



# La politique du logement locatif

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 10, octobre 2013

**L**e logement locatif en France est caractérisé par une offre et une mobilité faibles, engendrant des loyers élevés et un engorgement du secteur social dans les zones économiquement les plus dynamiques. Pour y remédier, les interventions publiques sont massives mais instables et parfois incohérentes.

Le logement est un bien de nécessité absolue qui justifie une intervention publique lorsque le marché produit spontanément de l'exclusion ; mais l'intervention publique doit être dosée avec précaution, sous peine d'être contreproductive. Au regard de son coût (40 milliards d'euros en 2010 dont 16 milliards pour les seules aides au logement), la politique française du logement a été très peu évaluée, en raison, en particulier, d'un accès difficile aux données.

La France dispose de trois outils principaux pour sa politique du logement locatif : la régulation des relations entre bailleurs et locataires, le logement social et le système des aides au logement. Les réformes proposées dans cette *Note* visent à optimiser chacun de ces trois outils, mais aussi à les mettre en cohérence afin de favoriser la mobilité, réduire les inégalités territoriales et renforcer la cohésion sociale.

S'agissant du parc locatif privé, les auteurs proposent, par un assouplissement des baux associé à une meilleure effectivité du droit au logement opposable, de mettre en place une flexi-sécurité du logement. Les conflits seraient gérés en première instance par des régies paritaires de représentants des bailleurs et des locataires. Ils recommandent aussi de faire en sorte que l'État internalise le coût des impayés, en le

faisant créancier en dernier ressort des locataires pour éviter une augmentation des impayés du fait de la mutualisation des risques. S'agissant du plafonnement des loyers, ils suggèrent de procéder à une expérimentation au préalable sur quelques territoires avant toute généralisation.

Afin de réduire les disparités géographiques en matière de logement social, les auteurs recommandent d'ouvrir à la concurrence la construction et la gestion de logements neufs et d'allouer les aides en fonction d'indicateurs simples de tensions. Pour favoriser la mixité sociale, les subventions éventuelles seraient assises sur des indicateurs de ségrégation spatiale. Les règles d'attribution des logements seraient clarifiées par la mise en place d'un système par point au sein de chaque grand objectif du logement social. De plus, la mobilité serait favorisée par l'activation de surloyers en fonction de la durée d'occupation et des revenus.

Enfin, la *Note* propose de mettre en cohérence le dispositif d'aides au logement avec l'ensemble de notre système redistributif en les intégrant dans le système d'impôt sur le revenu. Le loyer sous un plafond deviendrait déductible du revenu imposable. L'aide au logement se transformerait en impôt négatif pour les non imposés. Pour les imposés, elle deviendrait une réduction d'impôt. Cette réforme amoindrirait l'écart de situation entre les différents parcs de logement, au profit des locataires du parc privé qui ont le plus souffert de la hausse des loyers. Elle réduirait le risque de capture des aides au logement pour les propriétaires-bailleurs.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

<sup>a</sup> Aix-Marseille School of Economics et EHESS, membre du Conseil d'analyse économique.

<sup>b</sup> Sciences-Po Paris, LIEPP, membre du Conseil d'analyse économique.

## Introduction

En 2011, la France comptait 33,8 millions de logements, dont 28,2 millions de résidences principales. Parmi ces 28,2 millions, 16,4 étaient occupés par leur propriétaire, les 11,8 millions restants étant occupés par des locataires. Nous nous concentrons dans cette *Note* sur ces 11,8 millions de logements locatifs, qui représentent 40 % des résidences principales en France. Ces logements se répartissent pour 56 % dans le parc privé et 44 % dans le parc social<sup>1</sup>.

Le logement locatif en France est caractérisé par une offre et une mobilité faibles, engendrant des loyers élevés et un engorgement du secteur social dans les zones économiquement les plus dynamiques. Pour y remédier, les interventions publiques sont massives mais instables et parfois incohérentes.

Le logement n'est pas un bien comme les autres : c'est un bien de nécessité absolue. Ceci justifie une intervention publique lorsque le marché produit spontanément de l'exclusion ; mais l'intervention publique doit être dosée avec précaution, sous peine de devenir contre-productive.

Le logement est aussi un facteur d'efficacité économique : un marché locatif fluide favorise la mobilité des ressources humaines ; à l'inverse, une politique du « tous propriétaires », assortie de droits de mutation onéreux, ne favorise pas la mobilité. L'absence de portabilité des droits au logement social nuit également à la mobilité.

Les inégalités d'accès au logement ont donné naissance à des dispositifs, tels que les aides au logement, qui ont en partie échoué en raison de leur impact inflationniste sur les loyers. Il vaut mieux dans ce domaine s'appuyer sur les politiques classiques de redistribution, tout en favorisant l'offre de logements et en optimisant l'occupation du parc social.

Au regard de son coût (40 milliards d'euros en 2010 dont 16 milliards pour les seules aides au logement), il est regrettable que la politique française du logement ne soit que rarement évaluée. Il faut dire que les données sont particulièrement difficiles d'accès dans ce domaine, ce qui limite les possibilités d'expertises et de contre-expertises.

## Objectifs et instruments de l'intervention publique

On peut sans difficulté assigner deux objectifs à la politique du logement : la redistribution ; l'emploi et la croissance.

### Objectifs et instruments d'une politique de logement redistributive

L'intervention publique en matière de logement se justifie d'abord pour des raisons de redistribution : les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les ménages modestes et ceux en situation de précarité économique aient accès à un logement décent. Cet objectif d'équité est renforcé par l'impact du logement sur la santé et sur la scolarité des enfants.

Face à cet objectif redistributif, trois instruments sont généralement utilisés<sup>2</sup> :

- un transfert non affecté aux bas revenus ;
- une aide affectée. Par exemple, les bailleurs reçoivent directement des bons, et le locataire ne paye que la différence entre le loyer et la valeur du bon. Alternativement, l'État rembourse une part des dépenses de loyer sur présentation de quittance ;
- la mise à disposition de logements sociaux. La puissance publique se substitue aux bailleurs privés pour éviter qu'ils ne détournent les subventions à leur profit.

L'intervention publique en matière de redistribution se trouve alors confrontée à deux dilemmes fondamentaux :

- les aides affectées sont en général inflationnistes et peuvent faire l'objet d'une capture par les offreurs privés (constructeurs et bailleurs)<sup>3</sup> ; mais, d'un autre côté, le parc social peut être difficile à gérer, inefficace, situé aux mauvais endroits, conduire à une moindre mobilité, évincer l'offre privée si l'offre de foncier est rigide et, enfin, engendrer des tensions sociales par manque d'équité ou de transparence<sup>4</sup>. Le graphique montre que, si les aides au logement sont fortement redistributives (elles sont concentrées sur les ménages les plus pauvres), tel n'est pas le cas du logement social qui est centré sur la classe moyenne, avec un effet assez dilué : dans les cinq premiers déciles, il y a autant de ménages dans le parc privé que dans le parc social ce qui paraît paradoxal ; 64 % des

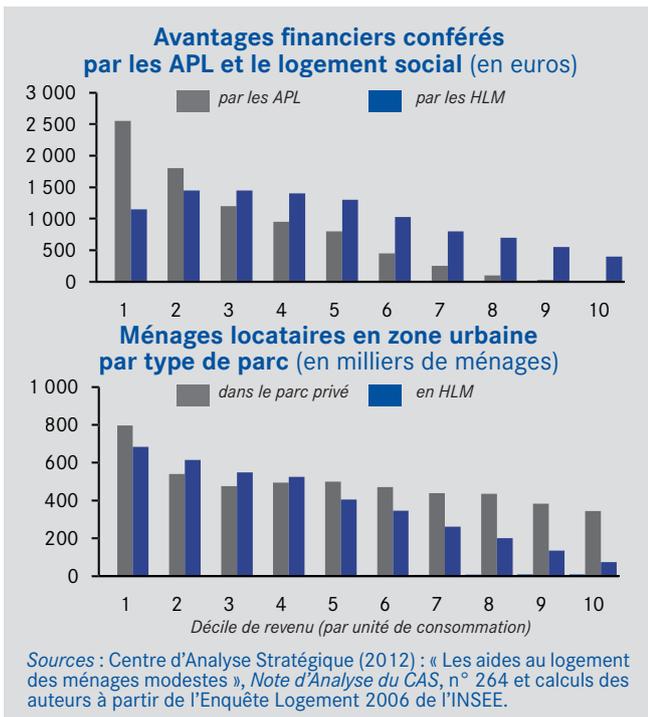
Une version développée de cette *Note* est disponible sur [www.cae-eco.fr](http://www.cae-eco.fr) en collaboration avec Guillaume Chapelle. Les auteurs remercient très vivement Pierre-Henri Bono (Institut Sciences-Po, LIEPP), Corentin Trévier (INSEE), l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), Val-d'Oise Habitat, le Commissariat général au développement durable (CGDD), la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Direction générale du Trésor, la Direction générale des Finances publiques et Viktor Steiner du DIW (Berlin) ainsi que Cyriac Guillaumin, conseiller scientifique au CAE, pour son aide précieuse.

<sup>1</sup> Chiffres issus du Compte logement 2011. Sur la propriété immobilière, voir Trannoy A. et É. Wasmer (2013a) : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Note du CAE*, n° 2, février.

<sup>2</sup> L'encadrement des loyers n'est en général pas considéré comme un instrument adéquat car il entre en conflit avec l'objectif d'efficacité.

<sup>3</sup> Voir Fack G. (2005) : « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et Statistique*, vol. 381, n° 1, pp. 17-40.

<sup>4</sup> Cf. Algan Y. et P. Cahuc (2007) : « La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit », *Opuscule du CEPREMAP*, n° 9, Éditions rue d'Ulm.



ménages français sont éligibles à un logement social de type PLUS<sup>5</sup> et, une fois dans les lieux, ils peuvent dépasser le seuil d'éligibilité, au prix d'un « surloyer » modique ;

- si une bonne politique redistributive concentre les moyens publics sur les premiers déciles de la population, elle ne doit pas conduire à concentrer géographiquement la pauvreté, mais au contraire contribuer à promouvoir la mixité sociale. Une question cruciale est alors de déterminer si l'objectif de mixité sociale doit être poursuivi au sein du parc social, ou bien au sein d'un même quartier, en faisant coexister parc social et parc privé. Paradoxalement, la France combine un parc social incluant des populations des quartiles supérieurs et un niveau de ségrégation élevé dans les agglomérations ; l'inverse serait préférable : que les plus défavorisés puissent être logés dans le parc social et que ce parc social soit bien réparti dans l'habitat.

### Objectifs et instruments d'une politique de logement tournée vers l'emploi et la croissance

Le second objectif de la politique du logement est de favoriser l'emploi et la croissance à travers une plus grande mobilité de la main d'œuvre et des dépenses de logement plus modérées.

Les instruments pour atteindre cet objectif sont plus larges que lorsqu'il s'agit seulement de redistribution : ils incluent la réglementation du parc privé (notamment celle concernant les relations entre bailleurs et locataires) et la fiscalité.

### Logement, mobilité et emploi

En France, il existe des zones de quasi-plein emploi (dans 10 % des communes, le chômage des 25-49 ans est inférieur à 5,7 %), et dans le même temps des zones de chômage élevé (dans 10 % des communes, ce même taux de chômage dépasse 17,1 %)<sup>6</sup>. La situation est exacerbée pour les jeunes puisque le taux de chômage des 15-24 ans dépasse 38 % dans 10 % des communes, alors qu'il est inférieur à 13 % dans 10 % des communes. La mobilité géographique devrait résorber une partie de ces écarts, mais ce n'est pas le cas, pour plusieurs raisons liées notamment au manque de fluidité des marchés locatifs et à l'importance des droits de mutation à l'achat.

Le lien entre logement et chômage est double. D'un côté, les personnes en contrat à durée déterminée ou en recherche d'emploi (qui sont souvent des jeunes) peinent à trouver un logement en raison des fortes réticences des bailleurs à prendre un risque d'impayé ; de l'autre, la rigidité du marché du logement réduit les perspectives d'emploi en limitant la mobilité géographique. Or, le statut d'occupation du parc de logements n'est pas sans lien avec la mobilité, qui est deux fois plus importante dans le parc locatif privé que dans le parc locatif social où la mobilité tend à diminuer<sup>7</sup>.

Des politiques visant à encourager l'accès à la propriété et à développer le parc social ont donc potentiellement une incidence négative sur la mobilité et l'emploi<sup>8</sup>. Tout le problème est évidemment de savoir si le statut d'occupation est un facteur d'immobilité ou si les ménages choisissent un statut d'occupation en fonction de leur degré de mobilité (les plus mobiles choisissant la location dans le parc privé). Si le sens de la causalité et les mécanismes exacts ne font pas l'unanimité parmi les spécialistes, il s'avère cependant que, toutes choses égales par ailleurs, les propriétaires de plein droit et les locataires du parc social tendent à rester plus longtemps au chômage que les propriétaires-accédants (devant rembourser un crédit bancaire) et les locataires du parc privé<sup>9</sup>. Enfin, les freins à la mobilité diffèrent naturellement entre les propriétaires et les locataires du parc social : les premiers font face à d'importants coûts de transaction et à une désincitation fiscale<sup>10</sup>, tandis que les seconds ne bénéficient pas

<sup>5</sup> Le PLUS (Prêt locatif à usage social) correspond au principal dispositif financier en matière de logement social, cf. Union sociale pour l'habitat (USH) (2013) : « Les plafonds de ressources », Fiche Thématique, n° 6.

<sup>6</sup> Calcul des auteurs à partir de données Pôle emploi, DARES (demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi) et INSEE (RP 2009 exploitation complémentaire).

<sup>7</sup> Sur la période 2005-2007, le taux de rotation annuel est de 3-4 % pour les propriétaires-occupants et 9,5 % pour les locataires du parc social, contre 18 % pour les locataires du parc privé. Voir Commissariat Général au Développement Durable (GGDD) (2009) : « La mobilité résidentielle progresse dans le parc locatif privé et diminue dans le parc social », Le Point Sur, n° 27.

<sup>8</sup> Oswald (1996) met en évidence une corrélation importante entre le taux de propriétaires et le taux de chômage, cf. Oswald A.J. (1996) : « A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part 1 », Warwick Economics Research Paper, n° 475, University of Warwick.

<sup>9</sup> Voir Costes N. et S. El Kasmî (2013) : « Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ? », Trésor-Éco, n° 116, Direction générale du Trésor.

<sup>10</sup> Voir Trannoy A. et É. Wasmer (2013b) : « La politique du logement en France », Document de Travail du CAE et Artus P., A. Bozio et C. Garcia-Peñalosa (2013) : « La fiscalité des revenus du capital », Note du CAE, n° 9, septembre.

d'une portabilité de leurs droits et ne sont pas prioritaires dans le parc social du lieu de destination<sup>11</sup>.

### Logement et compétitivité

Les dépenses de logement, qui pèsent fortement dans les budgets des ménages accédant à la propriété et des locataires du parc privé, pénalisent indirectement les entreprises « obligées » d'augmenter les rémunérations au rythme des dépenses de logement de leurs salariés. Le lien entre coût du logement et compétitivité a été mis en évidence dans deux études récentes<sup>12</sup>.

## Le secteur locatif privé

Le contrat de location ressemble à un contrat financier assimilable à une dette contractée par le locataire : le bailleur prête son logement tout de suite, et en perd donc l'usage immédiatement, contre une promesse de retours financiers dans le futur. Comme le contrat de dette, le paiement des loyers est fondamentalement entaché d'une incertitude : le risque d'impayé est l'équivalent du risque de défaut, à ceci près que le propriétaire est en principe assuré de retrouver son bien, quoiqu'il puisse faire l'objet d'une détérioration. La gestion du risque d'impayé de loyer est une question centrale pour le fonctionnement du marché locatif privé. À cet égard, la France est réputée protéger fortement les locataires. La loi Accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) introduit un changement fondamental dans la mesure où elle prévoit une assurance obligatoire (la Garantie universelle des loyers, GUL), payée à parts égales par le propriétaire et le locataire. Nous examinons ici comment améliorer le fonctionnement du marché du logement locatif en nous centrant sur la question des relations entre propriétaires et locataires, la politique d'aide au logement étant renvoyée à la dernière partie de cette *Note*.

### Le problème des impayés

Il existe deux manières de traiter le problème des impayés :

- la caution : d'après le rapport Baïetto-Beysson et Béguin (2008)<sup>13</sup>, le taux d'exigence d'une caution de personne physique est passé de 25 à 50 % entre 1996 et 2006. Ce taux a vraisemblablement augmenté depuis 2006<sup>14</sup>. L'exigence de caution est un frein à l'accès des plus fragiles au parc locatif privé, ainsi qu'à la mobilité. Or, en

cas d'impayés, le recouvrement auprès du garant est difficile à mettre en place. La caution aurait alors un rôle essentiellement préventif (le locataire s'engageant vis-à-vis d'un proche) et serait un signal utilisé par les propriétaires pour sélectionner les locataires ;

- l'assurance : l'alternative à la caution est la souscription d'une assurance par le locataire ou par le bailleur. Le premier dispositif destiné à couvrir les risques des propriétaires a été la Garantie des loyers impayés (GLI) distribuée par les assureurs privés à partir des années quatre-vingt. Il s'agit d'une assurance classique où le propriétaire verse une prime d'un montant compris entre 2 et 4 % du loyer afin d'être couvert contre les risques d'impayés et de recevoir une indemnité pour couvrir les frais de justice en cas de litige. Cependant, ces assurances ne permettent pas aux propriétaires de louer un logement aux populations jugées « à risque ». En effet, les compagnies d'assurance exigent que le locataire gagne au moins trois fois le loyer et soit en contrat à durée indéterminée. Environ 700 000 logements seraient couverts par ce dispositif (14 % du parc privé)<sup>15</sup>. C'est pour pallier ce problème qu'ont été mis en place différents dispositifs solidaires de garantie comme le dispositif Loca-pass et la Garantie des risques locatifs (GRL) qui ne couvrent qu'une petite partie des contrats.

D'une manière générale, les assurances, quelles qu'elles soient, créent un aléa moral (le locataire peut être incité à ne plus payer son loyer) et un phénomène d'anti-sélection (seuls les locataires « indécents » prennent une assurance). L'aléa moral peut survenir dès la prise de bail (le locataire choisit un logement volontairement plus onéreux que celui qu'il aurait sélectionné en l'absence d'assurance). Deux modèles assurantiels sont envisageables :

- une assurance-loyer sur le modèle de l'assurance-crédit immobilier, qui limite l'aléa moral (seuls les risques bien définis, indépendants de la volonté du locataire – décès, chômage, maladie – sont assurés) mais l'anti-sélection demeure et les propriétaires vont continuer à vouloir se protéger contre les risques non couverts en pratiquant une discrimination statistique des locataires ;
- la mutualisation totale des risques sur le modèle de l'assurance-chômage, qui élimine l'anti-sélection (les propriétaires-bailleurs ne sélectionnent plus les locataires) mais renforce l'aléa moral qui conduirait alors à une recrudescence des impayés si le dispositif ne tentait pas de l'enrayer. La GUL de la loi ALUR s'inspire de ce second modèle.

<sup>11</sup> La règle du maintien dans les lieux (et non dans le parc au niveau local ou national) sanctuarise depuis 1948 cette immobilité.

<sup>12</sup> Egert B. et R. Kierzenkowski (2010) : « Exports and Property Prices in France: Are They Connected ? », *OECD Economic Department Working Paper*, n° 759 et Askenazy P. (2013) : « Capital Prices and Eurozone Competitiveness Differentials », *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Series*, n° 7219.

<sup>13</sup> Baïetto-Beysson S. et B. Béguin (2008) : *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires : place d'un système assurantiel*, Rapport établi à la demande de Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et de Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, La Documentation française.

<sup>14</sup> Voir Ministère du Logement (2013) : *Étude d'impact du projet de loi ALUR*.

<sup>15</sup> Cf. Baïetto-Beysson et Béguin (2008) *op.cit.*

## Pour une flexi-sécurité du logement

La GUL, qui revêt un caractère obligatoire, est financée par une prime d'assurance d'environ 1 % des loyers, versée à parts égales par le propriétaire et le locataire, et couvrant tous les risques d'impayés, quelle qu'en soit la cause. Pour que cette réforme porte ses fruits en termes d'accès au logement locatif privé, tout en évitant une augmentation des impayés qui rendrait le système instable financièrement, elle doit aller jusqu'au bout de la logique en instaurant une véritable flexi-sécurité du logement, selon trois axes : assouplissement des règles en matière de baux, droit au logement opposable (DALO) attaché au locataire plutôt qu'au logement avec mise en place d'une gestion paritaire du secteur, et renforcement de la gestion des impayés.

### Assouplissement des règles en matière de baux

Des marges considérables de simplification des baux existent dans différentes directions, comme celle consistant à faciliter la fin du bail lorsque le propriétaire souhaite récupérer son logement, tout en conservant les règles de préavis. Pour fluidifier le parc, une possibilité serait d'aligner les fins de baux par défaut sur une période spécifique de l'année, par exemple, la fin du mois d'août (de même que les baux saisonniers courent du samedi au samedi). Il serait naturellement possible d'interrompre et de reprendre un bail à n'importe quel moment mais cette coordination par défaut améliorerait l'allocation des logements. Des marges de flexibilité pourraient enfin être trouvées en autorisant des durées variables (un an, deux ans) plutôt que d'imposer trois ans.

Pour limiter les risques liés à la détérioration du logement ou aux troubles de voisinage, une disposition simple serait de conférer au propriétaire le droit de visiter le logement une fois par an, deux mois avant la date anniversaire de la fin du bail, afin de faire un état des lieux. Il est indispensable que ce constat soit fait en présence d'une tierce partie professionnelle et assermentée, aux frais du propriétaire s'il exerce ce droit. Si le propriétaire venait à constater une détérioration grave des locaux – ce concept est similaire à celui de faute lourde en cas de licenciement –, il aurait alors le droit de donner congé au locataire, qui bien sûr disposerait d'un droit de recours.

**Proposition 1.** Renforcer la fluidité du parc en élargissant l'éventail des motifs de fin de bail, en permettant un contrôle de l'état du logement par son propriétaire une fois par an, en alignant les fins de baux sur une période spécifique de l'année et en favorisant la libre durée du bail par accord entre locataire et propriétaire. En contrepartie, rendre le DALO effectif en ciblant cette effectivité sur le parc social.

## Une gestion paritaire des conflits locataires-propriétaires

Les conflits entre propriétaires et locataires sont fréquents et peuvent engendrer de la défiance. Ces conflits devraient être gérés par une instance paritaire comme cela se fait au Québec, où une institution de ce type a le pouvoir de résilier un bail<sup>16</sup>. L'idée serait de mettre en place une structure, que nous appellerons *Régie du logement*, laquelle regrouperait les structures existantes (par exemple, les observatoires des loyers). Des représentants des bailleurs et des locataires siègeraient et seraient chargés de régler les contentieux locatifs inférieurs à un certain seuil. Les décisions de ces Régies auraient force de loi en première instance comme pour les prud'hommes, ce qui contribuerait à accélérer les procédures et à désengorger les tribunaux<sup>17</sup>, source d'économies budgétaires. L'État y serait représenté de manière minoritaire. Le principe idéal visant à la plus grande représentativité est celui d'élections pour désigner les représentants des bailleurs et ceux des locataires<sup>18</sup>.

**Proposition 2.** Mettre en place un paritarisme du logement locatif, en développant un réseau d'organismes paritaires organisés en une Régie du logement, réseau financé par le prélèvement actuellement prévu sur les loyers par la loi ALUR. Imposer la gestion en première instance par la Régie du logement de tout le contentieux inférieur à un certain seuil, et notamment les ruptures de baux pour impayés.

### Le recouvrement des impayés

Comme tout dispositif d'assurance, la GUL accroît le risque d'impayé. Pour autant, la situation actuelle est loin d'être satisfaisante : les impayés sont à la charge des propriétaires, directement ou indirectement (*via* les primes d'assurance). Or, l'État n'a pas d'intérêt direct à accélérer les procédures, dans la mesure où les impayés ne sont pas à sa charge<sup>19</sup>. Cette situation renforce les craintes des bailleurs de devoir attendre longtemps avant de retrouver la jouissance du bien loué. L'offre de logement se contracte, ce qui fait augmenter les loyers et renforce le problème des impayés.

La situation est inefficace, car à mi-chemin entre la solution québécoise, où les impayés sont à la charge du secteur privé mais où les contentieux sont traités rapidement, et une situation où la puissance publique ralentirait les procédures mais en étant responsable *in fine* des impayés qui seraient également à sa charge. Le gouvernement ayant fait le choix de socialiser l'assurance à travers la GUL, il nous semble qu'il faut aller jusqu'au bout de la logique de socialisation en faisant en sorte que la puissance publique internalise le coût lié

<sup>16</sup> Régie du Logement du Québec (2006) : *Rapport annuel 2004-2005*, Bibliothèque nationale du Québec.

<sup>17</sup> 3 % des contrats de location mènent à une action en justice, Ministère du Logement (2013), *op.cit.*

<sup>18</sup> Les listes électorales seraient constituées à partir des feuilles d'imposition (taxe foncière pour les propriétaires, taxe d'habitation pour les locataires).

<sup>19</sup> Wasmer É. (2007) : « Analyse économique du marché du logement locatif », *Revue Économique*, vol. 58, n° 6, pp. 1247-1264.

aux impayés. Cela peut se faire par un achat par l'État, à la Régie, des créances d'impayés avec une décote.

**Proposition 3.** La Régie du logement interviendrait dans tous les contentieux locatifs, notamment pour encadrer les augmentations de loyers jugées abusives et organiser la GUL ; elle céderait les créances d'impayés aux services de l'État qui seraient en charge de recouvrer les sommes dues, en contrepartie d'un transfert financier de l'État à la Régie.

Un des avantages supplémentaires d'une flexi-sécurité serait de permettre au propriétaire de gérer directement le contrat de location, ce qui réduirait les coûts de transaction et donc les loyers. Les contentieux éventuels, qui risquent de se généraliser avec les possibilités de recours et le plafonnement des loyers récemment introduits, seraient renvoyés à la Régie du logement.

### La fixation des loyers

La question de l'encadrement des loyers a fait l'objet de nombreux débats depuis le gel de la loi de 1948 – dispositif dit de première génération. Les contrôles de deuxième génération encadrent l'évolution du loyer entre les baux : un changement de locataire ne permet pas au propriétaire de réévaluer son loyer au-delà de l'évolution d'un indice de référence. Le décret de juillet 2012 appliqué dans les zones tendues s'inscrit dans cette ligne. Les contrôles de troisième génération correspondent au dispositif actuel (hors zones tendues) : l'évolution du loyer est encadrée pendant la durée du bail mais le loyer est réévalué librement lors d'un changement de locataire. Le projet de loi ALUR prévoit un renforcement du contrôle de deuxième génération sur les zones tendues, le contrôle s'exerçant désormais non seulement sur l'évolution du loyer entre deux baux, mais aussi sur son niveau en référence à un loyer médian. Ce type d'encadrement est souvent présenté en référence au système en vigueur en Allemagne. Cependant, il en diffère à de nombreux égards (encadré 1).

L'expérience du passé et les exemples étrangers indiquent qu'en pratique, l'encadrement des loyers réduit la qualité du parc immobilier : les loyers restent les mêmes, une fois prise en compte la qualité (en baisse) des logements. Instantanément, le rendement de l'investissement locatif diminue, ce qui incite l'État à accorder des avantages fiscaux aux bailleurs – un coût supplémentaire pour les finances publiques. L'expérience suggère aussi que les contrôles de deuxième génération tendent à réduire la mobilité au sein du parc.

## 1. L'encadrement des loyers en Allemagne

Le dispositif d'encadrement des loyers dans les zones tendues du projet de loi ALUR est souvent présenté comme une réplique des « miroirs » (*Mietspiegel*) des loyers instaurés en Allemagne<sup>a</sup>. Or, les deux dispositifs diffèrent sur plusieurs points.

L'encadrement des loyers en Allemagne porte sur les hausses de loyer en cours de bail (car ces baux sont à durée indéterminée). Si un bailleur constate que le loyer qu'il fixe à son locataire s'écarte du loyer du marché, il ne peut augmenter le loyer du locataire en place de plus de 20 % en trois ans. En France, la loi ALUR souhaite modérer les loyers en zones tendues y compris d'un bail à l'autre.

En Allemagne, le locataire a la possibilité de recourir à un juge s'il estime que le loyer qu'il paie est usuraire, c'est-à-dire s'il dépasse de 20 % le montant des loyers pratiqués pour des logements identiques et s'il peut prouver qu'à la signature du bail, il s'agissait du seul logement disponible. Cette double condition réduit considérablement les possibilités de recours.

<sup>a</sup> Voir, par exemple, ANIL (2011) : *Marché transparent, marché pacifié ? Le rôle des miroirs des loyers en Allemagne*, ANIL Habitat Actualité.

Le mode d'encadrement des loyers prévu dans le projet de loi combine une norme spatiale et une norme temporelle. Or, réguler les loyers en coupe (une année donnée) est extrêmement difficile, lorsque les informations dont on dispose sur le marché locatif restent parcellaires. Si la collecte et la publication d'informations sur les loyers comble un manque important dans ce domaine, la taille des échantillons envisagés (par exemple, 5 000 observations sur Paris, 25 000 sur la Région parisienne) ne permet pas de tenir compte du grand nombre de caractéristiques pertinentes au sein d'un même quartier<sup>20</sup>.

**Proposition 4.** Le plafonnement des loyers, tel qu'il est envisagé, risque d'engendrer des inefficacités dans le parc locatif privé. Avant toute généralisation, il est indispensable de procéder à une expérimentation dans des zones pilotes.

Un autre mode d'intervention est la défiscalisation ciblée sur un segment du marché locatif à bas prix, de façon à inciter à des loyers faibles plutôt que de bloquer les loyers (*cf.* dispo-

<sup>21</sup> Voir OLAP (2012) : *Dossier de l'OLAP*, n° 25. Cela peut porter à conséquence puisqu'un article du projet de loi ALUR prévoit que le loyer de référence peut être utilisé par le locataire, une fois dans les lieux, pour contester son loyer. Afin d'illustrer les dérives potentielles d'un dispositif d'encadrement, nous avons simulé une équation de régression hédonique où seuls la surface, le nombre de pièces et l'arrondissement de Paris (les variables utilisées par l'OLAP pour expliquer les loyers privés) étaient intégrés comme variables explicatives. Au moins 30 % des HLM avaient un loyer supérieur à plus de 20 % du loyer médian de référence.

sitif Duflot). Une politique consistant à cibler les loyers inférieurs au loyer médian (dans le cas d'espèce, de 20 % inférieur au loyer médian) est cependant compliquée à mettre en place car le loyer médian est difficile à mesurer ; elle peut aussi favoriser les logements de moindre qualité (bruit, exposition à la pollution) : les loyers seront bien 20 % en dessous du loyer médian, mais en réalité ils seront au prix du marché, voire au-dessus, compte tenu de leurs caractéristiques, observables par la puissance publique<sup>21</sup>.

## Le secteur locatif social

Le secteur locatif social français est d'une très grande complexité en raison de la multiplicité des acteurs, mais aussi d'une certaine ambiguïté de ses objectifs. La situation actuelle, faite de files d'attente, d'inégalités régionales et de faible mobilité, n'est pas satisfaisante. Nous proposons ici quelques pistes pour progresser dans ces trois dimensions.

### Les ambiguïtés du secteur HLM

Le secteur du logement social est structuré en deux grands réseaux de tailles similaires : la fédération des 272 offices publics d'habitations à loyer modéré (OPH), de droit public, gère 2,3 millions de logements ; de son côté, le réseau des 261 entreprises sociales de l'habitat (ESH), de droit privé, gère 2,1 millions de logements. À ces deux grands réseaux s'ajoutent 250 structures, dont des coopératives, qui gèrent le parc résiduel. Le parc HLM est donc géré par pas moins de 783 organismes, soit près de huit par département, en moyenne. Ce foisonnement, lié à l'histoire du mouvement HLM, pose aujourd'hui question lorsqu'il s'agit d'optimiser la construction, l'occupation et la mobilité. En particulier, il ne permet visiblement pas de réduire les disparités géographiques observées en France (encadré 2).

Le ciblage relativement large du secteur social en termes de revenus (*cf.* graphique) est aussi un résultat de l'histoire. Aujourd'hui, trois arguments peuvent être mis en avant pour le justifier :

- mixité sociale : comme on l'a vu plus haut, l'argument de la mixité n'est pleinement valable que si le logement social n'est pas intégré à la ville et est organisé en vase clos. Aujourd'hui, la mixité sociale se conçoit plutôt par la coexistence, au sein d'un même quartier, du parc social et du parc locatif privé ;
- acceptabilité politique : le logement social étant financé en grande partie à partir d'une épargne populaire

## 2. Principales caractéristiques du parc social

### Un équilibre économique

Les organismes HLM sont en moyenne rentables, même si la moyenne cache une certaine hétérogénéité. La marge est de l'ordre de 10 % du loyer en OPH (offices publics d'HLM), 12 % en ESH (entreprises sociales de l'habitat)<sup>a</sup>.

Le taux d'impayé brut est estimé à 4,4 % dans le parc social (contre 1,4 % dans le parc privé)<sup>b</sup>. Toutefois, en raison de différents dispositifs dont la garantie Locapass (qui couvre un quart des nouveaux ménages entrés dans le parc social au cours de la dernière décennie), les conséquences financières des impayés apparaissent limitées pour les bailleurs sociaux : 0,7 % dans le secteur ESH, et 1,1 % dans le secteur OPH<sup>c</sup>.

### De grandes disparités géographiques

Le parc social français se caractérise par de grandes disparités géographiques en termes de taux de rotation et de taux d'occupation.

Le taux de rotation est inférieur à 5 % en Région parisienne ; il n'atteint que 5,3 % dans la Région PACA et 6,7 % en Languedoc-Roussillon et en Corse. Dans ces régions, il faut attendre environ 20 ans pour que la population se renouvelle entièrement. Dans les autres régions métropolitaines, le taux de rotation se situe entre 8 et 10 %<sup>d</sup>.

Certaines régions connaissent des taux de vacance élevés, pouvant aller jusqu'à 8 % dans les OPH alsaciens et entre 5 et 7 % dans l'ensemble du parc social en Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, Limousin. Ces disparités ne sont pas compensées par des rythmes de construction plus élevés dans les régions tendues.

<sup>a</sup> ESH (2013) : *Analyses et statistiques*, Assemblée générale du 20 juin 2013 et OPH (2012) : *Les offices en 2010 : activités et statistiques financières*.

<sup>b</sup> Baietto-Beysson et Béguin (2008) *op.cit.* à partir de l'Enquête Logement de l'INSEE de 2002.

<sup>c</sup> ESH (2013) et OPH (2012) *op.cit.*

<sup>d</sup> ESH (2013) et OPH (2012) *op.cit.*

- faiblement rémunérée (le livret A), il y a une logique politique à ce qu'une large fraction de la population y ait théoriquement accès<sup>22</sup>. Cependant cette possibilité théorique peut aussi engendrer de la frustration : en 2010, seuls 14,5 % des ménages français étaient logés dans le parc HLM, alors que 64 % pouvaient théoriquement prétendre à un logement PLUS ;
- équilibre économique : la (re)construction du parc social reposant pour 10 à 20 % sur de l'autofinan-

<sup>21</sup> Les estimations de loyers hédoniques indiquent en effet qu'avec trois ou quatre caractéristiques en dessous de la moyenne (mauvaise insonorisation, rez-de-chaussée, proximité d'un axe routier ou d'une nuisance quelconque), il est très facile d'être 20 % en dessous des autres loyers : le loyer offert est donc au prix du marché mais dans une gamme de qualité inférieure d'au moins 20 % aux autres logements.

<sup>22</sup> Dans une logique d'économie politique, le ciblage d'une politique ne peut concerner qu'une très large fraction de la population, où alors le soutien politique disparaît. Le caractère généraliste de la politique du logement social, comme de la politique de la famille, l'illustre ; voir De Donder P. et J. Hindriks (1998) : « The Political Economy of Targeting », *Public Choice*, vol. 95, n° 1-2, pp. 177-200.

cement<sup>23</sup>, les organismes HLM ont besoin de dégager une marge. Ceci justifie de diversifier le profil des locataires et, en particulier, d'y inclure une fraction de la classe moyenne, aux revenus plus réguliers que la classe la plus modeste. Cette logique patrimoniale entre en conflit avec la logique sociale. Plus les objectifs assignés aux bailleurs sociaux sont ambitieux en termes de production HLM (par exemple, 150 000 logements par an), plus cette logique patrimoniale sera prégnante par rapport à l'objectif social.

## Améliorer les performances du parc social

### Logement « social » et « très social »

Faut-il encore construire du logement social ? La question peut paraître surprenante, à la lumière des longues files d'attente. Elle l'est moins si on considère que le parc social tend à évincer le parc privé<sup>24</sup> dans un contexte général de rationnement de l'offre. Les deux secteurs sont en effet en concurrence sur le foncier, tandis que du côté de la demande, un ménage intégrant le secteur social libère un logement dans le parc privé<sup>25</sup>.

L'extension du parc social pourrait alors se fixer pour objectif de tirer les prix à la baisse pour les classes populaires et moyennes, afin de limiter les budgets consacrés au logement. Les loyers sont effectivement réduits pour les ménages bénéficiant du logement social. En revanche, pour ceux logés dans le parc privé, la baisse des loyers (liée à la libération des logements dans ce secteur) est seulement transitoire, la moindre rentabilité pour le bailleur conduisant à une réduction des investissements locatifs.

L'objectif principal d'une extension du parc social devrait donc être d'offrir une alternative décente à ceux qui n'ont pas les moyens de se loger dans le parc privé. Le parc social ne loge qu'un ménage défavorisé sur deux, une situation surprenante, même si la proportion de ménages défavorisés dans le parc social est en augmentation nette depuis les années soixante-dix<sup>26</sup>.

Le projet de loi ALUR (chapitre 5) établit clairement la responsabilité des bailleurs sociaux vis-à-vis du Droit au logement

opposable. Les ressources propres des organismes devraient être dévolues à cette population précaire pour des logements de type PLAI/PLUS<sup>27</sup>, tandis que l'extension du parc social à destination des classes populaires et moyennes, qui est une activité rentable, pourrait faire l'objet d'une ouverture plus large (voir *infra*).

Le risque est alors une plus grande ségrégation spatiale. Le bon échelon pour évaluer ce risque n'est la commune que si celle-ci se confond avec la ville. Autrement, le niveau pertinent est celui de l'agglomération. Pour conjurer ce risque, la localisation des nouveaux logements « très sociaux » au sein de l'espace urbain devrait être de la responsabilité des intercommunalités et les subventions publiques s'appuyer sur des indicateurs de ségrégation spatiale transparents et parlants<sup>28</sup>. Les aides à la pierre dans le domaine du logement social seraient réservées aux intercommunalités présentant un programme de démolition, vente et construction de logements « très sociaux » permettant d'abaisser ces indicateurs de ségrégation. Le programme de mixité sociale pourrait être aussi encouragé par l'introduction de logements privés dans les anciennes ZAC (zones d'aménagement concerté).

**Proposition 5.** Dans les zones en déficit de logements « très sociaux » (type PLAI et PLUS), construire des logements de ce type sur les ressources propres des organismes HLM, de préférence dans des immeubles à usage mixte. Réserver les subventions publiques aux projets réduisant la ségrégation spatiale, mesurée par un indicateur transparent au niveau de l'agglomération et remplacer l'article 55 de la loi SRU par cette politique incitative en matière de mixité sociale à cette même échelle.

On a vu plus haut que la mixité sociale au sein du parc HLM permet d'équilibrer les comptes des organismes. Un second chantier est donc le développement du logement social à destination des classes populaires et moyennes (type PLS/PLI)<sup>29</sup>, qui fait face à une très grande disparité géographique en termes d'accès. Une manière de réduire les disparités sur ce segment « profitable » du parc social serait de mettre en

<sup>23</sup> Les prêts bonifiés de la Caisse des dépôts couvrent en moyenne 71 % du financement et les collectivités locales pas plus de 10 %, cf. Ministère de l'Égalité et des Territoires (2013) : *Bilan des logements aidés année 2012*.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, Chapelle G. (2013) : *Does Social Housing Crowd Out Private Construction?*, Mimeo Sciences-Po Paris ou M.D. Eriksen et S.S. Rosenthal (2010) : « Crowd Out Effects of Place-Based Subsidized Rental Housing: New Evidence from the LIHTC Program », *Journal of Public Economics*, vol. 94, n° 11, pp. 953-966.

<sup>25</sup> Néanmoins, un logement social supplémentaire « libère » moins d'un logement privé, car l'extension du parc social peut inciter à dé-cohabiter, attirer de nouvelles populations localement ou permettre aux ménages d'augmenter leur taille.

<sup>26</sup> Voir Houard N. et H. Sainte Marie (2013) : *Concertation sur les attributions de logements sociaux*, Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, La Documentation française, figure 1 p. 10.

<sup>27</sup> PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration (un tiers des ménages étaient éligibles en 2008) ; PLUS : Prêt locatif à usage social (64 % des ménages y seraient éligibles), cf. Union sociale pour l'habitat (USH) (2013) *op.cit.*

<sup>28</sup> Ce point est développé dans Trannoy et Wasmer (2013b) *op.cit.* L'article 55 de la loi SRU (qui fixe à chaque commune l'obligation de disposer d'un minimum de 20 % de logements sociaux) est un outil indirect et trop large par rapport à cet objectif de mixité sociale. De plus, son efficacité, jusqu'ici, a été faible, voir Bono P.H., R. Davidson et A. Trannoy (2012) : « Analyse contrefactuelle de l'article 55 de la loi SRU sur la production de logements sociaux », *AMSE Working Paper*, n° 2013-05. Le renforcement des pénalités ne devrait pas avoir d'effet massif, les pénalités ne dépassant pas 5 % du budget d'une commune.

<sup>29</sup> PLS : Prêt locatif social (84 % des ménages étaient éligibles en 2008) ; PLI : Prêt locatif intermédiaire (90 % des ménages étaient éligibles en 2008), cf. Ministère du Logement (2009) : *Question n° DL55, PLF 2009*.

concurrence les structures existantes - organismes HLM ou bailleurs privés - pour la production de logements neufs en particulier en zone tendue. En pratique, la collectivité territoriale souhaitant réaliser un programme HLM lancerait un appel d'offres auprès de l'ensemble des bailleurs et promoteurs de France, ces différentes structures concourant pour produire et gérer le programme, aux conditions de loyer précisées dans l'appel d'offres, sur toute la durée de son amortissement (40 à 50 ans). À l'issue de cette période, l'immeuble pourrait changer de statut, être vendu ou devenir un élément du parc locatif privé, comme en Allemagne. Chaque participant à l'appel d'offres pourrait bénéficier des prêts de la Caisse des dépôts pour la totalité du programme. Ce système permettrait d'attirer des fonds du secteur privé qui se rémunéreraient sur la valeur de sortie du bien, sans mobiliser des ressources publiques (sauf exception) autres que le coût d'opportunité des encours de crédit de la Caisse des dépôts<sup>30</sup>.

**Proposition 6.** Pour la construction de logements sociaux (type PLS, PLI), mettre en concurrence les organismes HLM et les structures privées au niveau national pour la production et la gestion de logements neufs, en particulier dans les zones tendues. Permettre au bailleur, s'il le souhaite, de disposer des logements pour un autre usage à l'issue d'une période de 40 à 50 ans avec, le cas échéant, remboursement de la subvention perçue à l'issue de cette période.

### Piloter un rééquilibrage régional

Mettre en concurrence les organismes au niveau national ne parviendra pas à résorber les déséquilibres territoriaux sans un pilotage au niveau national. Ce pilotage devrait être guidé par un principe simple : à revenu donné, un ménage ne doit pas avoir plus de chance d'obtenir un logement social dans un territoire plutôt que dans un autre. Cette équité spatiale peut être poursuivie en construisant, pour chaque objectif (logement social ou « très social »), un indicateur de tension entre besoins et stock de logements. Pour le logement « très social », un indicateur simple est le rapport entre le taux de pauvreté et la proportion de logements type PLAI/PLUS. Pour le logement social, le besoin peut être mesuré par le nombre de mois de revenu qu'un ménage de revenu imposable médian (médiane pour l'agglomération ou l'aire urbaine) doit consacrer pour acheter un mètre carré<sup>31</sup>. Cet indicateur de tension sur le marché privé pourrait être rapporté à la proportion de logements dans le parc locatif.

Ces deux indicateurs de tension présentent plusieurs avantages pour piloter la politique du logement social dans sa dimension territoriale par rapport à la politique de zonage actuelle. D'abord, ce sont des indicateurs continus (qui évitent les effets de seuils) ; ensuite, ils ne sont pas manipulables par les acteurs locaux à l'échelon d'une agglomération ou d'une aire urbaine ; enfin, ils peuvent enregistrer d'année en année les changements démographiques, économiques, migratoires, les chocs distributifs qui affectent un territoire et qui peuvent modifier les besoins en logement sociaux.

Une fois les critères objectifs établis pour départager les différentes zones dans leur besoin de logement social, il reste à mettre en place les mécanismes permettant de financer le logement social en priorité dans les zones les plus tendues. La mise en concurrence des organismes dans toute la France sur un programme précis est une réponse pour le logement « social » mais non pour le logement « très social », non rentable. Pour atteindre l'objectif de rééquilibrage, nous plaçons non pour une « nationalisation » des organismes HLM, mais pour un fonctionnement plus fédéral.

Un premier système, mis en place en 2011, consiste à prélever une part du potentiel financier des bailleurs ne mobilisant pas leurs fonds propres afin de les rediriger vers les zones tendues. Ce système doit être remplacé par un fonds de mutualisation prévu par l'accord de juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat. Les contributions des bailleurs seront calculées en fonction de leur participation à la caisse de garantie du logement locatif social, les loyers perçus et le nombre de logements dont ils disposent. En retour, les aides attribuées aux bailleurs dépendront des logements neufs construits et de leur localisation. Les bailleurs des zones détendues pourront également recevoir des aides pour la restructuration/destruction du parc obsolète. Il est trop tôt pour apprécier le caractère véritablement redistributif d'un tel système de péréquation mais l'avancée est notable.

**Proposition 7.** Utiliser des indicateurs de tension transparents pour guider la péréquation entre les offices HLM et allouer les subventions entre les territoires. Mettre en place les instruments d'évaluation du fonds de mutualisation des organismes HLM.

### Modes d'attribution et mobilité

Les règles d'affectation du logement social sont peu transparentes et perçues comme aléatoires, voire entachées de soupçons de favoritisme. Les règles d'affectation et de gestion des

<sup>30</sup> Les conditions fiscales seraient égalisées pour tous les participants (3,6 milliards d'euros d'avantages fiscaux pour le secteur HLM en 2011 selon le Compte logement 2011).

<sup>31</sup> Grâce aux *bases Notaires*, les prix à l'achat sont mieux connus, à un niveau plus fin, que les loyers.

loyers doivent permettre au logement social de jouer son rôle de filet de sécurité en matière de logement tout en favorisant une plus grande mobilité dans et vers l'extérieur du parc. Une solution est d'adopter la formule du guichet unique au niveau de l'intercommunalité, tous bailleurs confondus, comme cela a été fait à Rennes : la commission d'attribution réunit tous les bailleurs opérant dans le cadre spatial d'une intercommunalité. Pour réaliser un bon appariement entre les demandeurs et les logements vacants, il faut cependant connaître les préférences des deux parties – demandeurs et bailleurs :

- demandeurs : actuellement, les informations que doit apporter le demandeur portent essentiellement sur les caractéristiques du ménage et ses revenus, non ses préférences. Ainsi, il arrive qu'un demandeur refuse une offre dans le parc social, auquel cas la procédure d'attribution s'en trouve retardée et alourdie. Le système expérimenté à Delft, puis élargi à l'ensemble des Pays-Bas et maintenant en place au Royaume-Uni (*Choice Based Lettings*), consiste à porter à la connaissance des demandeurs une description des logements vacants avec leurs caractéristiques et le montant du loyer (type annonce immobilière). Les demandeurs doivent alors témoigner de leur intérêt pour au moins un logement pour que leur demande soit prise en considération. Si leur demande est acceptée (parce qu'ils sont jugés prioritaires), l'appariement est effectué et cela permet de diminuer le nombre d'allers et retours. Nous pensons qu'un tel système devrait être expérimenté avant d'être proposé à grande échelle, mais les résultats dans les autres pays indiquent un retour d'expérience très positif ;
- bailleurs : dans le système actuel, chaque financeur (État, collectivité locale, bailleur) a droit à un contingent (droits réservataires) en fonction de l'importance de sa participation financière. Chaque financeur arrive avec sa liste de priorité, d'où un sentiment de grande opacité du système, les règles de priorité variant d'un financeur à un autre. L'agglomération rennaise a expérimenté un système transparent par points avec formulaire unique à remplir et abandon de tout contingentement. Ce système peut être amendé s'il s'avère difficile de hiérarchiser toutes les demandes : celles-ci ressortent de logiques différentes selon qu'il s'agit de logement social, de logement « très social », ou bien d'une priorité liée à un rapprochement de l'emploi qu'il faut réaffirmer. Nous proposons donc un système par points au sein de chacune de ces trois catégories, l'allocation des logements entre les trois catégories relevant d'une logique de quotas discrétionnaire.

Une commission rassemblant toutes les parties prenantes (bailleurs et financeurs) au niveau de l'intercommunalité (coordonné par le préfet) délibérerait à chaque séance sur la part des logements sociaux vacants à attribuer selon chaque critère en fonction des contingences démographiques, migratoires, sociales et économiques et afficherait cette répartition pour la séance d'attribution. Les droits réservataires seraient, eux, abandonnés. En revanche, un contingent d'en-

viron 10 % serait réservé à des situations d'urgence (violences familiales, insalubrité, etc.), appréciées au cas par cas.

Pour les logements sur lesquels personne ne s'est positionné après plusieurs sessions, une enchère descendante en termes de loyer pourrait être organisée au niveau national, de manière à attirer des personnes d'autres territoires éventuellement (par l'intermédiaire d'associations).

**Proposition 8.** Pour l'attribution des logements sociaux, adopter la formule du guichet unique au niveau de l'intercommunalité, tous bailleurs confondus. Faire s'exprimer les demandeurs sur leurs préférences en termes de logements vacants. Rendre plus explicite les choix des bailleurs à travers un système par points au sein de chaque grand objectif du logement social, tout en conservant un petit quota pour traiter certaines situations d'urgence.

La durée moyenne d'occupation d'un logement dans le parc social est proche d'une vingtaine d'années dans la Région parisienne. Cette immobilité engendre des files d'attente qui pénalisent notamment les jeunes générations. L'écart des loyers est tellement considérable avec le parc privé que les ménages qui ont la chance d'être admis dans le parc HLM n'ont pas d'incitation à en sortir. La règle générale est que le loyer est indépendant de la situation du locataire (comme dans le parc privé), sauf quand le revenu du locataire dépasse de 20 % le plafond de ressources pour bénéficier d'un logement HLM. Nous proposons que ce surloyer soit appliqué dès que le plafond de ressources est dépassé et que, de plus, on tienne compte de la durée d'occupation, afin d'affirmer le principe que le logement social est un droit expirant dès que l'on dépasse les seuils d'éligibilité. Au-delà d'une durée d'occupation significative dans les zones tendues, des surloyers en fonction de l'ancienneté seraient appliqués en tenant compte bien évidemment de l'âge des occupants et de leurs ressources.

**Proposition 9.** Afin de ne pas pérenniser les inégalités entre les ménages de revenus similaires, selon qu'ils ont ou non accès au parc social, mettre en place des surloyers en fonction du revenu mais aussi de la durée d'occupation, ceci afin d'élever la mobilité dans le parc social.

## Intégrer les aides au logement dans une politique redistributive d'ensemble

Le logement des ménages modestes repose en France sur deux instruments : le logement social et les aides au loge-

ment. Ce système dual débouche en réalité sur une grande inégalité entre les ménages de même niveau de revenu, selon qu'ils ont ou non accès au logement social. Cette inégalité horizontale engendre non seulement des frustrations, mais également une certaine immobilité dans le secteur social. Pour la corriger, nous proposons, en plus des surloyers en fonction de la durée d'occupation d'un logement social (*cf.* proposition 9), de repenser le système des aides au logement.

## Les aides au logement

Les aides au logement locatif représentaient en 2012 une dépense publique de 16 milliards d'euros<sup>32</sup>. On peut les classer en deux groupes :

- l'aide personnalisée au logement (APL) s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé, comprenant, outre certains cas d'accession, les logements ordinaires et les logements-foyers ayant fait l'objet d'une convention entre l'État et le bailleur ;
- l'Allocation logement (AL) couvre l'Allocation logement familiale (ALF) et l'Allocation logement sociale (ALS). L'ALF est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL. Quant à l'ALS, elle concerne des ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF.

Le mode de calcul de ces aides est d'une très grande complexité<sup>33</sup>, bien qu'il soit le même pour toutes les allocations logement. Il place l'aide au logement à mi-chemin entre la subvention affectée et un transfert global comme le Revenu de solidarité active (RSA). Très souvent, le loyer dépasse le plafond, si bien que l'aide dépend seulement du revenu en particulier dans le secteur libre.

## Quatre objectifs

Assigner aux aides au logement un objectif d'équité ne suffit pas, pour trois raisons. D'abord, parce qu'il existe plusieurs formes d'inéquités (verticale, entre ménages aux revenus différents, et horizontale, entre ménages de même revenus mais traités différemment). Ensuite, parce que le système fiscal (pas seulement les aides) doit également être pris en compte. Enfin, parce que les prix des logements ne peuvent être considérés comme indépendants du système d'aides et de fiscalité. Quatre objectifs doivent être poursuivis pour une refonte du système :

- équité entre parc social et parc locatif privé : le premier objectif n'aurait pas lieu d'être si tous les ménages désirant occuper un logement social pouvaient effectivement

y accéder. Habiter le parc social pourrait alors relever d'un choix, et les écarts de loyers seraient en quelque sorte compensés par des différences de caractéristiques des logements. Ce n'est pas le cas dans les zones tendues, où les files d'attente pour accéder au parc social sont importantes, traduisant un phénomène de rationnement. Ainsi, deux ménages identiques en termes de revenus et désirant tous deux accéder au parc social se trouvent dans des situations très différentes en termes de bien-être selon qu'ils y ont accès ou non. Les aides au logement devraient combler une partie de cette différence, puisque l'aide dépend du montant du loyer. Toutefois, le plafond est très vite atteint en zone tendue, ce qui ne permet pas de compenser la différence de loyer ;

- rendre les aides moins inflationnistes : plusieurs travaux ont montré que les allocations logement, telles qu'elles sont conçues et versées, sont capturées au moins à court terme par les offreurs. Il est dans la nature d'une aide affectée de susciter une hausse de la demande et donc une hausse du prix d'équilibre, et ce d'autant plus que l'offre est rigide. Mais le fait que les aides au logement puissent être perçues directement par le bailleur accentue les phénomènes de capture : le bailleur peut afficher un loyer net de l'aide et réajuster le loyer brut à la hausse à mesure que l'aide augmente. Ce phénomène semble être une réalité pour ce qui concerne, notamment, la location de chambres pour étudiants ;
- rechercher une cohérence d'ensemble des aides aux bas revenus : trois mécanismes d'aides aux bas revenus coexistent en France : le Revenu social d'activité (RSA), la Prime pour l'emploi (PPE) et les aides au logement. Les deux premiers dispositifs représentent ensemble environ 11 milliards d'euros de dépenses en 2011<sup>34</sup>, contre 16 milliards pour les aides au logement. Certes, la France n'est pas le seul pays à cumuler les dispositifs d'aide aux bas revenus, mais il peut apparaître singulier que notre système de soutien soit centré sur l'allocation logement. Une plus grande cohérence et une simplification des modes de calcul sont donc souhaitables, accompagnées d'une rationalisation des circuits de gestion ;
- neutralité fiscale entre propriétaires et locataires : cet objectif est loin d'être atteint pour la résidence principale. En particulier, l'impôt sur le revenu traite d'une manière plus favorable les propriétaires que les locataires, s'agissant de la résidence principale<sup>35</sup>. Dans le cadre de cette *Note*, ce qui nous importe n'est pas tant la conséquence pour le financement de l'économie que le biais fiscal en faveur de l'accession. Si le taux de propriétaires était de 30 % comme en Suisse, cela ne porterait pas à conséquence. À 58 %, le biais est plus préoccupant dans un pays qui ne manque pas de rigidités par ailleurs.

<sup>32</sup> Commissariat général au développement durable (CGDD) (2012) : Compte du logement 2011, 1<sup>ers</sup> résultats 2012, Service de l'observation et des statistiques.

<sup>33</sup> Voir l'encadré 7 dans Trannoy et Wasmer (2013b) *op.cit.* et ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (2012) : *Éléments de calcul des aides personnelles au logement*.

<sup>34</sup> Commission des Finances du Sénat (2011) : *Rapport sur la loi de finances 2012* et Caisse nationale des allocations familiales (2012) : « Étude sur le Revenu de solidarité active », *Dossier d'étude de la CNAF*, n° 156.

<sup>35</sup> Voir Artus, Bozio et García-Peñalosa (2013) *op.cit.*

## Une réforme pour quatre objectifs

Nous proposons de nous rapprocher de ces quatre objectifs par une seule et même disposition de nature fiscale qui s'accompagne d'une mise en cohérence et simplification de la formule de calcul de l'aide au logement.

**Proposition 10.** Intégrer les aides au logement au dispositif de l'impôt sur le revenu. Pour les ménages imposés, déduire les loyers versés par les locataires de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond pouvant dépendre de la composition du ménage. Pour les ménages non imposés, transformer les aides au logement en impôt négatif, toujours géré par les caisses d'allocations familiales.

Les recettes de l'impôt sur le revenu perdues seront compensées par une hausse modérée de la taxe foncière assise si possible sur la valeur vénale nette des emprunts restant dus. Cette proposition s'inspire des principes de justice sociale visant à intégrer les dépenses incompressibles dans le calcul de la capacité contributive pour l'impôt sur le revenu.

Pour les ménages non imposés, l'aide serait gérée sous la forme d'avances mensuelles par la Caisse d'allocations familiales et régularisée par le service des impôts en fin d'année. À noter que la formule de calcul de l'AL serait ainsi considérablement simplifiée pour être rendue lisible, tout en n'affectant que marginalement les profils d'aide<sup>36</sup>.

Cette mesure simple est à même d'améliorer la situation au regard des quatre objectifs déclinés plus haut :

- équité entre parc social et parc privé : la mesure réduit les inégalités de traitement entre les ménages du parc

social et ceux du parc privé, car l'écart entre le loyer privé et l'aide au logement est déductible de l'impôt sur le revenu. Bien évidemment, le niveau de la compensation dépend du plafond. La neutralisation peut être renforcée si le plafond dépend du statut d'occupation ;

- rendre les aides moins inflationnistes : pour les ménages imposés, le taux de subvention du loyer devient fonction du taux marginal d'imposition. Sauf si le locataire montre sa feuille d'impôt à son bailleur, celui-ci ne peut pas savoir exactement quel est le taux implicite de subvention du loyer. Cela rend la négociation plus équilibrée entre les deux parties, par exemple au moment du renouvellement du bail ; le phénomène de capture des aides par les bailleurs devrait s'en trouver atténué ;
- rechercher une cohérence d'ensemble des aides aux bas revenus : une fois les allocations logement fiscalisées, la voie pour les intégrer dans un système lisible et cohérent de soutien aux bas revenus est dégagée ;
- neutralité entre propriétaires et locataires : la proposition de taxer les loyers implicites<sup>37</sup> rencontre de fortes oppositions, en partie du fait de la hausse des prix de l'immobilier qui alourdit de manière non anticipée la facture fiscale. Un substitut (mais pas un équivalent) est de déduire le loyer du revenu imposable des locataires.

Notons que la déduction du loyer du revenu imposable pour une durée temporaire (six mois) est permise aux États-Unis dans le but d'encourager la mobilité professionnelle.

Cette réforme redonne du pouvoir d'achat aux locataires. Elle n'a de sens que si on mène à bien une politique qui dessert les diverses contraintes pesant sur l'offre comme préconisé dans la *Note du CAE* n° 2. À cet égard, il faut saluer la disposition qui confie la conception du Plan local d'urbanisme (PLU) à l'intercommunalité dans le projet de loi ALUR et la mise en place de la métropole de Paris. ●

<sup>36</sup> Pour des précisions, voir Trannoy et Wasmer (2013b) *op.cit.*

<sup>37</sup> Artus, Bozio et García-Peñalosa (2013) *op.cit.*



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Présidente déléguée** Agnès Bénassy-Quéré

**Secrétaire général** Pierre Joly

**Conseillers scientifiques**

Jean Beuve, Clément Carbonnier,  
Jézabel Couppey-Soubeyran,  
Manon Domingues Dos Santos,  
Cyril Guillaume

**Membres** Philippe Askenazy, Agnès Bénassy-Quéré,  
Antoine Bozio, Pierre Cahuc, Brigitte Dormont,  
Lionel Fontagné, Cecilia García-Peñalosa,  
Pierre-Olivier Gourinchas, Philippe Martin,  
Guillaume Plantin, David Thesmar, Jean Tirole,  
Alain Trannoy, Étienne Wasmer, Guntram Wolff

**Correspondants** Patrick Artus,  
Laurence Boone, Jacques Cailloux

**Directeur de la publication** Agnès Bénassy-Quéré

**Rédacteur en chef** Pierre Joly

**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl

Tél. : 01 42 75 77 47  
christine.carl@cae-eco.fr