation actuelle, le prix de vente au m² dans un logement social est, selon la zone, de 2 000 à 4 000 euros). Or, 2/3 des ménages occupant un logement HLM ont des revenus inférieurs à 60 % du plafond de ressources (Credoc/DGALN, 2010)¹². Du fait de leurs ressources, relativement peu de locataires du parc social peuvent effectivement accéder à la propriété de leur loge-

11. Voir Houard (2011) pour une revue des questions posées par le logement social en France et les expériences européennes menées en la matière.

12. Au 1^{er} janvier 2011, le plafond de ressources annuelles était, pour un ménage de 4 personnes hors Ile de France, de 20 612 euros pour un logement PLAI et de 37 272 euros pour un logement PLUS.

ment même si celle-ci doit être encouragée autant que possible du fait de ses effets positifs (acquisition d'un bien durable et plus grande responsabilisation du lieu de vie). De même, si du point de vue de la justice sociale, il est souhaitable d'étendre le mécanisme du surloyer (ou d'indexation du loyer sur le revenu) pour les ménages du parc social les plus aisés, assez peu de ressources peuvent en être attendues puisque « seulement » 6 % des ménages occupant un logement HLM ont un niveau de ressources supérieures au plafond (dont « seulement » 2,5 % avec des ressources supérieures à 120 % du plafond)¹³.

Conclusion : Quelle politique du logement pour la France ?

Même si l'offre de logements sociaux est repartie à la hausse au cours des dernières années, elle demeure toujours insuffisante au regard des besoins. Une offre supplémentaire de logements sociaux pose nécessairement celle de son financement. En l'état actuel des choses, compte tenu des contraintes et difficultés budgétaires, seule une participation accrue de la CDC au travers de son fonds d'épargne est envisageable. La question pertinente est donc celle des moyens à mettre en œuvre pour drainer de façon durable l'épargne sur les livrets A.

Pour conclure, soulignons qu'il conviendrait de mettre en place une politique spécifique pour l'Ile-de-France dont les besoins en logements (et le financement) relèvent d'une problématique particulière. Si le Plan national de rénovation urbaine (PNRU) va dans le bon sens (l'Ile-de-France bénéficiant d'un bon nombre de projets financés), la construction *nette* de logements (notamment, sociaux) qui en découle est très insuffisante au regard des besoins. En Ile de France, le nombre de demandeurs de logements sociaux est estimé à 386 000. Si les réhabilitations du PNRU permettent la remise dans le parc (privé et public) d'un certain nombre de logements inhabités jusque là (ou alors qualifiés d'indignes), le principe du « un logement construit pour un logement démolé » réduit la portée quantitative du PNRU en matière d'offre nette de logement. Pour autant, l'existence d'un PNRU se justifie pleinement puisqu'il participe à une amélioration substantielle du cadre de vie dans des zones jusque là dégradées. À ce titre, un programme quantitatif de logements sociaux ne peut se substituer à un programme de rénovation du type PNRU.

Références bibliographiques

Accardo J., F. Bugeja, 2009, Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, *Cinquante ans de consommation en France – Edition 2009*, Publications de l'INSEE, p. 33-47.

Bilan des logements aidés, 2011, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 18 janvier.

Braye et Repentin, 2005, Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, *Rapport*

13. Notons qu'il ne nous semble pas non plus souhaitable d'exclure du parc social *tous* les ménages en surloyer : ceux-ci participent à la mixité sociale (et permettent d'éviter la ghettoïsation) tandis qu'ils aident les bailleurs sociaux à équilibrer leurs opérations.

du Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 442, 29 juin.

Bidoux P.-E. et S. Jankel, 2010, « Les Parisiens consacrent une part croissante de leur revenu au logement », *Apur*, à la page n° 333, Insee Île-de-France, mai.

Carrez, 2009, *L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements*, rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

Durang X., et C. Toutalian, 2008, « Etre locataire modeste dans un marché immobilier tendu », *Les Cahiers du DROS* n° 04, Juin.

Fack G., 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) », *Economie et Statistique*, n° 381-382, Octobre.

Fack G., 2009, « L'évolution des inégalités entre ménages », *Informations Sociales*, 155, 2009.

Fauvet L., 2009, Le poids du logement dans le budget des ménages : une approche générationnelle dans *Compte du logement, résultat provisoire 2007 et premières estimations 2008*, Commissariat général au développement durable.

Fondation Abbé Pierre, 2011, *L'état du mal-logement en France*, XVI^e rapport.

Gallot P., E. Lepresvost et C. Rougerie, 2011, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », *INSEE Première*, n° 1350, mai.

Houard N., 2011, « Le logement social pour qui? », *La note d'analyse du Centre d'analyse stratégique*, n° 230, juillet.

Levasseur S., 2011, « Le marché de l'immobilier français, Dossier thématique VI », in *L'économie française 2012*, OFCE, Collection Repères, La Découverte.

Loones A., 2007, « Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir », *Consommation et Modes de vie*, CREDOC, n° 205.

Credoc/DGALN, 2010, « Rapport sur l'occupation du parc social et son évolution », Tome 1B, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, juin 2010.

OCDE, 2011, « Étude économique de la France 2011 », Chapitre 3, *Publications de l'OCDE*.

Pirus C., 2011, Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé, *Les revenus et le patrimoine de ménages – Edition 2011*, Publications de l'INSEE, p.41-58.

USH, 2009, « Le financement du logement social : généralités », Union sociale pour l'habitat, Direction de la Communication, Fiche Presse n° 2.