

REFONDER LE SYSTEME DE FINANCEMENT PUBLIC DU LOGEMENT

Jean Delour

Membre de l'atelier « Logement : l'autre crise contemporaine » de Terra Nova
Le 24 mars 2010



Synthèse

Dans l'après-guerre, l'Etat s'attaque aux problèmes considérables de pénurie de logements, à travers à la fois l'investissement public dans le logement social et l'aide à la pierre pour soutenir l'investissement privé. C'est un succès : les logements nécessaires sont construits, la pénurie est résorbée. Un tournant majeur est toutefois pris avec la réforme de 1977, à la suite des rapports commandés par le gouvernement à Raymond Barre et Simon Nora, portant notamment sur une réforme du financement du logement. Ces rapports reconnaissent la réussite quantitative des dispositifs existants à l'époque, mais ils font plusieurs critiques quant à l'efficacité sociale et économique des aides au logement dans le contexte de la fin des trente glorieuses, pendant lesquelles la forte croissance économique a modifié les attentes qualitatives de la population en matière de logement. L'objectif des pouvoirs publics se porte alors, grâce à la réforme Barre-Nora, sur l'amélioration qualitative : offrir un logement de bonne qualité à tous, améliorer la qualité du parc existant. Les pouvoirs publics conservent les aides à l'investissement mais leur montant est réduit au profit d'une nouvelle aide à la personne, censée accroître le pouvoir d'achat locatif des classes moyennes et populaires, et donc améliorer leur logement.

Aujourd'hui, la dépense publique totale en faveur du logement représente 35 Md€ : 20 Md€ d'aides à la pierre et 15 d'aides à la personne. Malgré cet investissement considérable, les pénuries quantitatives de logement sont réapparues : il manque 900.000 logements en France. Et les problèmes qualitatifs sont aigus. 3.5 millions de personnes n'ont pas de logement digne. La politique du logement est à repenser.

Premier axe : reconnecter l'offre de logements avec la demande. Trop peu de logements sont construits, dont trop peu de logements sociaux, et encore en leur sein trop peu de logements à loyers vraiment accessibles (par rapport au parc locatif intermédiaire). Encore plus problématique, les logements ne sont pas toujours construits là où se trouve la demande. Il faut donc investir plus fortement, de manière ciblée tant au plan social que géographique.

Second axe : le surcoût d'investissement peut être gagé sur la remise en cause des aides sans contrepartie. La pertinence du système HLM tel qu'il a été conçu et mis en œuvre repose sur le principe fondamental qu'une aide financière publique doit être associée à une réelle contrepartie sociale : une aide à la construction en échange d'un loyer modéré. Pourtant, sur l'ensemble du financement public affecté au logement, 12.6 Mds€ sont consacrés au secteur locatif privé sans réelles contreparties sociales. L'analyse des aides publiques au secteur du logement montre qu'une grande partie de ces aides sert aujourd'hui à la constitution de patrimoines pour des bailleurs privés ou à la poursuite de l'objectif illusoire d'une « France de propriétaires ». Avec comme conséquence la spéculation sur les prix de l'immobilier, au détriment des demandeurs de logement : sur les neuf dernières années, le prix de l'ancien a augmenté de 135%, le prix du neuf de 96%, les loyers du secteur privé de 40%... et l'inflation de 19%.

Alors que la crise du logement est particulièrement aiguë, les orientations récentes suivies par le Gouvernement, notamment avec le nouvel amortissement « Scellier » en faveur des investisseurs privés, ne font qu'amplifier l'inefficacité du système. Si le soutien au secteur de la construction est légitime, ceci ne doit pas se faire de manière socialement injuste et économiquement inefficace. Les dépenses publiques doivent être réorientées, de manière progressive et résolue, vers la production de logements accessibles au plus grand nombre.

1 - AIDES A LA PIERRE, AIDES A LA PERSONNE : ETAT DES LIEUX

Note
intégrale

1.1 - AIDES A LA PIERRE

Les aides à la pierre sont l'ensemble des aides directes ou indirectes perçues par les producteurs de logement pour favoriser leur activité. De natures diverses, elles sont versées par des intervenants de différents niveaux : Etat, collectivités locales et partenaires sociaux. Ces aides sont attribuées en contrepartie de critères à respecter sur le niveau des loyers et celui des ressources des locataires.

Il peut s'agir d'aides directes, d'avantages fiscaux, d'avantages de circuits (principalement la bonification des taux d'intérêt d'emprunts procurée par l'accès à la ressource issue du Livret A) ou d'autres avantages d'investissement. Au-delà de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les opérateurs de logement social au titre de leurs activités d'intérêt général, l'ensemble de ces aides peut être appréhendé en analysant le plan de financement moyen d'un logement PLUS (i.e. éligible au Prêt Locatif à Usage Social).

Le montant des aides publiques pour construire un logement PLUS de 130 000 € s'élève à 58 300 €, soit 45% de son prix. Ces aides se répartissent comme suit : 30% via à un taux de TVA réduit à 5.5%, 23% à travers l'avantage de marché que procure l'accès aux ressources issues des fonds d'épargne (Livret A), 18% de subventions des collectivités locales, 17% grâce à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties prise en charge par l'Etat pendant 25 ans, 7% de subventions directes de l'Etat et 5% de subventions du « 1% logement »¹.

¹ source Union Sociale pour l'Habitat

1.2 - AIDES A LA PERSONNE

Les aides à la personne sont versées directement aux ménages pour les aider à payer les charges relatives à leur logement : charges financières afférentes à un emprunt s'ils sont propriétaires ou à leur loyer s'ils sont locataires.

On distingue deux types d'aides, versées chacune sous conditions de ressources, en fonction de la charge réelle supportée et de la situation du ménage. La première, l'aide personnalisée au logement (APL), est versée aux personnes occupant à titre de résidence principale un logement bénéficiant d'un dispositif d'aide publique : prêt aidé pour l'accession, logement HLM ou conventionné pour la location. La deuxième, l'allocation de logement (AL) est attribuée sous forme d'allocation de logement familiale (ALF) pour les ménages non éligibles à l'APL ayant des personnes à charge et d'allocation de logement sociale (ALS) pour les ménages sous condition de ressources non éligibles à l'APL ou l'ALF.

Ces aides, dont 6.45 millions de personnes bénéficient², sont financées à 50% par les régimes sociaux, 37% par l'Etat et 13% par les employeurs¹.

1.3 - LES DEPENSES TOTALES DE LA COLLECTIVITE EN FAVEUR DU LOGEMENT ET LEURS BENEFICIAIRES³

L'ensemble des dépenses de la collectivité en faveur du logement représente 35 Mds€ en 2008, 62% provenant de l'Etat, 33% des partenaires sociaux et 5% des collectivités locales.

L'ensemble de ces aides bénéficient à hauteur de 36% au secteur locatif privé, 35% au secteur locatif social et 29% aux propriétaires et accédants.

Les aides à la pierre représentent 20 Mds€, les aides à la personne 15 Mds€.

2 - EQUILIBRE ECONOMIQUE D'UNE OPERATION IMMOBILIERE, PERTINENCE DES AIDES

2.1 - PARAMETRES PERMETTANT DE FIXER LE LOYER DANS UNE OPERATION IMMOBILIERE.

Une opération d'investissement immobilier peut être décomposée en deux phases.

La phase d'investissement, pendant laquelle le logement est acheté ou construit, nécessite la mobilisation immédiate de fonds importants pour payer le vendeur ou les entreprises qui réalisent sa construction. Les sommes engagées pendant cette période peuvent provenir des fonds propres de l'opérateur, de fonds propres externes (subventions) ou de prêts contractés auprès d'organismes financiers.

² prévision 2009, source CNAF

³ source Michel Mouillart

La phase d'amortissement correspond à la période pendant laquelle le logement est loué. Pendant cette période, l'opérateur doit rembourser les prêts s'il y en a, payer les frais de gestion, entretenir et rénover son parc, payer ses impôts, couvrir les impayés et éventuellement faire un bénéfice pour rentabiliser les fonds propres engagés. A titre d'exemple, les 16 Mds€ de loyers perçus sur l'ensemble du parc social sont utilisés à 43% en charges financières, 22% en frais de gestion, 16% en entretien, 10% en taxe foncière sur la propriété bâtie, 0.8% en impayés¹. La plupart de ces charges sont contraintes par des facteurs externes à l'opérateur : la durée des prêts ne peut être raisonnablement allongée au-delà de la durée de l'amortissement réel du bien, la dégradation dépend essentiellement des propriétés mécaniques des matériaux, etc.

L'équation est donc fortement contrainte, d'une part par le coût de la construction et, d'autre part, par des charges exogènes pendant la phase d'amortissement. Le loyer est calculé en conséquence pour équilibrer l'opération.

2.2 - VARIABLE D'AJUSTEMENT LORSQUE LE LOYER EST IMPOSE

Si, par conventionnement, l'Etat fixe également le montant maximum du loyer, la seule variable d'ajustement qui n'est pas contrainte par des facteurs extérieurs pour équilibrer l'opération, en l'état actuel de la réglementation sur la maîtrise du coût du foncier et en supposant que les marges de manœuvre sont limitées en termes de coût de la construction, réside dans le niveau des fonds propres alloués par l'opérateur. Pour abonder les efforts que les opérateurs peuvent effectuer eux-mêmes en la matière, les aides à la pierre constituent précisément l'apport de fonds propres par la puissance publique nécessaire à l'équilibre de l'opération dès lors que c'est elle qui impose un niveau de loyer suffisamment bas pour être accessible au plus grand nombre. Le financement de la production de logement social par l'attribution d'aides à la pierre est donc cohérent : elles sont la contrepartie de contraintes fixées sur le loyer dans l'intérêt général.

La pénurie de logements constatée dans les années 1950 ayant été résorbée par la forte production au cours des trente glorieuses, l'aide personnalisée au logement (APL), créée par la réforme de 1977, était destinée, en se substituant aux aides à la pierre, à "adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants tout en laissant subsister un effort de leur part" (article 1 de la loi du 3 janvier 1977). Dans sa conception, la cohérence aide / contrepartie sociale demeure puisque les ménages éligibles à l'APL doivent être inscrits dans un dispositif public qui assure que la charge financière, emprunt ou loyer, est contrôlée par la puissance publique : ils doivent être bénéficiaires d'un prêt aidé ou locataires d'un logement HLM ou conventionné.

La pérennité du système HLM, qui est un des dispositifs publics les plus stables dans sa conception et dans sa mise en œuvre, réside précisément dans la cohérence qu'il y a entre son mode de financement aidé et les contraintes imposées en retour, notamment en matière de limitation des loyers et de restriction d'accès à des ménages sous condition de ressources. A contrario, le système peut théoriquement dérapier dès lors que l'aide publique est attribuée sans contrepartie explicite vis-à-vis du financeur ou du bailleur. L'équation économique de l'opération immobilière intègre alors l'aide comme une ressource supplémentaire accessible au locataire et le calcul du loyer s'ajuste en conséquence. Dès lors, l'aide attribuée est directement intégrée dans le rendement locatif du bailleur

privé et la réduction du taux d'effort des locataires n'est pas atteinte. Cette approche peut paraître cynique et caricaturale vis-à-vis des bailleurs privés, mais l'analyse de l'évolution de la situation du logement en France depuis le début des années 1980 montre que ce dérapage a bien eu lieu. C'est l'objet de la troisième partie de la note.

3 - UNE SITUATION DU LOGEMENT DEGRADÉE MALGRE UN NIVEAU D'AIDES ÉLEVÉ.

3.1 - LE MAL-LOGEMENT EN FRANCE⁴

Alors que le nombre de logements était redevenu suffisant dans le contexte de la réforme de 1977, force est de constater l'actuelle la pénurie de logements sociaux accessibles en France.

Il y a 100 000 personnes sans domicile fixe. 509 140 personnes supplémentaires vivent sous un toit sans avoir pour autant de logement personnel. Il s'agit des 50 000 personnes vivant à l'hôtel de façon permanente, des 41 400 vivant dans une construction de fortune, des 100 000 vivant dans un camping à l'année, des 150 000 personnes hébergées par un tiers dans des conditions difficiles, et des 167 740 personnes dans des structures d'hébergement et d'insertion. Il faut y ajouter les 2 044 000 de personnes qui vivent dans des conditions de logement très difficiles (logements mal isolés thermiquement, acoustiquement, ou ayant une plomberie et/ou une installation électrique défectueuse, logements ne possédant pas de WC, d'installation sanitaire et/ou d'eau courante, logements dans une situation de surpeuplement accentué). Il faut enfin ajouter à cette triste liste les 860 050 personnes en situation d'occupation précaire (locataire ou sous-locataires d'un meublé et personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion).

Il y a donc, aujourd'hui, en France, 3.5 millions de personnes qui n'ont pas de logement digne ou pas de logement du tout.

3.2 - LA NECESSITE DE CONSTRUIRE

La raison principale de cette situation est le niveau de la construction en France qui a durablement été insuffisant depuis 25 ans. La demande annuelle de logement est actuellement estimée entre 350 000 et 400 000⁵. Même si le rythme de la construction s'est amélioré depuis 2004, il permet à peine de satisfaire cette demande, mais ne permet pas de résorber le déficit de 900 000 logements accumulés depuis les années 1980¹.

Au-delà de cet aspect quantitatif, il y a un problème qualitatif majeur : l'offre de logements est inadaptée à la demande. D'un point de vue global, toutes catégories de logements confondues, seuls 42% des 367 000 logements mis en chantier en 2008 correspondaient à des logements accessibles sous condition de ressources (locatif social, accession sociale, locatif privé conventionné).

⁴ source Fondation Abbé Pierre

⁵ note de synthèse du SESP n°165

Mais si on regarde plus finement encore la composition de ces logements, il existe une deuxième segmentation en fonction du plafond de ressources qui donne accès au logement. Pour donner un ordre d'idée, les logements financés par des Prêts Locatifs Aidés d'Insertion (PLAI) s'adressent, en termes de niveau de ressources, à 30% des ménages (logements « très sociaux ») ; ceux financés par des Prêts Locatifs Aidés (PLA) et Prêts Locatifs à Usage Social (PLUS)⁶ à 64% des ménages¹ (« logements sociaux » traditionnels). Or, même au sein de la production de logements aidés, les logements dans l'offre nouvelle accessibles aux plus aisés constituent l'essentiel de la production. En effet, sur l'ensemble des logements accessibles sous plafond de ressources construits en 2008, 24% sont des logements sociaux et très sociaux (PLAI, PLA et PLUS⁷). Le reste (76% des logements aidés, est constitué de logements intermédiaires, aux loyers légèrement inférieurs aux prix du marché et destinés aux classes moyennes aisées, notamment dans les grandes villes. L'inadéquation de l'offre et de la demande réside donc dans le rapprochement de ces deux chiffres : seulement 24% des logements sociaux construits en 2008, i.e. 10% de l'ensemble des logements construits, sont réservés à des ménages sous condition de ressource représentant 64% de la population !

Le constat est le même du côté du parc locatif privé : sur les 59 000 logements subventionnés par l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) en 2008, 26 000 le sont pour produire des habitations à loyer modéré, dont 15 000 conventionnés et 11 000 à loyers intermédiaires⁸.

Au-delà du déficit quantitatif pur, l'offre de logements est donc déconnectée de la réalité de la demande : trop peu de logements à loyers vraiment accessibles sont construits, au profit de logements à loyers intermédiaires, destinés à des populations plus aisées.

Parallèlement, depuis 1977, l'effort budgétaire se concentre, d'une part, sur la solvabilisation de la demande à travers les aides à la personne et non l'aide à la production de logement et, d'autre part, sur des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement privé sans réelle contrepartie sociale, les plafonds des loyers associés étant dans la plupart des zones au moins égaux aux loyers de marché. Si le coût, en pure perte pour l'Etat, d'un investissement locatif de type Robien ou aujourd'hui « Scellier » est équivalent à celui nécessaire à la construction d'un logement PLUS, l'analyse de quelques chiffres macro-économiques conduit également à penser que l'aide au logement en direction des ménages ne sert, comme nous l'avions craint sur un plan théorique à la fin de la deuxième partie de cette note, qu'à enrichir les propriétaires. En effet, sur les neuf dernières années, le prix de l'ancien a augmenté de 135%, le prix du neuf de 95.8%, celui des terrains à bâtir de 60%, les loyers du secteur privé de 40% et l'inflation de ... 19.4%⁴. En conséquence, le taux d'effort⁹ des ménages n'a cessé d'augmenter, pour atteindre, par exemple, pour une personne seule touchant le SMIC, 47.3% dans le parc privé contre 27.7% dans le parc social ; pour un couple avec deux enfants touchant 1.5 SMIC, le

⁶ Les PLAI, PLA et PLUS sont des prêts de la Caisse des Dépôts destinés aux opérateurs de logements sociaux ; leurs conditions de taux sont d'autant plus favorables que les logements construits en utilisant le prêt sont destinés à être loués peu cher à des personnes ayant des revenus modestes. Les logements financés par PLAI sont les plus sociaux au sens où ils ont les contraintes les plus fortes sur les conditions de ressources de leurs locataires (30% des ménages, les plus pauvres, y ont droit) et les conditions de loyer; viennent ensuite ceux financés par PLA et PLUS (64% des ménages les plus pauvres y ont droit).

⁷ source modèle FANIE

⁸ source ANAH

⁹ Le taux d'effort est la part du revenu mensuel consacrée aux dépenses de logement, déduction faite de l'aide au logement.

taux d'effort est de 48.7% dans le parc privé et 23.1% dans le parc social. Les 3.2 millions de bénéficiaires de l'aide personnelle au logement dans le parc privé la rendent donc directement aux investisseurs privés.

S'il ne faut pas rejeter en bloc les mécanismes d'aide à la personne, nous voyons toutefois au travers de ces chiffres que lorsque son attribution n'est pas liée à une contrepartie sociale explicite, elle est détournée de son but premier et ne sert qu'à améliorer le rendement locatif du bailleur, du banquier ou du promoteur.

4 - CONCLUSION : IL EST URGENT DE REVENIR A UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE LA COLLECTIVITÉ EN FAVEUR DU LOGEMENT

Après avoir effectué une analyse économique simplifiée d'une opération immobilière, et constaté la situation dégradée du logement aujourd'hui en France, il semble nécessaire de redevenir exigeants sur l'utilisation des sommes d'argent public injectées dans la politique du logement.

La pierre angulaire du système HLM tel qu'il a été pensé et réalisé est simple : la collectivité finance une partie du coût de construction des logements à condition que ces derniers servent l'intérêt général en proposant des loyers accessibles au plus grand nombre et étant attribués en priorité aux ménages qui en ont le plus besoin. Ce principe fondamental, qui semble de bon sens, a pourtant été transgressé par la généralisation progressive des aides publiques attribuées au secteur privé sans contreparties sociales. Les sommes d'argent en jeu ne sont pas anodines : l'ensemble des aides au secteur locatif privé, qui représente 12.6 Mds€ en 2008, pourraient servir à construire 216 000 logements PLUS, loués à un pris de 6 € / m² au maximum et accessibles en termes de ressources à 64% des ménages.

Il est urgent de redevenir exigeants vis-à-vis des bénéficiaires de ces aides publiques, par exemple en diminuant les plafonds en termes de conditions de ressources et de loyers applicables aux dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif privé, ou en contrôlant l'évolution des loyers entre deux baux lorsque le locataire sortant est bénéficiaire d'une aide au logement. On s'assurerait ainsi que les investisseurs privés produisent du logement réellement social et/ou on dégagerait ainsi des ressources publiques pour construire ce logement réellement social dans le parc public.