

Autour de l'Économie du bien commun de Jean Tirole

La tarification du carbone : « il n'y a pas d'issue alternative »



Entre la COP21 de Paris et la COP22 (Marrakech, novembre 2016), J. Tirole revient sur la lutte contre le changement climatique dans Économie du bien commun. Il apporte son grain de sel, dans l'espoir que ce soit un grain de sable permettant de gripper la mécanique des COP, bien huilée mais inefficace.

Le problème économique : un passager clandestin profitant d'un bien commun

Face au changement climatique le monde fait du surplace depuis le protocole de Kyoto, à cause du problème du passager clandestin (*free rider*) : « un pays donné supporte 100 % du coût de ses politiques vertes. (...) En revanche, très schématiquement, il ne recevra que 1 % des bénéfices de cette politique si le pays en question représente 1 % de la population mondiale. (...) En d'autres termes, ses politiques vertes bénéficieront en quasi-totalité aux autres pays ! » (J. Tirole, *op. cit.*, p. 269). Le problème est aggravé du fait que « la plus grande partie des bienfaits de cette politique ne bénéficie pas aux individus aujourd'hui en âge de voter, mais plutôt aux générations futures » (*idem*). Cela conduit à la « tragédie des biens communs »².

Ceci est aggravé par deux « fuites de car-

bone ». D'un côté si, par exemple, l'Union européenne (UE) taxe fortement les émissions de gaz à effet de serre (GES), des entreprises européennes se délocaliseront vers des pays moins regardants, accroissant ainsi leurs émissions. D'un autre côté, si cette politique de taxation est efficace, elle diminue la consommation d'énergies fossiles dans l'UE, ce qui fait baisser leur prix sur le marché mondial, permettant ainsi au reste du monde d'en consommer davantage, donc d'émettre plus de GES. Au total, les bénéfices de la politique verte de l'UE seront atténués et, en théorie, ils pourraient même s'annuler.

Cela explique le surplace de presque tous les pays, aggravé par le fait que plus on émet de GES aujourd'hui plus on sera en position de force demain pour obtenir des compensations, ce que montre la théorie des jeux. « Le protocole de Kyoto était pavé de bonnes intentions, et il n'a pas empêché les pays d'adopter des comportements de passager clandestin. Il n'en fut pas différemment des promesses non contraignantes faites à Copenhague » (p. 280) et, ajoute l'auteur plus loin, à Paris lors de la COP21, car le système de promesses volontaires n'est pas efficace³.

Un accord international contraignant avec un prix mondial du carbone : une nécessité

J. Tirole considère que, « en raison du problème du passager clandestin, exacerbé par la question des fuites, la solution ne peut être que globale » (p. 280), fondée sur une tarification du carbone, contraignante pour les pays, avec un prix mondial unique et élevé (pour éviter les fuites), fixée sur un horizon temporel long (pour lever les incertitudes de prix). C'est la solution recommandée par la grande majorité

des économistes⁴ et de nombreux décideurs. Cela suppose des mesures (possibles sur le plan technologique), des vérifications, des sanctions et une équité entre pays, car « tout accord international doit satisfaire trois critères : efficacité économique, incitations à respecter les engagements et équité » (p. 307).

J. Tirole répond aux objections soulevées par cette proposition. L'efficacité économique n'est possible qu'avec un prix mondial unique, à cause des « fuites de carbone » inévitables dans un régime de prix différenciés : comme il vient d'être dit, si le prix du carbone est bas dans certains pays, des entreprises de pays où il est cher se délocaliseront vers les premiers, rendant inefficace le prix élevé des seconds. L'équité envers les pays émergents (sera atteinte parce que « les entreprises chinoises qui émettent des GES lors de la production de biens exportés répercuteront le prix du carbone dans leur prix et que ce seront donc les consommateurs américains et européens qui payeront pour la pollution, et non la Chine » (p. 303). On reconnaît là la confiance, que beaucoup pensent exagérée, de J. Tirole en les pouvoirs du marché. L'auteur prévient cette critique en ajoutant que, s'il faut faire plus pour l'équité internationale, ce sont des transferts directs, et non une tarification différentielle du carbone, qui sont le meilleur outil d'équité au plan international. Le raisonnement théorique est le même que celui qui démontre que c'est l'impôt sur le revenu qui est le meilleur outil de redistribution au niveau national.

Un accord international contraignant avec un prix mondial du carbone : une utopie ?

La faisabilité d'un tel accord international n'est pas hors de portée, selon J. Tirole

¹ L'égoïsme vis-à-vis des générations futures ne va pas de soi. Les trentenaires actuels sont une génération qui sera là en 2070. C'est une génération mieux formée que celles de leurs aînés, très présente dans la vie sociale (réseaux sociaux). Elle pourrait avoir davantage voix au chapitre sur le monde qu'elle souhaite, à la fois pour ses vieux jours et pour ses enfants, qui ont commencé à naître et qui seront là en 2100.

² Garrett Hardin, "The tragedy of the Commons", *Science*, 13 décembre 1968, vol. 162, n° 3859, pp. 1243-1248. L'idée est que, pour augmenter son revenu, un éleveur a intérêt à amener une vache supplémentaire sur un pâturage communal, pensant que cette petite action ne va pas avoir d'effet sur la ressource ; tous les éleveurs tenant le même raisonnement et faisant de même, la ressource commune disparaît. Ce mécanisme peut permettre d'expliquer la disparition de civilisations (comme celle de l'île de Pâques : une thèse défend que l'indispensable ressource forestière aurait disparu suite à sa surexploitation).

³ Joseph Stiglitz, autre prix Nobel d'économie, dit la même chose. ("Overcoming the Copenhagen failure with flexible commitments", *Economics of Energy and Environmental Policy*, 2015, n° 4, pp. 29-36).

⁴ Un débat, que J. Tirole considère comme de second ordre, oppose les économistes partisans d'une taxe fixe pour chaque tonne de CO₂ émise par un pays et ceux partisans de droits d'émission négociables entre pays. Au nom de la subsidiarité, tous s'entendent pour laisser chaque pays libre de l'application sur son territoire de ses engagements internationaux.



Faire de l'économie une science utile

La recension de l'ouvrage de Jean Tirole *Économie du bien commun*¹ dans le numéro 12 de *La revue foncière* concluait : « le débat est ouvert ». L'intention du prix Nobel dans ce livre est de montrer que l'économie est une science utile. Nous illustrons cette thèse à propos de sa proposition pour lutter contre le changement climatique, qui a suscité, en effet, débat et avec une question plus familière des lecteurs de *La revue foncière*, les aides personnalisées au logement locatif. ■

1 Jean Tirole, *Économie du bien commun*, PUF, 2016, 629 p.

(optimiste de nature) : l'Union européenne, les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde représentent environ les deux-tiers des émissions mondiales de GES. Il n'est pas nécessaire de viser d'emblée un accord à 195 pays. Un accord de ces cinq plus gros émetteurs aura un effet d'entraînement pour le reste du monde, que des institutions internationales pourraient favoriser par des sanctions. J. Tirole ajoute que ce qui semble irréaliste aujourd'hui ne le sera pas forcément demain, en prenant l'exemple des marchés de « droits à polluer », longtemps considérés comme contraires à la morale et qui sont maintenant quasi-unanimement acceptés⁵.

Il existe déjà des institutions internationales comme l'Organisation mondiale du commerce, le Tribunal pénal international ou le Comité de Bâle (pour la régulation pru-

dentielle des banques⁶), et évidemment la Charte des Nations-Unies⁷, qui était autrefois ambitieuse en 1945 que les propositions actuelles face aux enjeux climatiques, alors que le changement climatique global est un défi aussi important que celui de la paix dans le monde. La difficulté, me semble-t-il, n'est pas tant la mise en œuvre d'un accord à cinq, puis à d'autres pays ensuite, que la conclusion des trois points constitutifs de cet accord à cinq : (a) la température ne doit pas augmenter de plus de 1,5° ou 2° en 2050 ou 2100, (b) pour cela il ne faut pas dépasser un plafond d'émission de CO₂ (que les climatologues savent calculer) et (c) qu'à un tel plafond correspond un prix du carbone (que les économistes savent calculer). C'est une voie plus réaliste que la tenue d'une vingt-deuxième conférence de 195 pays qui nécessite l'unanimité des parties, ce qui conduit à faire du surplace depuis 21 ans déjà.

Un accord international contraignant avec un prix mondial du carbone : « pas réaliste » diront certains !

La pensée de J. Tirole est donc solidement étayée par des publications scientifiques, nombreuses et convergentes, dont certaines sont des fondements de la science économique. Pourtant les critiques ont été nourries. Passons sur les propos indignes de certains journalistes (« Jean Tirole, théoricien de l'enfumage sur la taxe carbone » titrait *L'Humanité* du 30 juin 2015, après que G. Le Puill, journaliste forcément très intelligent, ait commis dans ce journal le titre : « Un Nobel d'économie peut-il raisonner comme un abruti ? »). Parmi les chercheurs, ce ne sont pas les bases théoriques ou la rigueur du raisonnement qui ont été attaqués, mais le manque de réalisme de la proposition, critiqué non pas dans des publications scientifiques, mais dans des journaux grand public (*Le Monde*, *Libération*). L'argument est que cette proposition est utopique, puisque ni les Américains ni les Chinois n'en veulent. Il faut donc se contenter d'accords pragmatiques et réalistes (Dominique Finon, directeur de

recherche émérite au CIRED-CNRS).

Un autre point du débat porte sur l'unicité du prix du carbone. Tous les économistes ou presque, me semble-t-il, reconnaissent qu'un prix unique est nécessaire pour éviter les « fuites de carbone », déjà évoquées, mais certains ajoutent que c'est irréaliste. Parmi les responsables politiques, Dominique Dron (ancienne Commissaire générale au Développement durable) s'empare de cet argument et considère qu'un prix unique du carbone n'est pas un bon outil d'orientation car l'économie est hétérogène (l'aérien, la chimie, l'agriculture, les ménages, le monde...) si bien qu'il faudrait donner des compensations multiples car « la réalité de la planète des hommes n'est pas soluble dans l'économie. Encore moins dans un outil unique qui serait un prix » (tribune dans *Le Monde* du 12 juin 2015).

Pour moins émettre il faut émettre moins là où on émet trop

Évidemment, compenser une tarification du carbone par des subventions aux pêcheurs, agriculteurs, transporteurs routiers et aériens, cimentiers, etc. (la liste est longue), ou aux pays gros émetteurs (Chine), si bien que seuls paieraient la taxe les petits émetteurs, coiffeurs, auxiliaires de vie, professeurs, etc. ou les pays déjà vertueux (Suède), reviendrait à ne rien faire. Le prix unique du carbone, pour l'économiste, sert à réorienter la production en changeant durablement les rapports de prix entre les produits ou les pays selon la gravité des dommages causés à la planète. Pour que les émissions nettes diminuent puis disparaissent en 2050 (une nécessité pour les climatologues), il faut, certes, améliorer les technologies, éduquer les populations, s'adapter au réchauffement, mais il faut aussi augmenter les prix, donc réduire la production et l'emploi dans les secteurs les plus émetteurs, et non pas donner des subventions pour continuer à émettre. Pour moins émettre il faut émettre moins là où on émet trop. Un prix unique indique l'intensité des efforts à faire dans cette direction selon les pays et les branches de production. Cela suppose des mesures d'accompagnement, comme des transferts directs en faveur de certains pays ou la reconversion de certains travailleurs de branches de production grosses émettrices.

Un accord international contraignant avec un prix mondial du carbone : seule issue réaliste, répondent climatologues et économistes

Les critiques ci-dessus résumées →

5 Des marchés de droit d'émission fonctionnent dans l'Union européenne, dans certains états des États-Unis, dans des provinces en Chine et d'autres pays (J. Tirole cite le chiffre de 40 pays au total). Mais il y a loin du principe à une application efficace. C'est ainsi que, dans l'UE, des droits trop abondants ont été alloués et le Parlement européen a refusé en 2013 de les abaisser, malgré la crise économique qui réduisait les besoins énergétiques. Ces décisions politiques de la Commission puis du Parlement se traduisent par un excédent d'offre dont la conséquence est un prix du carbone sur le marché inférieur à 10 €, alors qu'il devrait être 3 à 4 fois supérieur pour que le protocole de Kyoto soit respecté. C'est une illustration de la thèse que défend J. Tirole, « ne rien faire tout en faisant semblant », l'UE se comportant ici, comme les autres acteurs, en passager clandestin qui détruit le bien commun. Des marchés de droits d'émission limités à certains États (États-Unis) ou expérimentaux dans certaines provinces (Chine) créent des fuites de carbone vers d'autres régions de ces pays.

6 Le Comité de Bâle pour la supervision des banques réunit les représentants d'une trentaine de banques centrales et fait des recommandations qui ne sont pas juridiquement contraignantes : elles doivent être ratifiées par les autorités nationales ou régionales (Union européenne), ce à quoi les pays membres se sont engagés.

7 Curieusement, le recouvrement est assez large entre les cinq plus gros émetteurs de GES auxquels J. Tirole propose de s'entendre et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Mais, est-ce si curieux ?

→ apportent de l'eau au moulin de J. Tirole en expliquant l'attentisme pratiqué avec constance depuis 25 ans. La tarification du carbone, sur laquelle les économistes s'accordent largement⁸, fut enterrée par les négociateurs dans l'indifférence générale, nous dit l'auteur, au profit d'engagements volontaires des COP de Copenhague ou de Paris (les

⁸ De même qu'il y a des climato-sceptiques parmi les climatologues on trouve certains économistes sceptiques face au principe de tarification du carbone. Tout en acceptant ce principe, il en est davantage qui doutent de sa faisabilité.

Intended nationally determined contributions, INDC). Or, « *les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent* » (p. 282). Chacun agissant comme un passager clandestin, la tragédie des communs se déroule sous nos yeux. C'est ce que J. Tirole démontre, et que la réalité vient, hélas, confirmer. CQFD. La science économique est utile, nous dit-il, mais elle ne l'est pas si les décideurs adoptent le comportement de passager clandestin prédit par la théorie et se voilent les yeux pour ne pas voir ses enseignements.

Certes, un accord des principaux émetteurs

de GES n'est pas gagné. S'ils n'y parviennent pas, il faudra convoquer devant eux les climatologues (le GIEC est auréolé du prix Nobel) pour leur expliquer à nouveau l'effet de serre et les économistes pour leur expliquer le passager clandestin et les fuites de carbone (plusieurs prix de la Banque de Suède, dit « prix Nobel d'économie », peuvent le faire, dont J. Tirole), jusqu'à les convaincre. Pour éviter la catastrophe climatique, c'est de ce côté-là qu'est le réalisme. ■

Jean Cavailhès

Les aides personnalisées au logement : elles n'atteignent pas leur cible

Pour montrer l'utilité de la science économique (et ses limites), J. Tirole prend dans Économie du bien commun d'autres exemples que le changement climatique. En particulier les aides personnalisées au logement (APL), auxquelles La revue foncière a consacré plusieurs articles¹. Il est utile d'y revenir : c'est une politique essentielle en matière de logement, d'une actualité brûlante du fait des coups de rabet qui lui sont apportés par le gouvernement, brutalement constatés au cœur de l'été par les bénéficiaires.

Jean Tirole consacre un bref passage à la question en s'appuyant sur les trois publications scientifiques françaises sur le sujet², qui concluent que ces aides ont contribué à l'inflation des loyers. De l'argent public est empoché par les

bailleurs, et pas seulement par les locataires de condition modeste qui sont les bénéficiaires visés, à qui ne revient qu'une partie des aides. Ce captage par les propriétaires devrait s'annuler à long terme si ce bonus entraînait une augmentation de l'offre. Or, les trois études sur le sujet concluent que tel n'est pas le cas, ce que J. Tirole attribue au malthusianisme des zonages fonciers. Le gain pour les bailleurs est donc pérenne.

Il est nécessaire de critiquer ces conclusions économiques, la critique étant le mode d'avancée des connaissances scientifiques, et il est légitime d'émettre des doutes sur leurs conclusions. Des contacts entre les auteurs et des lecteurs critiques de ces travaux (collègues ou relecteurs de revues internationales, pouvoirs publics ou commanditaires de recherches, praticiens ou organismes professionnels du domaine, lobbyistes ou ONG, journalistes ou billettistes, etc.) permettent généralement d'affiner les travaux de recherche et leurs conclusions et se traduisent parfois par une invalidation de celles-ci. Mais, en économie comme dans toute science, la règle est qu'une étude scientifique est valide tant qu'elle n'a pas été infirmée, à deux réserves près : sa publication dans un support scientifique (après une revue par les pairs) et ses limites (hypothèses, méthodologie, domaine d'application). Jusqu'à ce que des recherches à venir ne démontrent le contraire ou n'apportent des précisions, on doit considérer que, sous réserve des limites

des trois articles en cause, les APL ont un effet inflationniste durable sur les loyers du secteur libre, qui profite aux bailleurs. J. Tirole veut illustrer, sur cet exemple, l'utilité de l'économie en montrant qu'une politique, qui apparaît généreuse, a des effets collatéraux qui vont à l'encontre de ses objectifs. Toutefois, des résultats de recherche ne sont utiles que si les pouvoirs publics en suivent les conclusions en réformant cette politique. Or, la suite de l'histoire ne va pas dans ce sens.

Les pouvoirs publics sont divisés sur l'appréciation de ces travaux. La Cour des comptes indique que « *le caractère inflationniste des aides personnelles reste aujourd'hui débattu au sein des principales administrations concernées. Alors que cet effet ne fait pas de doute pour la direction du budget et pour la direction générale du Trésor, au moins pour le secteur locatif privé, le ministère chargé du logement le conteste pour plusieurs raisons. En premier lieu, ce dernier met en exergue un effet qualité, c'est-à-dire une tendance à l'augmentation de la qualité des logements, qui serait insuffisamment pris en compte par les études précitées. En outre, outre, il souligne que la capacité des bailleurs à augmenter les loyers dépend également de la segmentation du marché immobilier, qui offre la possibilité de réserver certains logements, selon les secteurs, plutôt à certaines catégories de bénéficiaires, comme les étudiants ou les ménages les plus modestes* »³. Si le second argument, faisant état d'une

³ Cour des comptes, « Les aides personnelles au logement », communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, 108 p. (p. 60). Pour établir ce rapport, la Cour des comptes « *s'est fondée sur de nombreux entretiens avec les services compétents des administrations concernées, au premier rang desquels ceux de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ainsi qu'avec la CNAF et la CCMSA. (...) Les rapporteurs ont, par ailleurs, pris l'avis d'un certain nombre d'experts des questions de logement, notamment en organisant une table ronde réunissant un panel d'économistes spécialisés dans les questions de logement et en confiant à un prestataire extérieur une étude de simulation d'options d'évolution du régime des aides* » (p. 5).

¹ Jean Cavailhès, « Les aides au logement : une bonne aubaine pour le bailleur », n° 3, pp. 28-29. Arnaud Bouteille, « Les aides au logement sont-elles inflationnistes ? », n° 3, pp. 30-31. Jean Cavailhès, « Les aides au logement et leurs bénéficiaires », n° 10, pp. 24-28.

² Ces publications sont citées et présentées dans les articles de la note ci-dessus.

capacité des bailleurs à augmenter les loyers variable selon les segments du marché, est un aveu implicite de l'existence de cette capacité (tout au moins pour certains segments), le premier, qui concerne la qualité des logements offerts à bail est plus solide.

Dans les travaux économétriques, la prise en compte des effets qualité est toujours source de difficultés. La Cour des comptes fait remarquer que « *cependant, contrairement à ce qu'avance le ministère chargé du logement, les études démontrant cet effet inflationniste des aides prennent en compte un certain nombre de critères de qualité intrinsèque du logement et estiment que les aides n'ont plus d'effet significatif sur l'amélioration de leur qualité* » (p. 61). Mais elle reconnaît que « *il n'en demeure pas moins que les travaux précités ne prennent pas en considération des éléments de qualité externe des logements comme la proximité des transports en commun, le sentiment de sécurité, ou encore l'offre scolaire* » (p. 61). Ce sont de bonnes suggestions (il en est d'autres), auxquelles les chercheurs souscriront, de même qu'ils approuveront la conclusion : « *Compte tenu de l'importance du sujet, la Cour recommande qu'une étude soit conduite par les administrations concernées sur la réalité et l'étendue de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement* » (p. 61). À n'en pas douter, des chercheurs seront intéressés par une telle proposition... qui se fait attendre.

Quant à l'effet possible des aides sur une augmentation de l'offre du secteur privé, la Cour n'a guère de doutes : le paragraphe intitulé « un effet très mineur sur l'offre de logement » (pp. 61-62) se termine ainsi : « *Enfin, il est difficile de conclure, au vu des statistiques de logements commencés, observées depuis une vingtaine d'années, que la progression du montant des aides personnelles ait eu un effet sur le volume de l'offre* ».

Enfin, la Cour des comptes pose le problème de la réforme de ces aides, en soulignant leur impact redistributif et en ajoutant qu'elles sont un « *filet de sécurité pour un ménage dont les revenus viendraient brusquement à se réduire, suite à un "accident de la vie"* » (p. 48). Elle fait toutefois remarquer que cet effet redistributif ne gomme pas l'avantage comparatif donné aux locataires du secteur social (p. 45)⁴, aux étudiants des familles aisées (p. 52) et que cela n'empêche pas le maintien d'inégalités entre ménages selon leurs ressources et

leur logement (p. 48). La Cour des comptes discute de réformes possibles pour pallier ces insuffisances : l'intégration du loyer de l'ensemble des locataires dans le revenu fiscal (p. 83), comme le proposent des économistes⁵, la réforme du régime des étudiants (pp. 84-85), le découplage du montant des aides des loyers (p. 91), et enfin « *la fusion des aides au logement et de minima sociaux en rapport avec l'activité, tels que le RSA et la prime pour l'emploi (PPE)* » (p. 90). Cette dernière piste, préconisée par d'autres économistes⁶, s'inspire du dispositif que met en place le Royaume-Uni, et elle est considérée par la Cour comme « *une perspective ambitieuse mais souhaitable à moyen terme* » à la condition qu'elle soit expertisée (p. 92)⁷. Ici aussi, c'est une proposition qui intéressera de nombreux chercheurs économistes... mais qui tarde elle aussi à se concrétiser !

Face de ces propositions, le gouvernement se contente de réformes partielles⁸. Pourtant, les travaux économiques, que J. Tirole reprend à son compte et qui sont également largement repris par la Cour des comptes, appellent des réformes en profondeur. Non pas pour ne plus aider les locataires modestes, ce qu'aucun économiste n'a jamais proposé, mais pour les aider autrement, de manière plus efficace et plus équitable. Non pas pour cesser de stimuler la construction, privée ou sociale, mais pour le

faire avec des dispositifs spécifiques (comme la défiscalisation immobilière, actuellement régie par la *loi PINE*). Car, qu'il s'agisse d'aider les locataires ou de stimuler la construction, la théorie économique montre que, à chaque objectif de politique publique, doit correspondre son outil particulier qui permet d'optimiser le résultat. C'est de ce côté-là qu'est le réalisme.

« *L'économie est au service du bien commun ; elle a pour objet de rendre le monde meilleur* », nous dit J. Tirole (p. 18). Pour cela, « *le devoir du scientifique est de faire avancer la connaissance* » (p. 100). Le hic est que « *il y a un fossé entre créateurs de savoirs et passeurs de savoirs* » (p. 47), en particulier parce que, « *au sein de l'administration, la France a accumulé un retard certain par rapport à d'autres pays dans la conception, la diffusion et l'utilisation de ce corps de connaissances scientifiques* » (p. 49). C'est une des limites actuelles de la science économique, qu'illustre J. Tirole dans son ouvrage sur plusieurs autres exemples. C'est ainsi qu'à propos de la crise financière et économique de 2007-2008, il répond (p. 461-464) à la question de la reine d'Angleterre : « *pourquoi les économistes n'ont-ils pas su prévoir cela ?* », en montrant les connaissances acquises (nombreuses, cf. les chapitres 11 : « À quoi sert la finance ? » et 12 : « La crise financière de 2008 ») et leurs limites (assez vite atteintes, dans ce cas d'espèce). Bonne lecture de *L'Économie du bien commun* !

Jean Cavailhès

⁵ Alain Trannoy, Étienne Wasmer, 2013, « La politique du logement locatif », note du Conseil d'analyse économique, 12 p. Cette solution est conforme à la théorie économique.

⁶ Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet (2015), *Les allocations logement. Comment les réformer ?*, Éditions rue d'Ulm, 94 p.

⁷ « *La Cour considère ainsi que la fusion des aides personnelles avec certains minima sociaux semble l'option à terme la plus pertinente pour améliorer l'efficacité des aides au logement. Les responsables de la DHUP, de la DGCS et de la CNAF ayant confirmé leur intérêt pour cette piste de réforme, la Cour recommande à ces administrations et organismes d'entreprendre l'étude de la fusion des aides au logement avec certains minima sociaux et d'expertiser les conditions dans lesquelles les difficultés liées aux interactions actuelles entre les aides au logement et la future prime d'activité pourraient être levées* » (pp. 96-97).

⁸ Arrêté du 5 juillet 2016 relatif au calcul des aides personnelles au logement, venant après les arrêtés du 21 janvier 2016, du 29 décembre 2015, et ceux du 16 octobre 2015. Il s'agit d'instaurer une dégressivité des APL au-delà d'un certain montant de loyer (à partir de juillet 2016), de prendre en compte le patrimoine des bénéficiaires (à partir d'octobre 2016) ou de leurs parents (pour les étudiants dont les parents sont assujettis à l'ISF), dans les deux cas en fonction des ressources. En juillet, les APL ont été supprimées pour 17 000 ménages et elles ont été diminuées en moyenne de 70 € (- 30 %) pour 60 600 autres, soit au total 1,2 % des 6,5 millions de bénéficiaires impactés.

⁴ Cet avantage a été estimé par l'Insee : Corentin Trévien « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences », *Insee*, juillet 2013.

Habitat : une vision abstraite, loin du choix des familles

*Dans son livre *l'Économie du bien commun, Jean Tirole, prix Nobel d'économie en 2014, met en garde le lecteur : il signale (p. 105) que la propension à sortir de son domaine d'expertise est parfois appelée « le syndrome du prix Nobel », et que son ouvrage peut comporter des déficiences. Ce qu'il y écrit sur la politique du logement en donne un parfait exemple.**

Après une analyse classique des effets du contrôle des loyers où il montre comment une politique du logement, en apparence progressive, peut se retourner contre les publics les plus fragiles – le texte s'en prend « aux aides personnelles au logement qui ont contribué à l'inflation des loyers, l'offre locative n'ayant pas suivi parce qu'on protège la rente foncière et qu'on limite les constructions en hauteur dans les grandes villes là où elles seraient possibles (...) Les aides au logement ne profitent que peu à leurs destinataires au détriment d'autres usages de ces fonds publics ». Ces phrases renferment un certain nombre de contre-sens, voire de contre-vérités, qui méritent d'être analysées de près.

On a constaté depuis longtemps (Anne Laferrère, 2002¹) qu'une partie des aides versées aux locataires, ainsi solvabilisés, bénéficiaient par un effet automatique de report, aux propriétaires privés bailleurs. Mais cela ne concerne que la moitié environ des aides versées puisque dans le secteur social ces aides sont intégralement affectées à l'allègement des loyers des locataires. Par ailleurs le mécanisme mis en place, qui ne prend en compte le montant des loyers que jusqu'à un certain plafond², a donc des effets limités sur les augmentations de loyer.

¹ Anne Laferrère, David le Blanc « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, 2002, volume 351, numéro 1, pp. 3-30.

² Contrairement au régime britannique qui, prenant en compte des loyers sans aucun plafond, s'avère infiniment plus coûteux que le système français.

Et cela a favorisé un accroissement de l'offre locative puisqu'entre 1994 et 2014, cette offre locative a augmenté de 17 %, d'ailleurs légèrement plus vite pour les bailleurs personnes physiques que les autres bailleurs personnes morales, HLM ou autres. Alors que dans le même laps de temps, la population n'augmentait que de 11 %. L'offre locative qui, comme c'est logique, était concentrée en priorité dans les zones urbaines, a donc suivi l'évolution de la population et a participé à son desserrement. Et depuis une dizaine d'années, les indices de loyers évoluent en gros comme l'indice des prix à la consommation, ce qui prouve bien une adaptation globale de l'offre à la demande, au moins pour les catégories que les mécanismes d'aide personnelle réussissent à solvabiliser.

Alors faudrait-il revenir à l'aide à la pierre – qui de doute façon n'a jamais été abandonnée – voire supprimer ces aides personnelles ? La question, est très régulièrement posée. Elle a fait l'objet, depuis le rapport Barre de 1977, d'un grand nombre d'analyses. Or, jamais aucunes propositions alternatives sérieuses n'ont été faites, si ce n'est des réformes à la marge ou au contraire des bouleversements complets impossibles à mettre en œuvre.

Le thème de récurrent de la protection de la rente foncière est en fait le thème de la défense de la propriété, conquête révolutionnaire de 1789, dûment mentionné dans la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. (cf. O. Piron « l'impossible prise en compte des plus-values foncières », in *La revue foncière* n° 7). Mais la défense de la propriété n'empêche en rien de construire comme le montrent les explosions du rythme des autorisations de construire, toutes catégories de logements confondues, à la suite de chacun des coups de pouce fiscal, le dernier en date étant celui de juillet 2014. Le fait que ces constructions se localisent ailleurs que là où le souhaitent les urbanistes, ne change rien au résultat final.

Ensuite, l'insertion sonnante comme un regret « on limite la construction en hauteur

dans les grandes villes où ce serait possible » est plus que surprenante. D'abord qui est ce « on » ? Ne s'agit-il pas tout simplement de la grande majorité de la population qui n'apprécie guère, pour sa résidence personnelle, les constructions en hauteur. Les familles³ vivent au sol⁴. Elles n'apprécient guère la densification au-delà d'un certain plafond. Elles le font savoir lors des enquêtes publiques sur les futurs documents d'urbanisme, voire lors des élections municipales si elles ont le sentiment que les élus en place n'en tiennent pas compte et veulent lui forcer la main. Et s'il le faut, elles déménagent vers des communes de moindre densité.

Enfin les constructions de logement en hauteur sont rejetées pour des motifs économiques: les coûts de construction sont nettement croissants avec la hauteur des bâtiments, et les charges de fonctionnement explosent en parallèle. C'est pourquoi, comme le montre l'évolution des enquêtes logement, la taille moyenne des immeubles de logement collectif faisant l'objet d'un permis de construire, diminue constamment. Par ailleurs, dans les zones d'habitat social, une bonne part de l'action de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) consiste à démolir des immeubles hauts, délaissés par la population et dont les charges d'exploitation sont de plus en plus déficitaires, pour les remplacer soit par des petits collectifs, soit par des logements individuels (cf. les tours et barres de La Pierre Collinet à Meaux qui ont intégralement disparu). Il est étrange que ces données, que tous les opérateurs et les économistes de la construction connaissent depuis 40 ans, restent inconnues, voire niées, dans les approches théoriques.

Mais une idée fautive est un fait exact. Comment ces diverses assertions, qui entraînent dans les éditoriaux d'échotiers qui connaissent mieux l'immobilier que le logement, ont-elles pu se retrouver dans cet ouvrage à l'écriture, dans l'ensemble, aussi précise et aussi documentée ? Visiblement, il existe chez les économistes une propension à reprendre des formules toutes faites, voire rituelles, sans forcément chercher à en tester, ni la pertinence, ni l'exactitude. ■

Olivier Piron

³ Au sens de l'Insee : ménage avec enfant.

⁴ Cf. les analyses comparatives européennes de M. Guerois, 2003