

Logement social : une certaine idée de la Nation française

Pierre Madec

▶ **To cite this version:**

Pierre Madec. Logement social : une certaine idée de la Nation française. 2018. hal-03648267

HAL Id: hal-03648267
https://sciencespo.hal.science/hal-03648267

Submitted on 21 Apr 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike| 4.0 International License

Logement social : une certaine idée de la "Nation française"

Pierre Madec, Sciences Po, Centre de recherches internationales (CERI), CNRS, Paris, France

24/01/2018

En ligne : https://blogs.alternatives-economiques.fr/madec/2018/01/24/logement-social-une-certaine-idee-de-la-nation-francaise



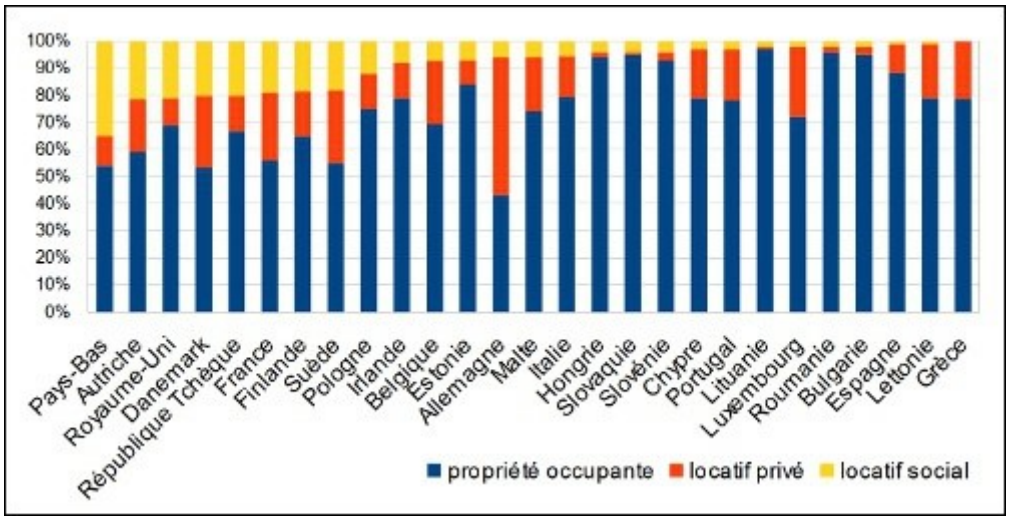
Au cœur des débats budgétaires lors de l'examen de l'article 52 de la loi de finance pour 2018, au centre des discussions entourant l'actuelle élaboration du projet de loi ELAN (Evolution du logement et aménagement numérique), le secteur du logement social est en proie à de nombreuses critiques. Nous reviendrons sur celles-ci prochainement mais il semble dans un premier temps que rappeler quelques éléments de contexte soit indispensable. D'autant plus quand les décideurs publics affichent leur volonté de bousculer le modèle du "logement social à la française" (url:http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2018/01/24/le-president-qui-voulait-privatiser-les-hlm_5246248_3232.html).

Un modèle économique unique ...

En 2017, le nombre de logements du parc locatif des bailleurs sociaux s'établissait à près de 5 millions en France métropolitaine soit 17% du nombre de résidences principales. Bien que ce parc continue de croitre, sa part dans le parc des résidences principales ne cesse de décroitre depuis le début des années 2000 sous l'effet notamment du vieillissement de la population et de l'attrait toujours plus vifs de l'accession à la propriété. En 2016, la construction sociale représentait plus de 15% de la construction neuve. Au total, ce sont plus de 100 000 logements sociaux qui ont été financés pour cette même année.

La France se distingue d'un certain nombre de ses voisins par un développement de son parc social pouvant être qualifié d'intermédiaire. Loin des modèles universalistes développés, jusqu'à peu, par notamment les Pays Bas, le parc social français est bien plus développé que celui de ses voisins italiens, allemands ou encore espagnol (Graphique 1).

Graphique 1 Répartition du parc de logement par statut d'occupation en Europe



Source : Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS), 2007.

Contrairement aux investisseurs, institutionnels ou personnes physiques, du marché locatif privé - qui financent leurs opérations au travers un double levier d'endettement basé à la fois sur l'anticipation des loyers futurs mais également sur l'anticipation des futures plus-values - les organismes HLM ne disposent quant à eux que du premier levier. En effet, les ventes ne représentent qu'une part infime des budgets des organismes (environ 400 millions d'euros) et celles-ci varient grandement selon la localisation et le parc des bailleurs sociaux.

Compte tenu du fait que les loyers pratiqués dans le parc social sont bien moindres que ceux appliqués sur le marché locatif privé et que les coûts de production y sont identiques, nous y reviendrons, le montage des nouvelles opérations de production ne pourrait se faire sans aides publiques. Ces aides, apportées par la collectivité sous diverses formes, viennent s'additionner aux prêts et aux fonds propres des organismes.

En 2016, les opérations de logement social étaient financées en moyenne à hauteur de 10% par des subventions diverses, à 80% par de l'endettement des opérateurs et à 10% par les fonds propres des organismes. D'une manière générale, le financement d'une opération de logement social mobilise un nombre important de financement divers :

- Des financements directs composés :
  - De subventions directes de l'Etat ;
  - De subventions des collectivités locales ou de cessions de terrains à un prix inférieur à leur valeur marchande ;
  - De subventions d'Action logement ;
  - De subventions accordées par d'autres institutions ;
  - De prêts ;
  - Des fonds propres des organismes émanant de résultats d'exploitation antérieurs et du produit des ventes
- Des financements indirects composés :
  - D'avantages fiscaux accordés par l'Etat ou les collectivités locales (TVA à taux réduit, exonération de TFPB) [1] ;
  - Du coût de la garantie des emprunts par les collectivités locales ou d'Action logement ;
  - Des aides de taux sur les prêts accordés par la CDC ou Action logement ;

En moyenne, l'ensemble de ces aides publiques adressées au secteur s'élevaient à 53 000 euros par logement soit environ 40%du montant des opérations [2]. Evidemment, cette part fluctue significativement selon les prêts mobilisés et donc les loyers de sortie attendus. Ainsi, alors qu'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) est « aidé » à hauteur de 50% [3], cette part n'est que de 25% pour un prêt locatif social (PLS) au loyer de sortie plus onéreux.

En ce qui concerne leur endettement, les organismes producteurs peuvent s'appuyer sur un système unique en Europe de prêts bonifiés sécurisés. Ces prêts, accordés par la Caisse des Dépôts qui centralise une partie des fonds déposés sur les livrets d'épargne réglementés (Livret A,

LDD, LEP), font en effet l'objet d'une garantie obligatoire. Leurs durées longues (40 ans) permettent une bonne lisibilité et assurent un financement pérenne des opérations nouvelles. Les conditions de taux ne varient ni selon l'organisme ni selon la localisation mais, à l'image des subventions, varient selon le type de logement financé.

Il est à noter que le relatif maintien des niveaux de production de logement social durant la crise a permis de freiner la crise importante traversée par le secteur de la construction française. Pour la seule année 2015, l'emploi salarié dans le secteur a chuté de 2,7%. En 7 ans, ce dernier a diminué de 12,6% selon l'INSEE. Structurellement, le secteur de la construction est particulièrement sensible aux cycles économique. De fait, le monde HLM et ses 13,5 milliards d'investissement annuel adressé au secteur de la construction constituent un amortisseur important en période de chute de la production du marché privé.

Notons enfin que le système français de logement social ne profite pas uniquement d'aides à la production de logement. En effet, les aides personnelles au logement, qui ont pour objectif de solvabiliser les ménages les plus modestes, représentent également un levier public important dans l'équilibre des opérations. Ainsi, selon les derniers comptes du logement, les aides à la personne, à 98% versées en tiers payant - c'est-à-dire directement par la CAF aux organismes HLM – couvraient, en moyenne en 2016, 35% des loyers versées par les ménages aux organismes.

Aux retombées économiques et sociales incontestables …

Socialement, compte tenu du profil des ménages locataires du parc social, le versement de ces aides personnelles est indispensable à leur solvabilisation et ce malgré l'existence de loyer « bruts » bien moins élevés que sur le marché privé.

Selon la dernière enquête Logement de l'INSEE, le niveau de vie [4] des ménages locataires du parc social était en 2013 inférieur de 20% à celui des locataires du parc locataire privé pourtant bien plus jeunes. De même, le dernier décile de niveau de vie des ménages du parc social s'élevait à 2000 euros contre 2750 euros pour les locataires du parc privé. Pour les locataires HLM, l'INSEE évaluait sur les bases de l'enquête Logement 2006, l'avantage moyen à résider dans le parc social à 227 euros mensuel. Cela représenterait donc plus de 11 milliards d'euros par an qui seraient versés indirectement aux locataires HLM, augmentant d'autant leur consommation et dans une faible mesure leur épargne.

Néanmois, malgré des loyers bien plus bas que dans parc privé, les locataires du parc social, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources, accusent des taux d'effort importants. Ainsi, plus de la moitié des locataires HLM, subissent un taux d'effort brut charges comprise supérieur à 25%. C'est certes 2 points de moins que le taux d'effort médian des locataires du parc privé mais ce niveau reste relativement élevé. En réalité, la différence s'opère sur l'efficacité des aides au logement. En effet, ces dernières, reposant sur un mode de calcul identique au sein des deux parcs, ont été largement sous indexées ces dernières années (voir *note n°2 sur les constituants de la crise du logement*). Cette sous indexation a entrainé une déconnection entre le calcul des aides et les réalités des marchés locatifs.

Ainsi, dans le parc privé, près de 9 locataires sur 10 ont un loyer supérieur au loyer plafond servant de base au calcul des aides. Pour ces derniers, toute augmentation de loyer entraine de fait une augmentation du taux d'effort puisqu'elle n'est plus prise en compte dans le calcul. Dans le parc social, la déconnexion est réelle mais moindre. Ainsi, seul 50% des allocataires ont un loyer supérieur au loyer plafond. Les augmentations de loyers sont donc en partie pris en charge par une montée en puissance des aides personnelles. Ainsi, une fois déduites les aides au logement, les taux d'effort dit nets, des locataires du parc social sont bien moins élevés que ceux enregistrés dans la parc privé. En moyenne, le taux d'effort net charges comprises d'un locataire du parc social était en 2013 de 27% contre 31% dans le parc privé. Communément, un taux d'effort est jugé élevé lorsque les dépenses en logement dépasse le tiers des ressources d'un ménage. Malgré leurs ressources moindres, les locataires du parc social sont mieux protégés de ces taux d'effort excéssifs. Alors que 37% des ménages du parc privé subissent un taux d'effort élevé, ils ne sont « que » 18,5% des locataires du parc social [5]. En ajoutant au critère de taux d'effort un critère de reste à vivre [6], l'écart de proportion est de 17 points de pourcentage (18% de ménages touchés dans le parc social contre 35% dans le parc privé) alors même qu'une fois encore les ménages du parc social enregistrent des revenus bien moins élevés. A revenus équivalent, et une fois corrigés de la composition familiale et de la localisation, l'appartenance au parc social divise par près de 4 la probabilité d'accuser une contrainte budgétaire trop élevée, comparativement aux locataires du parc privé [7].

L'ensemble de ces éléments vont dans le sens d'une relativement bonne efficacité du marché locatif social en France, tout du moins pour les ménages modestes y appartenant. Cette distinction est importante car sous l'effet de la crise économique, la paupérisation des locataires du parc privé s'est accentuée engendrant de fait une augmentation importante de la demande de logement social, le parc privé n'étant pas en capacité de produire une offre de logements abordables suffisantes et ce même lorsque ce dernier profite de financements publics importants.

En juin 2015, plus de 1,86 million de demandes de logement social étaient enregistrées soit une hausse de 3% par rapport à l'année précédente. L'Ile de France comptait à elle seule près d'un tiers des demandeurs et la demande y avait augmenté de 6%en un an. De fait, les opérateurs de logement social ne sont pas en mesure de repondre à cette demande bien plus dynamiqueque la construction. D'une part compte tenu du manque de foncier disponible dans les zones les plus tendues où se concentre de facto la demande de logement social. D'autre part, compte tenu d'un certain nombre de blocage inérants au système même du marché social.

Tout d'abord, les opérations de financement sont plus complexes à monter. Alors même que la baisse généralisée des taux [8] aurait pu entrainer, à montants d'aides publiques équivalents, une plus forte implication de la puissance publique dans la production de logement abordable (notamment au travers de subventions directs), nous observons, depuis 2011, une baisse de 330 millions d'euros des aides à la pierre adressées au secteur du logement social.

Plus globalement, pour remplir l'objectif affiché de 150 000 logements financés par an, l'effort budgétaire supplémentaire à consentir est de 2,3 milliards d'euros [9] : 1,2 milliard à la charge de l'Etat, 900 millions d'euros à la charges des collectivités locales et 200 millions à la charge notamment des organismes professionnels et ce sous l'hypothèse d'une augmentation proportionnelle de chaque type de prêt. Si l'accent voulait être mis sur les logements les plus abordables, c'est-à-dire les PLAI, avec par exemple un objectif de doublement de l'effort de production de ce type de logement (+30 000) et une augmentation moindre des autres types de financement (+7 500 par exemple), le surcout enregistré pour l'Etat serait de l'ordre 1,4 milliard et celui supporté par les collectivités locales serait de 990 millions d'euro. Compte tenu des arbitrages budgétaires à l'œuvre du côté de l'Etat et de la réduction des marges de manœuvre du côté des collectivités locales (réforme de la fiscalité immobilière, baisse des dotations de l'Etat, …), les objectifs ne semblent pas atteignables à court terme. Notons tout de même que la dette supportée par les organismes HLM n'est pas comptabilisée en dette publique, permettant ainsi à ces derniers de mettre en place le plan de relance en logement que l'Etat ne peut supporter à l'heure actuelle.

Enfin, ces évaluations sont effectuées sous l'hypothèse d'une stabilité des coûts de production. Or si les taux du livret A restent relativement bas, compte tenu d'une part d'une augmentation des coûts de production (foncier + construction) plus rapide que les loyers et d'autre part d'une évolution de loyers bloquée à la fois par les plafonds réglementaires mais également par la sous indexation des aides à la personne et la désolvabilisation d'un certain nombre de ménages, l'équation économique du logement social a tendance à se tendre fortement. Parallèlement, des blocages internes au parc persistent. En premier lieu, la mobilité résidentielle au sein de ce dernier continue de faiblir. Structurellement plus faible, cette mobilité est impactée par l'accroissement de l'écart entre les loyers pratiqués dans le parc social et le parc privé. Elle est également contrainte par la faiblesse de l'offre existante au sein même du parc social pour les ménages les plus modestes. Elle est enfin contrainte par la paupérisation relative des ménages locataires du parc social qui compte tenu de leur profil socio économique ont été pour beaucoup victimes de la crise économique qui a traversé le pays. A titre d'exemple, le taux de chômage des locataires du parc social a cru bien plus fortement que celui des ménages ayant un autre statut d'occupation passant ainsi entre 2006 et 2013 de 14% à près de 18%.

Si certaines critiques adressées au secteur semblent recevables, nous y reviendrons, les attaques adressées aux organismes HLM ne peuvent rester sans réponse. Le logement social demeurant, à l'heure actuelle, le seul parc de logements en capacité de protéger les ménages modestes des tensions des marchés locatifs.

[1] Notons que le « coût » de ces avantages fiscaux est sujet à débat. S'ils sont comptabilisés comme dépenses du point de vue des finances publiques, les recettes fiscales résiduelles ne sont quant à elles pas comptabilisées.

[2] Ces aides regroupent l'intégralité des aides publiques adressées au secteur. Elles comprennent donc de fait un certain nombre d'exonération (TFPB, IS) et d'avantages fiscaux (TVA réduite) qui pour certaines n'impactent que peu les décisions d'investissement à court terme des organismes.

[3] Les fonds dégagés par Action logement sont ici inclus dans l'appellation « aides publiques ».

[4] Entendu comme le revenu disponible des ménages rapporté au nombre d'unité de consommation.

[5] Source : INSEE, Enquête Nationale Logement 2013, Calcul OFCE

[6] Un reste à vivre est jugé comme faible lorsqu'il est inférieur à 60% du reste à vivre médian de l'ensemble des ménages.

[7] Source : INSEE, Enquête Nationale Logement 2013, Calcul OFCE

[8] Notons que les équilibres d'opérations ne reposent pas, du côté des organismes, sur le taux instantané du livret A, le financement des opérations s'opérant à taux variable. Ces dernières s'établissent sur un taux de référence des prêts de la caisse des dépôts, actuellement à 2,4%.

[9] Source : Bilan des logements aidés 2014, Calcul OFCE.