



# L'ÉCONOMIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

JEAN-PIERRE SCHAEFER \*  
CLAUDE TAFFIN \*\*

Cet article présente la place du logement locatif social dans l'habitat et ses principes de fonctionnement. Il analyse, à partir de diverses sources, son mécanisme de financement qui a permis de constituer un parc significatif au niveau national. Ce parc répond aux besoins de populations pauvres et modestes, sans pour autant, semble-t-il, assurer actuellement une réponse suffisante notamment dans les marchés tendus. Une description un peu détaillée de son financement permet de mieux comprendre les limites qu'il rencontre dans son développement. Les enjeux actuels vis-à-vis de ce parc sont d'assurer sa vocation sociale de façon mieux répartie sur les territoires urbains et de façon pérenne, avec une diversité de produits, en phase avec les attentes des ménages et dans une proportion équilibrée par rapport aux autres composantes du marché.

## *LE LOGEMENT SOCIAL DANS LA VILLE*

### *Quelles sont les définitions du parc locatif social ?*

Deux approches sont possibles pour définir le logement locatif social : soit par le bailleur, soit par l'existence de conditions d'accès et de loyers qui relèvent de la loi ou du règlement. Dans la première approche, sans doute la plus courante, on définira le logement locatif social comme le parc possédé et géré par les organismes de logement social (Offices de l'habitat, Entreprises sociales pour l'habitat - ESH -, Coopératives HLM), les sociétés immobilières d'économie mixte, les collectivités

\* Responsable des Études économiques habitat, Caisse des Dépôts.

\*\* Directeur des Études économiques et financières, Union sociale pour l'habitat - USH.

locales et divers organismes agréés sans but lucratif. Dans la seconde approche, on retient les logements locatifs soumis à des plafonds de ressources et/ou de loyers maximums, indépendamment du statut du bailleur. Dans les deux cas, le problème des limites est posé : le parc appartenant aux collectivités locales est hétérogène par ses conditions d'attribution et d'occupation et ne relève pas complètement du logement social, les plafonds de ressources de certains logements aidés les rendent accessibles à 90 % de la population.

C'est pourquoi, des définitions plus ou moins extensives du logement social sont légitimes, en rapport avec les analyses ou les actions pour lesquelles elles sont construites. Par exemple, la Loi SRU (Solidarité et renouveau urbain) du 13 décembre 2000 croise les deux approches et définit comme logement social à la fois les logements appartenant à certaines catégories de bailleurs et ceux appartenant à tout bailleur dès lors qu'ils sont conventionnés et soumis à plafonds de ressources.

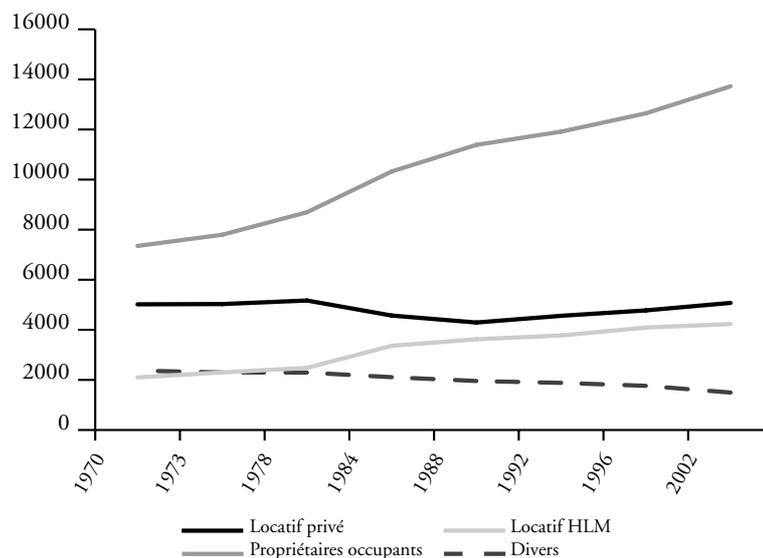
### *Des dénombrements multiples*

Le parc des bailleurs sociaux « traditionnels », HLM et SEM (Société d'économie mixte), représente 4,2 millions de logement et 17 % du parc de résidences principales. Il s'y ajoute celui de divers bailleurs sociaux, catégorie regroupant des logements souvent conventionnés, relevant

2

**Graphique n° 1**

### **Parc des résidences principales par statut d'occupation**



Source : Enquête nationale logement, INSEE.



de sociétés industrielles, de l'État, collectivités locales ou d'entités parapubliques, soit quelques centaines de milliers de logement.

Le parc social fait l'objet de toutes les attentions sur le plan statistique, preuve du souci des pouvoirs publics d'assurer au contribuable que l'on peut tout savoir d'un parc de logement qui a bénéficié à divers titres de l'argent public.

Le statut d'occupation des logements comme la nature du propriétaire sont enquêtés dans le cadre des recensements complétés par des enquêtes nationales logement (cf. graphique n° 1).

Par ailleurs, il est mené chaque année une « enquête parc locatif social » donnant pour chaque commune l'importance du parc de logements HLM, hors résidences et foyers, et tous les trois ans une enquête sur l'occupation sociale du parc pour connaître les revenus des locataires et appliquer d'éventuels surloyers. Enfin dans le cadre de la loi visant à mieux répartir l'offre locative sociale (article 55 de la Loi SRU), il est procédé à un recensement spécifique des logements conventionnés dans les communes concernées.

L'ANAH (Agence nationale de l'habitat) accorde des subventions pour l'amélioration du parc locatif privé dont les locataires répondent à des conditions de ressources. Ce parc a un statut ainsi proche du HLM sur la durée de son conventionnement (9 ans). Le stock est d'environ 100 000 logements ; il est alimenté chaque année par 8 000 à 9 000 nouveaux conventionnements.

### *Comment évolue ce parc locatif social au niveau national ?*

Ce parc s'accroît grâce à 40 000 constructions neuves par année, nombre qui devrait augmenter en 2006-2010, et environ 10 000 acquisitions, leur volume fluctuant selon les opportunités rencontrées par les organismes dans l'acquisition de parc existant.

Les démolitions, habituellement entre 4 000 et 6 000 logements par an, sont susceptibles de s'accroître et dépasser 10 000 unités, dans le cadre du programme de renouvellement urbain. À noter qu'à côté des démolitions spectaculaires de tours ou barres, le regroupement de logements ou la transformation de logements de fonction en bureaux participent de cette attrition. Les ventes de logements HLM à leurs occupants représentent aussi un flux de l'ordre de quelques milliers de logements par an, inférieur à 5 000 par an.

Au total le parc HLM a évolué sur une vingtaine d'années avec une croissance de 1,4 % par an, donc un peu supérieure à celle de l'ensemble des résidences principales qui fut de 1,1 %. Depuis quelques années son dynamisme a fléchi alors que le reste de la production s'est accru et les initiatives publiques cherchent à inverser cette tendance « contra-cyclique ».



*Le parc locatif social face aux autres composantes  
de l'offre en logement*

En France, depuis 25 ans, le statut de propriétaire occupant domine l'offre en logement et il est en croissance régulière, de même que le parc HLM. De son côté, le parc locatif privé, après une tendance à la baisse dans les années 1980, a vu ses effectifs s'accroître avec la mise en place de mesures de défiscalisation qui ont renforcé son intérêt pour la diversification des portefeuilles des investisseurs personnes physiques. Avec plus de 5 millions d'unités, le parc locatif privé est plus important que le parc HLM. Ce qui décroît en termes relatifs et absolus, ce sont les statuts divers (logés gratuit, logement de fonction...).

Dans le locatif privé, il existe une forte dispersion des niveaux moyens de loyer selon l'état des marchés locaux, de l'ordre de 50 % entre les agglomérations les moins chères et les plus chères, et un décalage du simple au double entre l'Île de France et la moyenne des autres régions. Dans ce parc, on utilise parfois le terme de « parc social de fait » pour désigner des logements de qualité médiocre dont les loyers sont faibles et les occupants de revenus modestes.

Pour sa part, le secteur locatif social est régi par des règles de fixation des loyers liées au mode de financement, selon un zonage qui distingue juste l'Île de France, les grandes agglomérations et le reste de la France. La différenciation des loyers est donc faible, en tout cas nettement moindre que dans le parc privé. Le résultat est que, sur des marchés détendus, certaines fractions du parc locatif privé peuvent être en concurrence de prix avec le parc HLM, même avec des prestations un peu dégradées (mais parfois une centralité ou un emplacement plus intéressant).

*Hébergement d'urgence et logement temporaire*

À côté du logement locatif social HLM, destiné à un ménage, il existe des solutions d'hébergement destinées aux personnes isolées ou aux familles en situation difficile. Cette réponse au besoin en logement se situe à la rencontre des politiques sociales et des politiques de l'habitat. Cette filière d'hébergement relève de l'action sociale de l'État et des collectivités locales, même si les décisions d'investissement pour le bâti peuvent être prises par des acteurs de la filière logement.

L'hébergement d'urgence comprend les centres d'hébergement (ou d'accueil) d'urgence, les Centres d'hébergement de réinsertion sociale (763 CHRS), les hôtels sociaux et des logements conventionnés diffus ainsi que les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Le logement temporaire, proche du logement classique, ouvre l'accès aux allocations à la personne et un droit au maintien dans les lieux avec les



résidences sociales, les maisons relais. Enfin dans les formules de sous-location et de bail glissant, le bail d'un logement ordinaire (HLM ou privé) est accordé à une association qui le transfère au ménage quand celui-ci est devenu autonome. Ce processus constitue la dernière étape d'un parcours d'insertion.

### *Les territoires du locatif social*

Géré par un millier d'organismes (Offices, ESH et SEM) employant environ 80 000 personnes, le parc locatif social est réparti de façon inégale sur le territoire. Dans les évolutions massives des tissus urbains, avec un doublement du parc de logement en 50 ans, le secteur HLM est fortement associé aux « grands ensembles » même s'il n'en constitue pas, loin s'en faut, la totalité, mais tout au plus les deux tiers du parc de logements des Zones urbaines sensibles (ZUS). C'est ainsi qu'il est souvent au centre des problématiques de reconquêtes urbaines actuellement pilotées par l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU).

### *La moitié du parc HLM est sur moins de 200 communes*

Le parc HLM est concentré dans les régions de tradition industrielle et les grands centres urbains. Fortement représenté dans le grand quart Nord Est, il représente 20 % du parc de logement du Nord-Pas de Calais et des régions normandes et 16 % en Rhône-Alpes. Sa part est plus faible dans le parc des régions où le salariat industriel et tertiaire s'est développé plus récemment comme Midi-Pyrénées (8 %) ou Languedoc-Roussillon (10 %).

Quand on descend à l'échelle des communes, la concentration du parc HLM apparaît très forte, ce qui explique les débats pour une meilleure répartition au sein des agglomérations.

On compte moins de 800 communes concernées<sup>1</sup> par l'article 55 de la Loi SRU. Indépendamment de ce critère juridique précis, on peut noter que la moitié du parc HLM est répartie sur moins de 200 communes, soit les grandes villes auxquelles s'ajoutent des grandes communes de leur périphérie.

Dans les 50 premières communes accueillant du parc HLM, ce parc représente 22 % du parc de leurs résidences principales. Dans les 145 suivantes, c'est-à-dire les communes de périphérie, il représente près d'un tiers du parc de logement.

Les 40 % suivants sont répartis dans 1 800 communes, où ils représentent 22 % de l'offre en logement. Le solde de 10 % est réparti de façon beaucoup plus diffuse dans 13 200 communes où il ne joue qu'un rôle d'appoint avec 6 % de l'offre en logement.

Il y a donc plus de 21 000 communes qui n'ont aucun logement



HLM, ce qui veut dire que leurs 7 millions d'habitants ne disposent que d'une offre privée (2,6 millions de logements) soit comme propriétaires, soit comme locataires.

*Le parc locatif social est-il vraiment social ?*

Cette interrogation émane, d'une part, des tenants d'une approche libérale du marché, soupçonnant qu'un dispositif qui bénéficie d'aides publiques ciblées sur certains organismes est moins efficace que la diffusion des mêmes aides à tous les acteurs ; d'autre part, les défenseurs des droits des ménages les plus pauvres estiment que les règles d'équilibre de gestion appliquées par les HLM les conduisent à limiter, de façon implicite voire explicite, l'accès au logement pour les ménages en grande difficulté.

Les chiffres semblent confirmer non seulement que l'occupation des HLM est sociale, mais qu'elle l'est de plus en plus. L'augmentation régulière des loyers du parc privé, y compris dans ses fractions jadis à faible coût, conduit leurs occupants vers le parc HLM. Concernant le souci d'équilibre financier des organismes, on serait mal venu de le leur reprocher, car c'est une condition nécessaire à la poursuite de leur mission sur long terme. L'accueil des ménages les plus déshérités pose la question de la solidarité nationale et pas seulement d'une péréquation interne au sein du parc HLM ; ce qui peut être résumé en estimant que les pauvres n'ont pas à payer pour les plus pauvres.

Les ménages se répartissent selon leur niveau de vie entre les ménages pauvres, les ménages modestes et les autres. Un ménage pauvre a un niveau de vie inférieur à la moitié du niveau médian (niveau qui sépare en deux parties égales la population). Le niveau de vie est calculé par le revenu (revenu total sauf aides au logement) divisé par un coefficient dépendant de la taille du ménage. Les ménages modestes sont ceux dont le niveau de vie se situe dans les 30 % les plus faibles, mais au-dessus des pauvres qui représentent 12 % des ménages. En 2002 un ménage pauvre a un niveau de vie inférieur à 600 € par mois (ce qui correspond à 1 080 € de revenu pour un couple avec un enfant) et un ménage modeste 900 € (soit 1 620 € de revenu pour un couple avec un enfant).

Les ménages pauvres (2,8 millions de ménages) constituent une population hétérogène dont les personnes seules et ménages monoparentaux représentent la moitié. Ces ménages sont avant tout locataires en milieu urbain, ils résident pour un tiers dans le parc HLM et pour un quart dans le parc locatif privé.

Vu du côté des HLM, dans leur parc de logements, 21 % des locataires sont pauvres, proportion qui a presque doublé durant ces 15 dernières années tandis que dans le parc locatif privé ils ne sont



« que » 14 %. En termes d'effectifs, cela veut dire que le parc privé héberge près de 700 000 ménages pauvres contre 900 000 dans le parc HLM.

Enfin cette tendance à la concentration dans le parc HLM s'intensifie : parmi les ménages pauvres qui ont changé de logement entre 1998 et 2002, 42 % ont emménagé dans des logements sociaux (et 39 % dans le locatif privé). Donc le rôle social des HLM peut difficilement être contesté, en part relative comme en termes absolus.

### *Gérer les attributions face à une forte demande*

Les difficultés éprouvées par les HLM pour assurer leur fonction sociale tiennent surtout au fait qu'ils peinent à satisfaire une demande dont la pression est croissante. La croissance nette du parc HLM, on l'a vu, avoisine 35 000 par an. Ce nombre devrait s'accroître et reprendre le rythme qui était le sien dans les années 1980/90 : le Plan de cohésion sociale prévoit environ 80 000 HLM de plus par an à partir de 2006.

L'offre en relocation annuelle est de l'ordre de 400 000, dix fois plus importante que le flux de l'offre nouvelle. Or le taux de rotation dans le parc HLM, habituellement proche de 12 % par an, est descendu vers 10 %. Cette baisse de rotation a induit une baisse de l'offre du même ordre de grandeur que la création d'une offre nouvelle.

### *Combien coûte le logement locatif social ?*

Le loyer peut être affiché en € au m<sup>2</sup>, soit 4,10 € en HLM et 7,60 € en locatif privé. Compte tenu de surfaces moyennes un peu plus grandes en HLM, cela correspond (en 2002) à un loyer HLM moyen de 300 €.

Mais il faut aussi apprécier le coût par rapport au revenu des ménages, ce qui correspond à la notion de taux d'effort. Le taux d'effort moyen des ménages en HLM est de 12 % après aides, contre 17 % en locatif privé (enquête logement 2002). Pour les ménages pauvres, le taux d'effort net est de 10 % en HLM, contre 26 % en secteur privé<sup>2</sup>. L'effet des aides au logement est plus marqué en secteur HLM qu'en secteur privé où les loyers sont plus élevés et la taille moyenne des ménages plus faible.

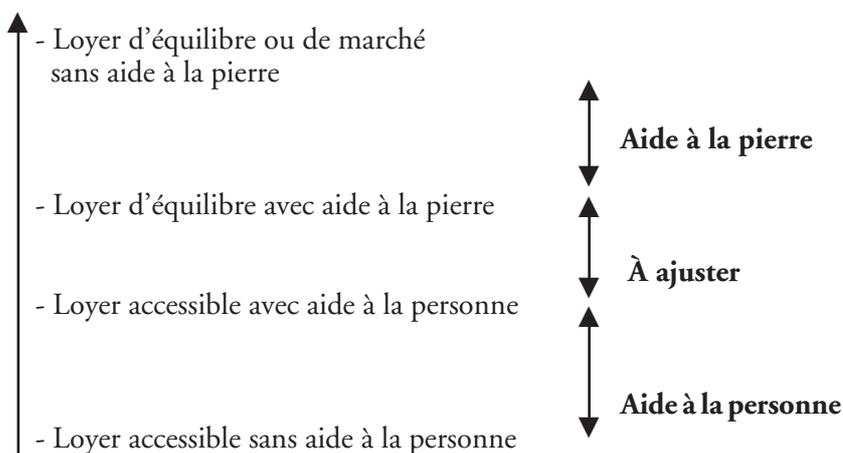
La tendance, quels que soient le revenu et le statut, est une augmentation générale du taux d'effort des ménages. Sans négliger l'effet de l'amélioration indéniable du parc de logement, cette évolution d'une dépense de base pose la question du reste à vivre pour les ménages, notamment ceux à bas revenus.

Cela pose la question de l'efficacité des aides publiques, dont le rôle est précisément de permettre à des ménages à revenu modeste de se loger dans un habitat de qualité acceptable.

*LA NATURE ET LE RÔLE DES AIDES PUBLIQUES*

Le rôle des aides publiques au logement est, en effet, de combler l'écart entre le loyer ou l'annuité (augmenté des charges) qu'ils peuvent payer, qui s'établit en général à 30 % environ du revenu, et celui qui serait proposé dans les conditions du marché pour un logement acceptable en termes de localisation, de taille et de qualité. Les moyens utilisés pour combler cet écart sont au cœur de la dimension économique et financière de la politique d'aide au logement.

**Graphique n° 2**  
**Les aides aux locataires**



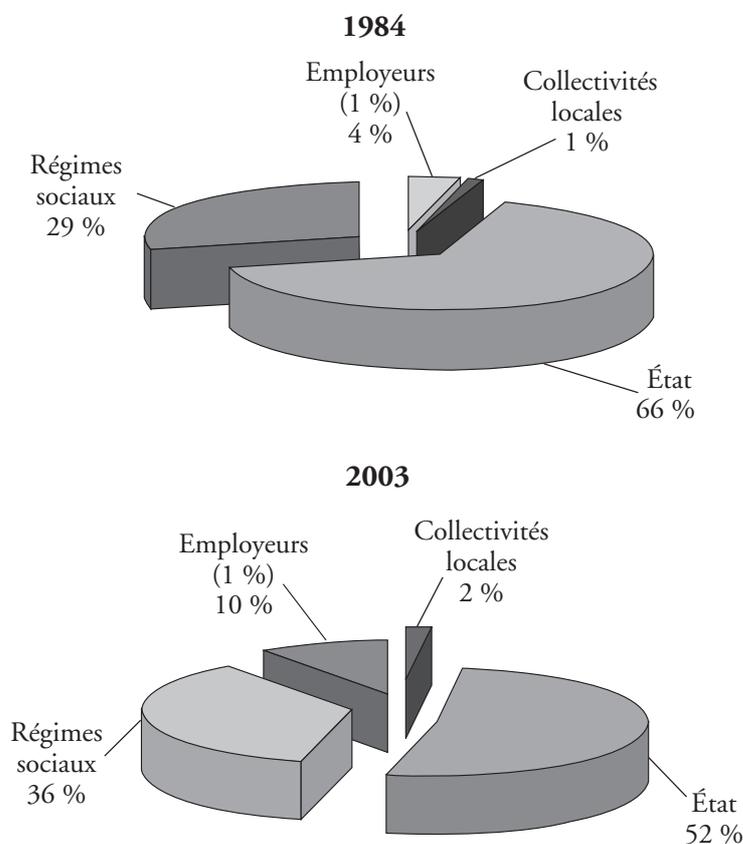
Dans ce but, deux types d'instruments financiers, dénommés communément aides à la pierre et aides à la personne, peuvent être utilisés, que ce soit en locatif ou en accession. Ils jouent en première approche des rôles symétriques (graphique n° 2). Dans le cas du locatif (celui de l'accession est identique, *mutatis mutandis*), l'aide à la pierre permet d'abaisser le niveau du loyer offert par les bailleurs tandis que l'aide à la personne augmente le montant de loyer accessible au locataire.

Il est impossible de faire coïncider parfaitement le loyer d'équilibre avec aide à la pierre et le loyer accessible avec aide à la personne pour tout logement et tout ménage occupant. Les politiques d'aide ont donc pour but de rendre l'écart minimum pour un maximum de locataires. En réalité, un écart demeure pour certains locataires (qui ne sont pas nécessairement les plus pauvres) ; il se traduit par

des arbitrages en termes de localisation, de taille ou de qualité du logement. Le cas inverse existe aussi, lorsque l'évolution favorable des revenus fait que les aides à la pierre solvabilisent le ménage au-delà de ce qui serait strictement nécessaire et que son loyer n'est pas augmenté.

*Les aides publiques au logement du point de vue des financeurs*

**Graphique n° 3**  
**Aides au logement selon la nature du financeur**



Source : compte du logement édition 2005.

On distingue habituellement deux grandes catégories parmi les aides publiques au logement :

- l'aide à la pierre, dont l'objectif est de réduire le coût de l'investissement en logement neuf, ancien ou travaux ; elle s'adresse donc au

maître d'ouvrage ; elle est définie une fois pour toutes au moment de l'opération : si son octroi dépend des ressources des occupants, elle ne prend pas en compte leur évolution ultérieure<sup>3</sup> ;

- l'aide à la personne, qui s'adresse directement à l'occupant du logement ; elle vise, au contraire de l'aide à la pierre, à adapter dans la durée la dépense courante du ménage à son revenu ; elle augmente lorsque le revenu diminue et vice-versa.

On parle d'aides publiques ou de la collectivité et non d'aides de l'État car les parties versantes sont au nombre de quatre : l'État, les régimes sociaux qui financent près de la moitié des aides à la personne, les entreprises (aides à la personne et 1 % Logement), et les collectivités locales. Sur un total de 18,6 Md € d'aides « effectives » en 2003, c'est-à-dire qui donnent effectivement lieu à un versement, la part de l'État n'est que légèrement supérieure à 50 % (graphique n° 3).

#### *Du point de vue des bénéficiaires*

Les aides dont ils bénéficient, ou « avantages conférés », comprennent, en outre, une troisième catégorie : les aides fiscales. L'aide fiscale emprunte des caractéristiques aux deux autres ; c'est une aide à l'investissement qui peut être étalée dans le temps et dépendre du revenu ; sa durée est alors fixée à l'avance et, si elle dépend du revenu, c'est par l'intermédiaire du barème de l'impôt ; elle est donc croissante, à l'inverse des aides personnelles.

#### *Les formes de l'aide à la pierre*

L'aide à la pierre versée par les financeurs se traduit :

- soit par des primes ou subventions versées directement aux bénéficiaires,
- soit par des aides délivrées aux établissements financiers et destinées à abaisser le taux d'intérêt,
- soit par des exonérations ou réductions d'impôts qui font l'objet d'une compensation ou d'un remboursement par l'État ; ces aides sont actuellement au nombre de trois : l'exonération de TFPB (Taxe foncière sur les propriétés bâties) et la réduction des droits de mutation compensées par l'État, et l'aide à la production de logements locatifs sociaux sous forme de taux de TVA réduit (le « PLA fiscal » - Prêt locatif aidé).

Dans certains cas, l'avantage de taux a donc comme contrepartie une aide à la pierre versée par le financeur. Dans d'autres cas, l'avantage de taux provient du recours à un circuit de financement particulier, sans qu'il y ait versement de la part du financeur. Ces circuits sont au nombre de trois : le Livret A, le 1 % Logement et l'épargne-logement. On parle alors d'« aide de circuit ».

*Les avatars de l'aide à la personne*

En termes historiques, lesquels expliquent les différents circuits de financement, on dénombre trois principaux types d'aide à la personne :

- l'Allocation de logement familiale (ALF), créée en 1948, est versée aux ménages qui ont des charges de famille ;
- l'Allocation de logement sociale (ALS), créée en 1971, fut d'abord réservée aux personnes âgées de plus de 65 ans, aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans ainsi qu'aux adultes handicapés, puis attribuée aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI) avant d'être étendue, en 1993, à tous les types de ménages, en particulier les étudiants ;
- l'Aide personnalisée au logement (APL), introduite par la loi de 1977 qui réformait le financement du logement, est accordée aux ménages dont le logement a été financé par un prêt aidé à l'accession (Prêt d'accession à la propriété - PAP - puis prêt à 0 %) ou à la location (Prêt locatif aidé - PLA - et, récemment, Prêt locatif social - PLS - et Prêt locatif à usage social - PLUS) ou encore par un Prêt conventionné (PC) ou d'accession sociale (PAS).

Il s'y ajoute, depuis 1992, l'Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

*Les barèmes*

Jusqu'en mars 1997, toutes les aides étaient calculées à partir d'une formule commune, mais elles se distinguaient par des paramètres qui différaient selon l'aide et le secteur, location, accession ou foyer. Les barèmes de l'Aide personnalisée au logement pour les locataires du parc social conventionné ont alors été modifiés et unifiés. La réforme a été étendue à tous les logements locatifs ordinaires (hors foyers) en janvier 2002. Depuis cette date, l'AL et l'APL sont identiques.

**Tableau n° 1**  
**Répartition des aides personnelles en 2003**

	Nombre (milliers)	Montant (M€)
<b>Propriétaires</b>	<b>749</b>	<b>1 360</b>
APL	333	668
AL	416	692
<b>Locataires hors foyers</b>	<b>4 770</b>	<b>11 087</b>
APL	2 081	4 903
AL	2 689	6 184
<b>Ensemble (hors foyers)</b>	<b>5 519</b>	<b>12 447</b>
Locataires en foyer	564	968
<b>Ensemble</b>	<b>6 083</b>	<b>13 415</b>

Source : Compte du logement édition 2005.

*Les bénéficiaires*

5,5 millions de ménages (soit 23 %) et 560 000 occupants de foyers bénéficiaient fin 2003 d'une aide personnelle (tableau n° 1). Plus d'un locataire sur deux (51 %) et près d'un accédant sur sept (14 %) perçoit une aide au logement ; 86 % des bénéficiaires sont locataires. Ils comportent une majorité de petits ménages : 55 % sont des personnes seules ou des couples sans enfant. Leurs revenus sont souvent très modestes : parmi les locataires percevant une aide personnelle, 60 % ont un revenu inférieur au SMIC. Enfin, près de 700 000 étudiants sont bénéficiaires d'une aide au logement.

*Le montant total des aides*

Le total des « avantages conférés » atteint 25,8 Md € en 2003 (tableau n° 2). Il s'obtient par l'addition des trois types d'aides :

- les aides à la personne : 13,7 Md € ;
- les aides à la pierre (aides versées, avantages de taux et autres aides) : 4,9 Md € ;
- les aides fiscales : 7,2 Md €.

Par cohérence avec des estimations antérieures, on inclut parfois d'autres aides dans cette évaluation globale. Il s'agit :

12

**Tableau n° 2**  
**Les aides publiques au logement en 2003**  
(en Md€)

	Aides versées	Avantages conférés
<b>AIDES À LA PERSONNE</b>	<b>13,9</b>	<b>13,7</b>
Aides perçues	13,7	13,7
<i>dont aides personnelles</i>	13,4	13,4
Frais de gestion	0,2	-
<b>AIDES À LA PIERRE</b>	<b>4,7</b>	<b>4,9</b>
Aides à l'investissement	1	1
Avantages de taux	1,4	1,6
<i>dont prêts aidés</i>	1,4	1,1
<i>dont prêts réglementés</i>	-	0,5
Autres aides	2,3	2,3
<i>dont PLA fiscal</i>	0,8	0,8
<i>dont réduction des droits de mutation</i>	1,4	1,4
<i>dont réduction de TFPB</i>	0,1	0,1
<b>AVANTAGES FISCAUX</b>	-	7,2
<b>Total</b>	<b>18,6</b>	<b>25,8</b>
<b>Dont résidences principales</b>	<b>17,4</b>	<b>24,6</b>

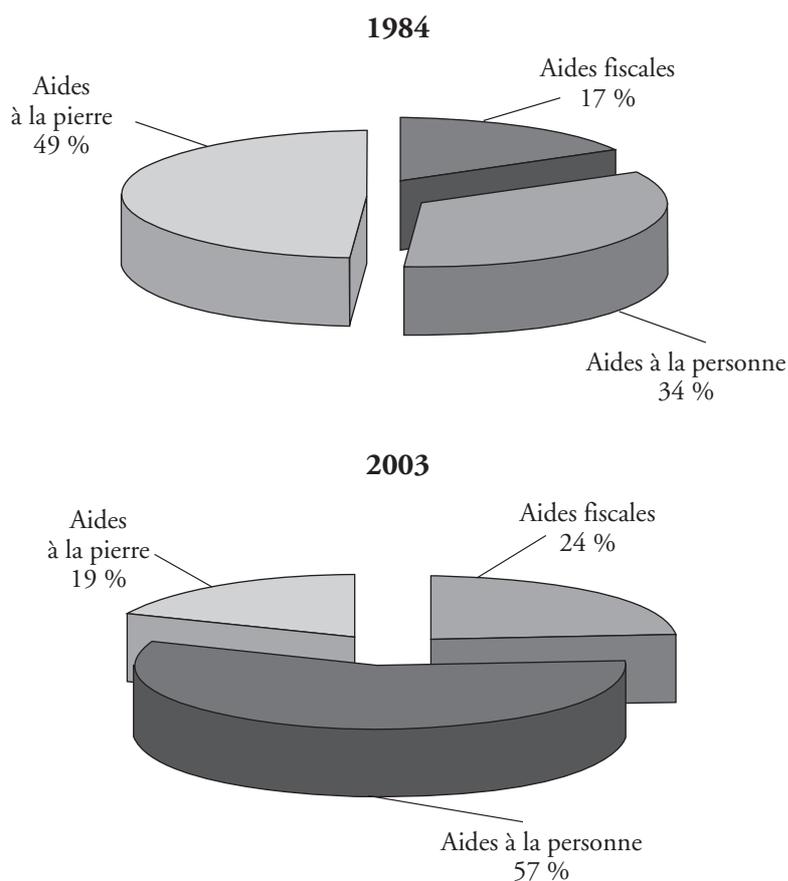
Source : Compte du logement édition 2005.

- de la collecte nouvelle du 1 % Logement (nette des subventions aux organismes),
- de la part des primes d'épargne-logement non affectée au financement de l'investissement,
- des exonérations d'impôts sur les intérêts du livret A et de l'épargne-logement.

Ces problèmes de définition et de mesure rendent très difficiles les comparaisons dans le temps et encore plus les comparaisons internationales.

La proportion du PIB consacrée au logement a atteint un maximum de l'ordre de 2,2 % au début des années 1980. Mais, en France comme dans d'autres pays d'Europe, la tendance ultérieure est allée

**Graphique n° 4**  
**Évolution des aides reçues selon le type d'aide**



Source : Compte du logement édition 2005.

dans le sens du désengagement budgétaire, du soutien à l'initiative privée et du ciblage des aides sur les ménages aux ressources les plus faibles, ce que l'aide à la personne permet mieux que l'aide à la pierre. Il s'est ainsi opéré une vaste redistribution à l'intérieur du système d'aides et les aides à la personne ont pris une importance croissante et dépassent désormais la moitié du total (graphique n° 4) des trois types d'aide.

En conséquence, les aides personnelles représentent désormais une part très majoritaire du budget consacré par l'État au logement, au sein de la mission « Ville et logement » conformément aux orientations de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances). Le programme « aide à l'accès au logement » couvre principalement la contribution de l'État au financement des aides à la personne (5,1 Md€) tandis que le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » recouvre l'essentiel de la part État des aides à la pierre (1,2 Md€). Le poids total de la mission « Ville et logement » est relativement faible : il ne représente que 2,7 % du budget total de l'État (tableau n° 3). Cela s'explique par l'importance des aides fiscales, évaluées à 10 Md€ pour 2006, et par celle des autres financeurs.

14

**Tableau n° 3**  
**Dépenses budgétaires de la mission « Ville et logement »**  
(loi de finances 2006 - en Md€)

<b>Aide à l'accès au logement (D. O.)</b>	<b>5 115</b>
<i>dont aides à la personne</i>	<i>5 107</i>
<b>Rénovation urbaine</b>	<b>305</b>
<b>Équité sociale et territoriale</b>	<b>585</b>
<b>Développement et amélioration de l'offre de logements</b>	<b>1 217</b>
<i>dont locatif social</i>	<i>482</i>
<i>dont parc privé (ANAH)</i>	<i>480</i>
<b>TOTAL VILLE + LOGEMENT</b>	<b>7 222</b>
<b>TOTAL BUDGET</b>	<b>266 085</b>

Source : Ministère de l'économie.

*Avantages et inconvénients respectifs des aides à la pierre et à la personne*

Par rapport à l'aide à la pierre, l'aide à la personne est plus équitable :  
 - elle est mieux ciblée, car directement fonction du revenu du ménage ;  
 - elle est plus flexible : elle s'adapte, à la hausse ou à la baisse, aux évolutions du revenu et de la composition familiale et joue ainsi un rôle d'amortisseur vis-à-vis des aléas de la conjoncture économique et des accidents de la vie.

En contrepartie, elle présente divers inconvénients :

- elle pourrait provoquer une « désincitation » au travail lorsqu'elle vient compenser trop généreusement la perte de revenu et alors devenir un « piège à pauvreté » ;
- elle pèse de façon contra-cyclique sur le budget des financeurs, puisqu'un ralentissement économique augmente le nombre des bénéficiaires et le montant moyen de leur aide ; toute tentative mal dosée de restriction sur les barèmes risque de provoquer ou d'aggraver les cas d'insolvabilité ; le pilotage budgétaire de l'aide à la pierre est plus facile car on gère des flux, même si leur versement s'étale sur plusieurs années ;
- elle peut avoir un effet inflationniste sur les loyers dans le secteur privé, surtout lorsque les bénéficiaires sont en forte proportion, comme ce fut le cas avec les étudiants lorsque le bénéfice de l'AL leur fut étendu en 1993.

On reproche souvent à l'aide à la pierre son manque de ciblage, qui risque, si sa cible est trop large, d'être coûteuse et de créer des rentes de situation illimitées et, si elle est trop étroite, de segmenter l'offre de logements et d'ouvrir ainsi la voie à la ghettoïsation. Son principal avantage sur l'aide à la personne est d'agir directement sur l'offre de logements abordables en général et de proposer des logements à des populations spécifiques que le marché a tendance à rejeter (handicapés, réfugiés...).

La plupart des pays développés utilisent simultanément les deux types d'aide, du moins dans le secteur locatif. La tendance générale, notamment dans notre pays, est toutefois d'accroître la part de l'aide à la personne au détriment de celle de l'aide à la pierre, en raison des avantages énoncés plus haut et en raison de la décrue, supposée ou réelle, des besoins en logements. Bien peu sont toutefois allés jusqu'à totalement supprimer toute aide à la pierre.

### *L'AIDE À LA PIERRE EN LOCATIF SOCIAL*

L'agrément donné par l'État à une opération locative sociale financée en PLUS ouvre droit aux aides publiques suivantes :

- un taux de TVA ramené de 19,6 % à 5,5 % sur l'acquisition des terrains et les travaux de construction ou d'amélioration,
- une subvention de l'État, dont le taux, très variable, s'applique à une assiette réglementaire représentative du prix de revient du logement : le taux de subvention pour une opération neuve varie aujourd'hui de 2,5 %-3,0 % à 12 % dans le cas d'une reconstruction après démolition ;
- la subvention pour surcharge foncière, subvention complémentaire versée par l'État quand la charge foncière est élevée,

- une exonération de la TFPB de 15 à 25 ans, contre 2 ans pour les immeubles neufs en général,
- un prêt financé sur la ressource livret A des fonds d'épargne gérés par la Caisse des Dépôts.

### *Un exemple*

Prenons, pour mener le calcul de façon explicite, le cas d'une opération neuve de logements collectifs située en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants), avec un prix de revient au logement de 100 000 € (hors TVA), dont 20 % correspondent à la charge foncière, et de 67 m<sup>2</sup> de surface utile en moyenne.

#### *La TVA à taux réduit*

La TVA due sur le terrain, la construction et les honoraires est calculée au taux de 5,5 % au lieu de 19,6 %. Cet abaissement du taux de TVA ramène le prix de revient TTC de 119 600 € à 105 500 €, ce qui représente donc une aide de 14 100 €.

#### *La subvention de l'État*

L'assiette de la subvention dépend de la zone géographique, du type de construction et de la structure de l'opération (en termes de taille des logements). Pour cette opération type, elle est égale à 79 516 € ; avec un taux de subvention de 2,5 %, la subvention est donc de 1 988 €.

#### *La subvention pour surcharge foncière*

L'assiette de cette subvention est la différence entre la charge foncière effective et une charge foncière de référence ; son taux est au plus de 50 %. La subvention est plafonnée au montant de la charge foncière de référence et attribuée à condition que soit versée une aide des collectivités locales au moins égale à 20 % du dépassement.

La charge foncière réelle est ici de 21 100 €, la charge foncière de référence de 10 050 € (150 € par m<sup>2</sup> de surface utile en zone 2 et un logement de 67 m<sup>2</sup>) ; le dépassement de la charge foncière de référence vaut donc 11 050 €. La subvention État pour surcharge foncière est alors au plus égale à :  $11\,050 \times 50\% = 5\,525$  € ; ce montant maximum est versé si la subvention de la collectivité locale atteint 20 %, soit  $11\,050 \times 20\% = 2\,210$  €.

#### *L'exonération de TFPB*

Les opérations financées à l'aide de prêts locatifs aidés bénéficient d'une exonération de TFPB portée de 15 à 25 ans dans le cadre du



Plan de cohésion sociale, au lieu de 2 ans pour le droit commun. En supposant que le montant initial de la TFPB est de 500 €, l'avantage consenti équivaut en valeur actuelle à une subvention de 8 800 € (au taux d'actualisation de 4 %), dont 3 300 € du fait de l'allongement de l'exonération de 15 à 25 ans.

Le cumul des aides directes consenties représente donc 32 600 €, soit plus du quart du prix de revient TTC (119 600 €).

#### *L'accès à un prêt sur les fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts*

L'agrément de l'État ouvre droit à un financement sur fonds d'épargne, avantageux par sa durée et son taux. Son montant est au plus égal à la différence entre le prix de revient et les différentes subventions reçues. À partir de d'août 2006, le taux d'intérêt du PLUS est égal à 3,75 % et sa durée maximum de 40 ans (et même 50 ans pour la partie foncière). L'avantage consenti peut être mesuré par l'écart de taux entre le prêt PLUS, d'un montant maximum de 95 800 € dans cet exemple, et un prêt de marché de même durée, en faisant abstraction du fait que l'indice de référence du prêt de marché est le taux de l'Euribor et non celui du livret A. L'avantage équivaut à une subvention de 12 500 € si l'on estime l'écart de taux à 1 %.

L'objectif de ces aides, d'un montant unitaire élevé, est de produire des logements de qualité dont le loyer soit accessible à des ménages à ressources modestes et suffisant pour couvrir les dépenses à la charge du bailleur. Sont-elles suffisantes ? C'est par l'analyse des conditions d'équilibre financier de l'opération que l'on peut en juger.

#### *La notion de loyer d'équilibre*

On considère qu'une opération locative sociale est équilibrée quand le loyer pratiqué couvre l'ensemble des dépenses inhérentes à l'exploitation du logement. Cela suppose de définir les dépenses à prendre en compte, leur évolution, la durée d'exploitation et la valeur résiduelle du bien et de préciser la notion de couverture des dépenses par les loyers attendus. Le ministère chargé du Logement et le mouvement HLM ont adopté des conventions communes pour établir le loyer d'équilibre des logements locatifs sociaux. Elles concernent d'abord les hypothèses sur le montant initial et l'évolution des dépenses et du loyer (tableau n° 4), puis la définition du loyer d'équilibre, qui est le loyer minimum à appliquer pour que le solde de trésorerie cumulé reste positif ou nul, année par année, sur toute la durée du prêt principal.

**Tableau n° 4**  
**Les aides au logement selon le secteur bénéficiaire**  
 (résidences principales)

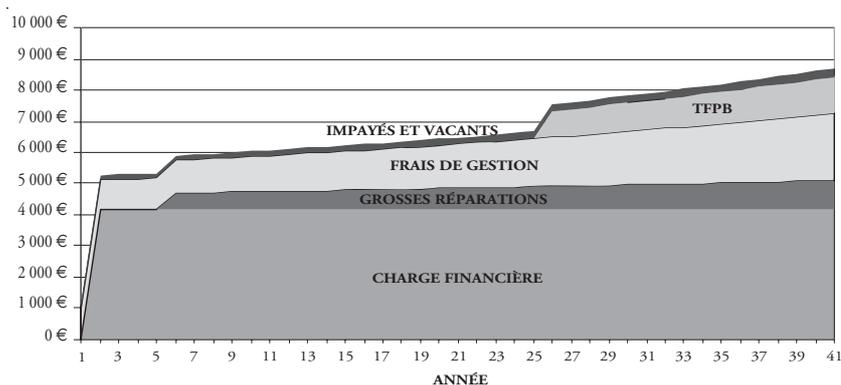
	HLM	Autres bailleurs	Propriétaires occupants
Aides à la personne	4,6	6,6	1,4
Aides à la pierre	1,9	0,7	2,2
Aides fiscales	1,1	2,6	3,5
Ensemble	7,6	9,9	7,1
<i>En proportion</i>	<i>31 %</i>	<i>40 %</i>	<i>29 %</i>

Source : Compte du logement édition 2005 et calculs des auteurs.

Les dépenses sont engagées à différentes phases de la vie de l'opération (la TFPB, par exemple, n'est versée qu'à partir de la 26<sup>ème</sup> année) et ne croissent pas au même rythme (graphique n° 5). De plus elles pourront fluctuer dans le temps : l'annuité initiale du prêt Caisse des Dépôts pourra augmenter, rester stable ou diminuer selon l'évolution du taux du Livret A. Pour ces différentes raisons, il n'est pas possible de définir simplement le loyer d'équilibre comme égal au montant total des dépenses annuelles et il faut recourir à un calcul spécifique. Par convention, ce calcul est fait sans prendre en compte de valeur résiduelle du logement à l'issue de la période de simulation.

18

**Graphique n° 5**  
**Évolution du montant des dépenses annuelles**  
**d'un programme PLUS**



*Les mérites et les limites de la méthode*

La méthode du loyer d'équilibre est largement utilisée en Europe (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède). En Allemagne,



certains Länder fixent le loyer initial en fonction du revenu des occupants. La Belgique, le Luxembourg et le Portugal calculent un loyer d'équilibre qu'ils ajustent ensuite en fonction du revenu. Au Royaume-Uni et en Irlande, les modes de détermination des loyers sont établis en commun par les collectivités locales et les bailleurs, tandis qu'en Italie, les loyers sont fixés par référence à ceux du marché.

Un inconvénient de cette méthode est qu'elle n'incite pas nécessairement à limiter les coûts de construction et de gestion. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne a abandonné ce système en 2001. Ce risque n'existe pas en France pour plusieurs raisons : un plafond est imposé au loyer d'équilibre, l'assiette des subventions est forfaitaire et les paramètres du calcul sont établis en accord avec l'administration de tutelle.

Un autre inconvénient est que le niveau du loyer ne dépend que des conditions de financement du programme et des subventions obtenues, de sorte que des logements comparables en termes de service rendu à l'occupant peuvent avoir des loyers différents. Qui plus est, ces loyers sont déconnectés des valeurs du marché local. On y remédie, au moins partiellement, en recourant d'une part à la péréquation entre nouveaux programmes et patrimoine existant, d'autre part, à la redistribution des loyers au sein du parc existant.

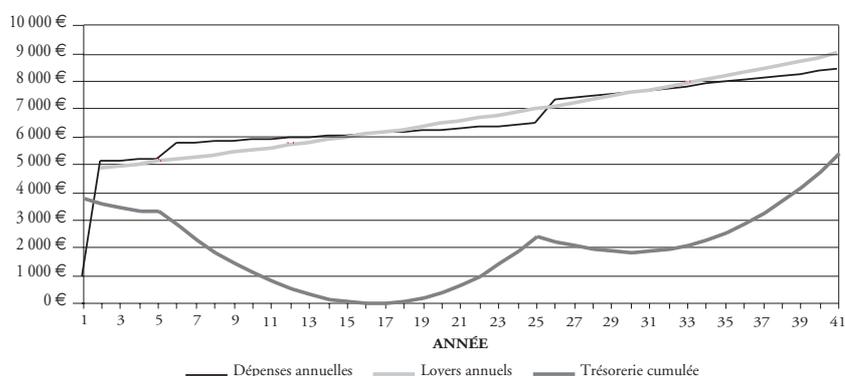
Obtenir un loyer d'équilibre inférieur ou égal au loyer maximum est, en effet, un objectif du montage financier sans être une obligation impérative. En pratique, un nombre plus ou moins important d'opérations lancées chaque année ne remplit pas les conditions d'équilibre définies ci-dessus. Il y a alors péréquation entre opération nouvelle et patrimoine existant, les excédents dégagés sur ce dernier compensent le déficit des opérations nouvelles.

La méthode du loyer d'équilibre permet en théorie d'éviter de recourir à des subventions non anticipées en cours de vie des programmes. La pratique est bien sûr différente, puisqu'il est illusoire que les hypothèses initiales restent vérifiées sur une période de plusieurs dizaines d'années, même en moyenne dans le temps et l'espace. Par exemple, le taux d'intérêt réel des prêts a augmenté depuis le début des années 1990 et des opérations considérées comme équilibrées au moment de leur mise en service ne l'étaient plus quelques années après ; inversement, une capacité d'autofinancement et de péréquation peut apparaître dans le patrimoine ancien qui continue à être exploité au-delà de la durée du financement initial. Il faut aussi considérer que le niveau des loyers du parc social est soumis à la pression constante du politique et que celui-ci n'a pas comme principal souci de respecter les hypothèses utilisées lors du calcul du loyer d'équilibre.

*Le loyer d'équilibre de l'opération type*

Le graphique n° 6 indique que le loyer d'équilibre obtenu sous ces hypothèses est de 6,28 € par m<sup>2</sup>, soit 420 € par logement. Ce loyer est tel que la trésorerie cumulée de l'opération est nulle la 16<sup>ème</sup> année, puis croît jusqu'à la fin de la période de simulation. Il peut être intéressant d'évaluer aussi le loyer tel que la trésorerie cumulée soit nulle à l'issue du remboursement du prêt principal (la 41<sup>ème</sup> année), en acceptant qu'elle ait auparavant connu des valeurs négatives. Cette définition, moins stricte que la précédente, permet de mesurer l'impact de la modification de différents paramètres sur le loyer d'équilibre, hors effet sur la trésorerie cumulée de fin de période. Le loyer correspondant est qualifié de loyer d'équilibre « *in fine* » ; il vaut ici 6,18 € par m<sup>2</sup> ou 414 € par logement ; la différence est donc faible avec le loyer d'équilibre « strict ».

**Graphique n° 6**  
**Évolution du montant des dépenses, du loyer et de la trésorerie d'un programme PLUS**



*L'ARTICULATION ENTRE L'AIDE À LA PIERRE  
ET L'AIDE À LA PERSONNE*

*Le barème de l'aide à la personne*

Le montant de l'aide en locatif, social ou privé, est désormais fondé sur la détermination directe de la participation du ménage à sa dépense de logement à partir d'un taux de participation, ou taux d'effort, appliqué à ses ressources. Le montant de l'aide s'en déduit alors simplement : c'est la différence entre la dépense éligible (loyer plafonné et forfait de charges) et la participation du ménage.

La formule de calcul de l'aide s'écrit :

$$\text{Aide} = \text{Loyer} + \text{Charges} - \text{Participation personnelle}$$

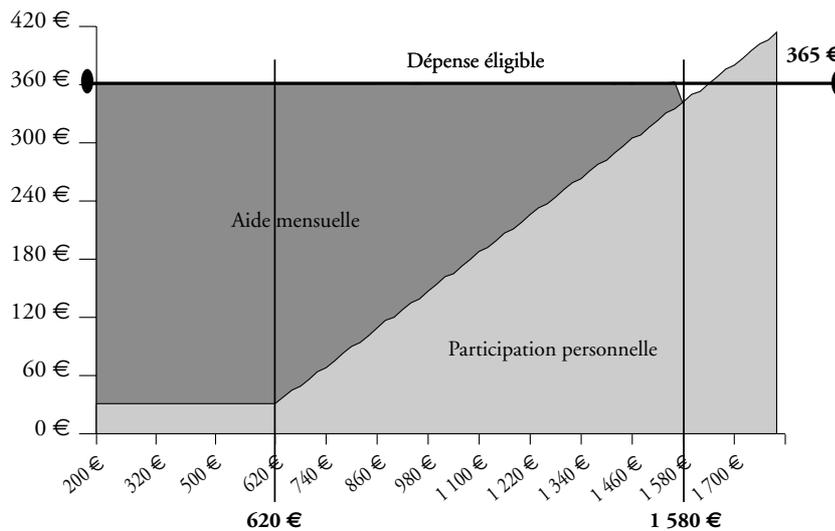
Le loyer est le loyer acquitté pris en compte dans la limite d'un plafond. Les charges sont forfaitaires. La participation personnelle dépend du revenu : elle comporte une dépense minimum, jusqu'au niveau du RMI ; il s'y ajoute, pour les seuls revenus supérieurs au RMI, une participation fonction de la taille du ménage (qui diminue quand la taille du ménage augmente) et une participation qui augmente avec le loyer.

Le graphique n° 7 représente le montant de la participation personnelle et de l'aide selon le revenu, pour un ménage et un loyer donnés. Le montant de l'aide apparaît comme la différence entre la dépense éligible et la participation demandée au locataire. Toutes les illustrations sont faites en utilisant les barèmes de septembre 2005.

Le caractère familial de l'aide à la personne s'exprime à plusieurs niveaux dans le barème locatif : par des montants de loyers plafonds et de forfait de charges croissant avec la taille du ménage, par un calcul plus favorable de la participation personnelle et par une neutralisation d'une partie du revenu plus importante pour les grands ménages, conséquence du rôle du RMI dans le barème.

21

**Graphique n° 7**  
**Barème de l'APL locative : dépense éligible,**  
**participation personnelle et aide mensuelle**



*L'articulation entre le loyer des opérations  
et le loyer plafond de l'aide à la personne*

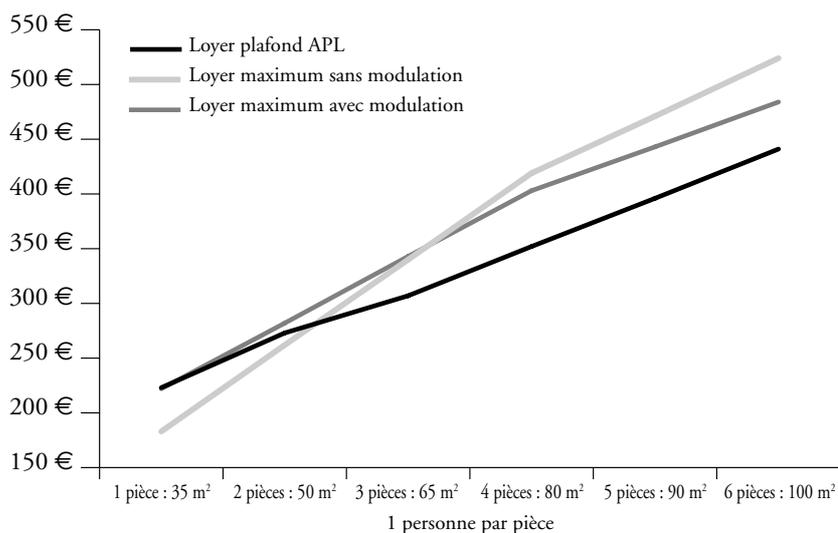
Le loyer des opérations récemment mises en service est le plus souvent égal au loyer maximum prévu par la réglementation. La prise en compte de ce loyer par les barèmes d'aide à la personne doit être telle que les locataires à revenus modestes seront correctement solvabilisés. Le rapprochement entre loyer maximum de l'opération et loyer plafond du barème de l'aide à la personne est un indicateur de cette solvabilisation.

Cette comparaison ne peut être faite directement, dans la mesure où le loyer maximum des opérations conventionnées est exprimé en euros par m<sup>2</sup> de surface utile, tandis que le loyer plafond de l'aide personnelle est fonction de la composition du ménage. Il faut donc établir une correspondance entre surface du logement et taille du ménage pour comparer les niveaux de loyer. Dans le graphique n° 8, on a retenu les surfaces suivantes et une norme d'occupation d'une personne par pièce :

1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces
35 m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>	65 m <sup>2</sup>	80 m <sup>2</sup>	90 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>

22

**Graphique n° 8**  
**Loyer maximum des opérations PLUS**  
**et loyer plafond de l'aide à la personne**





Le loyer de chaque logement d'une opération PLUS peut être calculé en appliquant simplement la formule : loyer au m<sup>2</sup> × surface utile. On constate, en passant à un logement de plus grande taille, que le loyer augmente plus rapidement que le loyer plafond du barème de l'APL : le loyer payé par les petits ménages est correctement pris en charge par l'APL, celui des grands ménages est sensiblement supérieur au plafond de l'aide.

Il est également possible de moduler les loyers au sein de l'opération PLUS et d'appliquer un coefficient individuel à chaque logement, sous réserve que le produit locatif maximum de l'opération reste inchangé ; ce choix est laissé à l'appréciation du bailleur. En appliquant, par exemple, un coefficient individuel égal au coefficient de structure du logement<sup>4</sup>, la progression du loyer maximum en fonction de la surface est moins forte et l'adéquation avec le plafond de l'aide à la personne est meilleure (graphique n° 8). On peut vérifier que cette forme de modulation du loyer au logement ne modifie pas le produit locatif total de l'opération.

Une modulation du loyer par logement dont le critère est sa surface individuelle est donc à la fois justifiée économiquement - les petits logements ont un coût de construction plus élevé - et permet de mieux solvabiliser les occupants qui bénéficieront d'une aide à la personne.

### *LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL INFLUE-T-IL SUR LA FORME ET L'ÉVOLUTION DE LA VILLE ?*

Organisés dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, les organismes de logement social ont développé leur production à partir des années 1950, avec la mise en place de circuits de financement et la montée en régime des filières de production du bâtiment. Dans la forte accélération de la construction de 1965 à 1985, le secteur HLM a joué un rôle d'entraînement assurant, avec des commandes importantes aux entreprises, un socle de production sûre.

Ainsi la production de logements HLM a joué un rôle important à cette époque. Les choix des décideurs (élus, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, filière de production) de ces années ont porté sur une production massive d'appartements en secteur péricentral ou dans des secteurs nouveaux d'urbanisation (Zones à urbainer en priorité - ZUP - puis Zone d'aménagement concerté - ZAC). Ces quartiers sont marqués par le logement locatif social même s'il n'en est pas la seule composante (tout au plus les deux tiers pour les Zones urbaines sensibles). Par la suite, la croissance urbaine s'est poursuivie avec une prédominance de l'habitat individuel en secteurs périurbains proches, puis lointains.



Cette prédominance a résulté de la conjonction d'un statut d'occupation, l'accession, avec un type de produit l'habitat individuel (surtout isolé ou diffus, accessoirement groupé) appuyé par un appareil de production et de distribution de matériaux efficace sur l'ensemble du territoire.

Le rythme de production HLM a sensiblement décliné, mais le parc HLM a commencé à se diffuser, les trois quarts du parc HLM étant en fait hors Zones urbaines sensibles.

En termes de nature de produit, actuellement, le parc total de logement en France se répartit entre 56 % de maisons et 44 % d'appartements, la part des maisons continuant d'augmenter régulièrement.

Le stock d'HLM se différencie fortement du reste du parc de logement car il est constitué à 87 % d'appartements. Cette part exprime la présence du parc HLM en site urbain, et dans le bâti de la période 1965-1980, mais il faut bien retenir que le taux d'appartement en HLM est nettement supérieur à celui de tous les autres statuts. Le parc HLM ne compte que 13 % de maisons, et 10 % dans les seuls espaces urbains<sup>5</sup>. De son côté le secteur locatif privé comporte 34 % de maisons et 25 % dans les seuls espaces urbains, tandis que les propriétaires occupants habitent à 80 % dans des maisons, dont 74 % dans les seuls espaces urbains.

24

L'analyse peut être étendue à la distinction entre appartement dans des immeubles de plus ou de moins de 10 logements. Le nombre de HLM situé dans des immeubles de plus de 10 logements est élevé, avec 2,5 millions d'appartements, soit plus de la moitié du parc.

Cette analyse en termes de produit se prolonge si le logement est exprimé en surface disponible<sup>6</sup> : un locataire HLM dispose, en moyenne, de 70 m<sup>2</sup>, le locataire privé de 65 m<sup>2</sup> et le propriétaire occupant de 106 m<sup>2</sup>.

L'évolution actuelle des flux est bien différente des époques antérieures car, depuis une quinzaine d'années, la production HLM est une composante parmi d'autres de la production de l'espace bâti, avec une taille moyenne de l'ordre de 25 logements en collectif et de 9 maisons en habitat individuel groupé. Un quart de la production nouvelle d'HLM est sous forme d'individuel. Ce qui revient à considérer que le système de financement permet d'assurer une offre HLM qui contribue à un espace urbain de qualité identique voire supérieure<sup>7</sup> aux autres produits logement.

Tout en s'améliorant grâce aux flux nouveaux, le parc locatif social est au cœur des politiques de renouvellement urbain. Celles-ci visent à restructurer les formes urbaines, redistribuer les statuts



d'occupation et les produits logement. Les circuits mis en place, avec un guichet « unique », visent à mobiliser davantage de crédits, notamment auprès des divers partenaires sociaux et des collectivités locales et concentrer les moyens pour être plus efficace. Dans le même temps, sur l'ensemble du territoire, la mise en place de la politique de délégation des aides à la pierre, qui concernera en 2006 plus de 80 départements et EPCI, vise aussi à une meilleure efficacité et une plus grande réactivité face aux besoins. Mais les fondamentaux du système de financement du logement social restent globalement inchangés et c'est sur ces dispositifs que repose une part significative de la réponse aux besoins en logement, donc de la constitution du cadre de vie urbain sur les années à venir.

### NOTES

1. Les communes de plus de 3 500 habitants dans des agglomérations de 50 000 habitants, et 1 500 habitants en agglomération parisienne, doivent offrir 20 % de leur parc en HLM sous certaines conditions.
2. J.C. Driant et C. Rieg (2004), Insee Première n° 950, février.
3. Sauf par l'intermédiaire du surloyer.
4. Le coefficient de structure prend en compte les différences de coût au m<sup>2</sup> entre petit logement et grand logement.
5. Au sens de l'Insee, communes des Pôles urbains et de leur périphérie constituant les aires urbaines plus les communes multipolarisées.
6. Source Enquêtes logement dans Comptes du logement édition 2005
7. L'habitat individuel HLM est sous forme groupé, avec des densités raisonnables contribuant nettement moins à l'étalement urbain que la vaste masse de productions individuelles.

