

Les aides au logement

Sont-elles inflationnistes ?

De la difficulté de tirer des conclusions tranchées des observations purement statistiques.

Pour le praticien de l'analyse économique, la situation du marché du logement en France pose une énigme : un très fort accroissement récent des valeurs – prix des logements rapporté au revenu des ménages multiplié par 1,6 depuis 2000, après une assez longue stabilité de ce ratio. Contrairement à une idée reçue, il en va différemment des loyers qui ont depuis 40 ans évolué à peu près comme les revenus de l'ensemble des ménages. Dans le même temps le parc locatif a reçu une part fortement croissante des ménages à plus faible revenu, ce qui explique que malgré cette évolution des loyers parallèle au mouvement général de l'économie, le taux d'effort des locataires aujourd'hui observé soit double de ce qu'il était en 1970¹. Prix élevé de l'actif logement, faible rendement brut de l'investissement locatif : depuis la crise financière de 2008, le mouvement paraît s'être stabilisé. Les variations de quelques pour cent se succèdent en changeant de signe et donnent lieu à des commentaires péremptoirs, mais on n'observe pas (ou pas encore ?) la décrue brutale et massive que d'aucuns annonçaient. Qu'est-ce qu'une bulle qui n'éclate pas ?

Dans le même temps, le débat est permanent sur le poids dans les budgets publics des différentes aides au logement : le chiffre de 42 milliards par an est cité². La discussion de la façon dont ce chiffre est calculé et plus encore celle de sa signification économique sort du cadre du présent papier, mais le rapprochement entre la masse de ces aides et l'énigme économique rappelée le plus haut, le niveau élevé des prix immobiliers, débouche sur la question récurrente : la masse de ces aides publiques aurait-elle pour effet principal de nourrir cette inflation, et dans quelle mesure ?

C'est avec en tête cette interrogation réma-

nente que l'on doit lire l'étude publiée récemment par l'INSEE, *L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé*³.

Comme son titre l'indique, elle se concentre sur un des aspects du problème : l'effet sur l'offre locative privée des aides personnelles au logement (c'est-à-dire apportées aux locataires, sous conditions de ressources et de zone de résidence). C'est une masse budgétaire importante, plus du tiers des 42 milliards mentionnés plus haut, et touchant un grand nombre de bénéficiaires, 5,7 millions de ménages en 2012.

En première lecture, ses conclusions sont claires : toutes choses égales d'ailleurs (nous reviendrons sur ce « toutes choses égales d'ailleurs »), une augmentation de l'aide, en l'occurrence celle qui résulte de la différence de barème entre la zone II et la zone III, est accompagnée d'une augmentation de loyer, 5,3 % dans les secteurs géographiques examinés. Inversement, elle ne semble pas s'accompagner d'une augmentation quantitative de l'offre de logements à la location, ni d'une meilleure qualité.

Peut-on adopter ces conclusions, constater que les aides manquent leur objectif – faciliter le logement des ménages à faibles revenus – et que d'autres agents économiques les captent ? Les considérations développées ci-dessous, sans contester la qualité des chiffres et la rigueur de leur traitement, invitent à une lecture beaucoup plus nuancée.

D'abord des questions de méthode et de technique, que les auteurs de l'étude sont les premiers à mentionner, mais qu'il faut garder à l'esprit au moment de conclure. Pour tenter de raisonner « toutes choses égales d'ailleurs » et comparer des territoires qui ne se différencient que par le niveau de l'aide au locataire, l'étude se concentre sur les secteurs à la limite des définitions directrices des zones II et III, « agglomérations dont la population est juste inférieure à 100 000 habitants comparées

¹ Sur la description de ces paradoxes, les travaux les plus éclairants sont ceux de Jacques Friggit, CGEDD, et en dernier lieu la note « Loyer est revenu depuis 1970 », juin 2013, accessible sur le site de son auteur.

² Voir par exemple tout récemment l'article de Catherine Sabbah, « Logement, 42 milliards pour quoi faire ? », *Les Échos*, 15/12/2014.

³ L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé par Céline Grislain-Letrémy et Corentin Celton. INSEE, *Analyses*, n° 19, novembre 2014.

à celles situées juste au dessus de ce seuil ». C'est dans ce champ étroit qu'on relève l'écart de loyer déjà mentionné de 5,3 %. Comme les auteurs de l'étude le soulignent eux-mêmes, on ne peut donner une portée générale à leurs conclusions qu'autant qu'on fait l'hypothèse que les phénomènes sont identiques en dehors de ce domaine quantitativement réduit, et qui n'est guère représentatif des territoires où l'enjeu des niveaux de loyer est essentiel, la zone I et les parties de la zone II en grandes agglomérations. Les débats des dernières années sur les « zones tendues », aboutissant à subdiviser la zone II en II-A et II-B suggèrent au contraire que les problèmes y sont d'une autre intensité. On remarque en outre que si cet écart de loyer attribué au fait que l'aide soit plus élevée est net, il reste faible, 5,3 % (soit 25 euros par mois) et que l'intervalle de confiance à 95 % va de 1,6 % à 8,9 %. On pourrait donc aussi bien valider, aux bornes de cet intervalle, des conclusions assez différentes.

Si, malgré ces réserves importantes on admet comme généralisables les résultats présentés, à savoir augmentation des loyers corrélée à un niveau plus élevé des aides, absence de corrélation de ce niveau d'aide avec la part de logements locatifs dans le patrimoine comme sur la qualité des logement proposés à la location, cela permet-t-il de conclure sur l'efficacité des aides, au regard de leurs effets sociaux, de l'incitation à la construction, et de repérer qui en bénéficie *in fine* ? Les aides ratent-elles leur objet social ? L'étude ne permet pas de le dire car, les auteurs le signalent, « la méthode utilisée ne permet pas de calculer la part de l'aide absorbée par la hausse des loyers. » Il n'y a pas de rapprochement entre le montant des aides et la masse des suppléments de loyer qu'elles sont suspectées d'avoir engendrés. La part des aides qui n'est pas absorbée par les loyers supplémentaires, si toutefois il y en a une, est bien une aide sociale aux locataires, et les travaux de Jacques Friggit cités plus haut montrent que le patrimoine locatif accueille effectivement, et dans une part croissante, les groupes sociaux les moins favorisés. Qu'en serait-il sans l'existence de ces aides personnelles ?

Ont-elles, ou non, contribué à créer et une offre nouvelle ? L'INSEE conclut négati-

vement, en remarquant l'absence d'écart entre les deux zones, pour la proportion de logements locatifs dans le patrimoine total. Ce constat ne prend toutefois pas en considération un phénomène important intervenu pendant la période observée, le désinvestissement systématique des institutionnels, compagnies d'assurances et fonds financiers, qui se sont retirés du marché du logement locatif. On sait que du fait de ce retrait massif, la part des logements locatifs dans le patrimoine total est restée à peu près inchangée, en dépit, dans la même période, des investissements importants des particuliers dans l'immobilier résidentiel neuf. On ne connaît pas la localisation de ces patrimoines

« arbitrés » entre 1980 et 2000 par les institutionnels, mais il est évident qu'ils n'étaient pas en zone III. Corrigée de ce paramètre, l'effet incitatif lié au niveau des aides au logement en zone II n'apparaîtrait-il pas plus fort ?

À qui est allé l'avantage résultant du supplément de loyer ? Evidemment, un supplément de loyer bénéficie d'abord au propriétaire qui donne à bail. Toutefois, il n'en tire un réel avantage économique que pour autant qu'il n'a pas lui-même payé son investissement plus cher du fait de la montée du marché immobilier. Comme rappelé ci-dessus, une part importante des investisseurs bailleurs sont des particuliers venus remplacer les institutionnels qui jugent insuffisante la rentabilité locative. Pour un nouvel arrivant de ce profil, l'amélioration de loyer a été capitalisée et captée par celui qui a vendu le logement, ou le terrain pour le construire. Elle ne se traduit pas *in fine* par une rentabilité accrue.

Depuis la mise en place du dispositif Méhaignerie à la fin des années 80, l'investissement des particuliers dans l'immobilier locatif n'est obtenu qu'à coups d'avantages fiscaux. Les dispositifs se succèdent et s'ajustent, au gré des majorités politiques. Ce mécanisme de carotte fiscale peut être jugé détestable, mais force est de constater que dès que l'avantage accordé est réduit (épisode Besson ou plus récemment Duflo), le flux d'investissements se tarit. Cela montre clairement que la rentabilité locative « naturelle », qui a antérieurement conduit les institutionnels à sortir de ce marché, reste insuffisante pour

déclencher les investissements des particuliers. Dès lors, un supplément de loyer n'est pas automatiquement, ipso facto, un avantage indu. Ce type d'interrogation renvoie à celle plus large des gagnants et des perdants de la montée des marchés immobiliers. Considérée globalement, on peut soutenir que la montée des marchés immobiliers ne va pas dans le sens d'une meilleure justice sociale, ayant mécaniquement pour effet d'avantager les insiders face aux outsiders. Si cependant on tente d'analyser ses effets à un niveau plus détaillé, le repérage précis des agents économiques avantagés et désavantagés aussi bien que l'évaluation des montants en cause reste un exercice complexe et qui ne connaît pas de réponse simple.

Pour rigoureuses que soient ses méthodes statistiques, il est difficile de trouver dans la note de l'INSEE une conclusion indiscutable quant à la pertinence des aides publique aux locataires, ni des certitudes sur leurs effets inflationnistes. Ses auteurs ne le font d'ailleurs qu'avec prudence. Ils notent plutôt la faible adaptation de l'offre aux signaux financiers que le marché devrait envoyer. Nous retrouvons une fois encore l'extrême difficulté d'une application au secteur immobilier des schémas classiques de l'économie. La valeur absorbée par le foncier vient tout perturber. En l'absence d'une disponibilité foncière suffisante et correctement localisée, un accroissement de la demande, et/ou une montée des prix n'entraîne pas l'accroissement de l'offre que prévoit la théorie. ■

“ Faute de terrains disponibles, l'accroissement des aides au logement, qui devraient être bénéfiques, n'entraîne pas l'augmentation de l'offre prévue par la théorie. ”