

Les aides au logement

Une bonne aubaine pour le bailleur

Entre 50 à 80 % des aides versées par l'État ne bénéficient pas au locataire mais sont empochées par le bailleur, en permettant une augmentation du loyer.

L'INSEE a publié récemment une étude sur l'impact des aides au logement sur le marché locatif privé. Ces aides personnelles, principalement destinées aux locataires, sont un des principaux outils de la politique du logement. En 2012, elles sont perçues par 5,7 millions de ménages et un budget de 15,8 milliards d'euros leur est consacré (cf. encart). Ces aides « à la personne » ont pris de l'ampleur dans les années 1990 : de 1991 à 2000, augmentation des deux tiers du nombre de ménages concernés (puis stabilisation) et de 1991 à 2012, augmentation de 160 % du budget. Il est donc naturel de faire une évaluation économique de ses effets.

L'INSEE a réalisé cette évaluation en comparant la situation d'agglomérations situées juste au-dessus de la barre de 100 000 habitants et juste au-dessous de cette barre, sachant qu'au-dessus (zone II) les aides sont plus importantes qu'au-dessous (zone III) ce qui permet d'évaluer leur impact (définitions : cf. encart). Les résultats montrent qu'en raisonnant toutes choses égales par ailleurs les loyers de la zone II sont supérieurs de 5,3 % à ceux de la zone III. Cet écart n'est pas dû à des logements plus grands ni de meilleure qualité (la condition « toutes choses égales par ailleurs » est respectée). Il est dû à ce que l'institut appelle un « effet inflationniste » : le bailleur, qui sait qu'il loue à un ménage aidé (l'aide peut lui être directement versée), augmente le loyer, en moyenne de 5,3 %. Pour les ménages modestes, l'augmentation est en moyenne de 6,7 %. En réalité, l'effet des aides sur le loyer est supérieur : ces chiffres sont l'estimation de la différence entre le loyer de la zone II et de la zone III, mais il n'y a pas de raison pour

que les aides n'aient pas aussi un effet inflationniste dans la zone III, qui s'ajoute à la différence entre les deux zones.

Deux articles d'*Économie et Statistique*, revue de l'INSEE, avaient déjà présenté des résultats voisins, à partir de sources et de méthodes différentes¹. D'autres travaux à l'étranger font état du même « effet inflationniste » des aides au logement locatif. L'article de G. Fack apporte un résultat supplémentaire : 50 à 80 % des aides versées par l'État ne bénéficient pas au locataire mais sont empochées par le bailleur, grâce à cette augmentation du loyer. Celui de Laferrère et le Blanc présente une analyse théorique très complète des effets attendus des aides au logement locatif.

Les aides financent une augmentation de la demande, mais celle-ci n'entraînant pas un accroissement de l'offre, ce sont les loyers qui augmentent au bénéfice des propriétaires.

Les mécanismes en jeu sur le marché qui expliquent ces résultats concernent l'offre et la demande. Du côté de la demande, les ménages aidés recherchent des logements un peu plus grands, ou plus confortables, et d'autres ménages arrivent sur le marché (par exemple des étudiants qui décohabitent). Bien qu'une partie de l'augmentation du revenu total que procurent les aides se porte sur d'autres biens que le logement, il y a donc une augmentation de la demande de logement, qui est quasi-instantanée. L'offre ne réagit pas de la même manière. À court terme, l'offre est fixe car pour qu'elle augmente il faut construire de nouveaux logements, ce qui demande du temps. L'augmentation des loyers résulte mécaniquement de l'augmentation de la demande face à une offre

¹ Laferrère A., le Blanc D., 2002, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351, p. 3-30. 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) », *Économie et Statistique*, n° 381-382.

fixe. Cette augmentation accroît automatiquement le rendement du placement du bailleur. Les résultats statistiques obtenus, augmentation du loyer et captation par le propriétaire d'une part de l'aide accordée au locataire, sont cohérents avec cette analyse théorique.

Le marché devrait ensuite poursuivre son ajustement de la façon suivante : le rendement d'un placement dans l'immobilier locatif augmentant, l'offre devrait être stimulée soit par la construction neuve soit par des travaux de rénovation dans le parc existant. À terme, une offre accrue devrait donc répondre à la demande accrue, conduisant à un nouvel ajustement sur le marché où la sur-rente due à la captation des aides par le propriétaire devrait disparaître. Le *hic* est que l'offre ne réagit pas ainsi, tout au moins dans le moyen terme (mais le long terme nous importe peu car « à long terme nous serons tous morts », J.-M. Keynes). Comme le disent les économistes, « l'offre est inélastique au prix ». C'est cette inélasticité de l'offre que met en évidence l'étude de l'INSEE. Dans la zone II, où les aides sont plus importantes que dans la zone III, la part du logement privé dans le parc locatif de la commune reste stable (pas d'augmentation des constructions neuves²), la surface habitable des logements n'augmente pas, et le confort non plus³. L'INSEE conclut que « cette absence d'effet qualité ou quantité signifie que l'offre de logements ne semble pas s'être adaptée à la différence de niveau des aides ». Dans ces conditions, si l'offre n'augmente pas en quantité ni en qualité (ou qu'elle augmente très lentement) face à une demande accrue, l'effet « inflationniste » sur le loyer est durable : c'est durablement que le propriétaire empoche tout ou partie de l'aide destinée au locataire (en théorie, il devrait s'approprier la totalité de l'aide).

² L'INSEE montre que « l'augmentation des aides liée au zonage semble n'avoir aucun impact sur le nombre de logements locatifs offerts, tel que mesuré par la part du secteur locatif privé dans la commune. L'effet sur le nombre de logements, et non pas leur part, est également non significatif ».

³ L'INSEE montre que « les aides plus importantes dans la zone II n'auraient eu aucun effet sur la qualité des logements locatifs privés, telle qu'elle peut être mesurée dans les enquêtes via la présence d'une salle de bain, de WC, la surface du logement, le nombre de pièces, la présence d'un jardin, d'un garage, d'un balcon, le dispositif de sécurité du logement (alarmes, portes blindées), la qualité de l'isolation, le nombre de logements dans le bâtiment ». G. Fack obtenait le même résultat dans son article de 2005 : l'augmentation du loyer des logements aidés n'est pas due à une amélioration de la qualité.

Les aides au logement

Les aides au logement sont constituées de l'aide personnalisée au logement (APL pour 7,1 milliards d'euros en 2012), qui est aussi accessible aux accédants à la propriété, l'allocation de logement familiale (ALF pour 3,7 milliards) et l'allocation de logement sociale (ALS pour 5 milliards), qui s'adresse principalement aux étudiants et aux petits ménages. Les conditions d'éligibilité réservent ces aides aux ménages à faible revenu. Elles sont versées directement au bailleur (ce qui est systématique pour l'APL) ou au locataire. Le nombre de ménages bénéficiaires a presque doublé au cours des années 1990 et il se maintient au niveau de près de 6 millions de ménages dans les années 2000. Le montant de l'aide par locataire est, en 1992, de 231 euros mensuels en moyenne. Il s'agit d'aides « à la personne », instaurées par la loi du 3 janvier 1977 du premier ministre R. Barre, suite à un rapport qu'il

avait présenté en 1975. Jusque-là, la politique du logement reposait essentiellement sur des aides « à la pierre », qui aidaient les constructeurs afin de résorber la pénurie de logements, considérable après la Libération. Les aides à la pierre se sont ensuite progressivement réduites et ne représentent plus aujourd'hui qu'une part marginale des aides.

Le montant des aides dépend d'un zonage établi en 1978, resté presque identique depuis. L'agglomération de Paris constitue la zone I. La zone II regroupe les agglomérations plus de 100 000 habitants, les franges de l'Île-de-France et des zones à marché tendu. La zone III correspond au reste du territoire. L'étude de l'INSEE a porté sur le segment du marché des agglomérations juste au-dessus et juste au-dessous de la barre des 100 000 habitants (zones II et III). Les conclusions restent valides si les autres segments du marché se comportent de la même manière. ■

Deux questions découlent de cette analyse. Premièrement, pourquoi l'offre de logements locatifs n'augmente-t-elle pas, ou pas assez vite ? La réponse dépasse le cadre de cette note. Disons seulement ici que le loyer n'est pas le seul facteur du rendement d'un placement locatif : si un investisseur anticipe une moins-value de son patrimoine, due à une baisse attendue des prix immobiliers, il va placer ses capitaux ailleurs, en quête d'une meilleure rémunération. On peut penser que cette explication joue aujourd'hui un rôle dans un marché immobilier orienté à la baisse. D'autres facteurs interviennent pour expliquer cette rigidité de l'offre, comme les dispositifs des aides à l'investissement dans l'immobilier locatif, la disponibilité et le prix de terrains biens localisés, etc. Deuxièmement, pourquoi maintenir une politique très coûteuse (près de 16 milliards d'euros en 2012) si elle est inefficace ? La réponse est double (au moins). D'une part, il y a un « effet cliquet » : les loyers ne diminueraient pas, ou pas d'un coup, si le robinet des aides était brusquement coupé, ou ralenti, ce qui ferait près de 6 millions de ménages mécontents. D'autre part, cette politique n'est pas une « fausse bonne idée » comme le disent certains commentateurs. Elle présente, d'un côté, un caractère social, puisqu'elle se

présente comme une aide aux ménages à bas revenu et, d'un autre côté, elle satisfait un autre groupe social, celui des propriétaires bailleurs à qui elle apporte une sur-rente. Elle fait donc deux fois mouche, ce qui n'est pas pour déplaire à certains décideurs politiques. ■

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 péremptaires, mais on n'observe pas (ou pas encore ?) la décline 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-Létrémy 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 logements 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 néga-

tivement, 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

“ 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. ”

« 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 Duflot), 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 publiques 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. ■