

Très cher Pinel ...

par [Pierre Madec](#)

Le vendredi 8 avril dernier, le Président de la République a annoncé la prolongation du dispositif d'incitation à l'investissement locatif dit « Pinel ». « [Puisque ça marche, il n'y a pas de raison de changer](#) » a ainsi déclaré François Hollande. Accueillie très favorablement par les professionnels du secteur, en particulier les promoteurs immobiliers qui réalisent une grande part de leur activité sur l'investissement locatif privé (près de la moitié en 2015), cette annonce a le mérite d'apporter une certaine continuité à un secteur en proie à une grande instabilité. Du dispositif Méhaignerie instauré au milieu des années 1980 au dispositif Pinel mis en place à l'été 2014, plus d'une dizaine d'instruments différents ont été utilisés au cours des 30 dernières années pour doper le secteur de l'investissement locatif[1]. Il est clair que cette forte volatilité des dispositifs ne permet pas de les évaluer correctement dans un temps long. Malgré tout, certaines critiques semblent se dégager ces dernières années concernant l'utilité même de ce type de dispositifs de défiscalisation dont l'objectif initial était de développer, dans les zones les plus tendues, une offre de logement « intermédiaire » en direction des classes moyennes. Qu'en est-il ? Le Pinel est-il, comme l'a indiqué le Président de la République, un dispositif « qui marche » ? A-t-il permis, en remplaçant le décrié dispositif « Duflot », d'enclencher le redémarrage du marché de la construction en France ? Permet-il de remplir l'objectif affecté de développement d'un parc locatif intermédiaire ? Si oui à quel coût ?

Le « Pinel » qu'est-ce que c'est ?

Le dispositif Pinel est donc un dispositif d'incitation à l'investissement locatif. En contrepartie d'une

défiscalisation plus ou moins importante, un investisseur s'engage à mettre son bien immobilier neuf en location, pour une durée allant de 6 à 12 ans, tout en respectant des plafonds de loyers et de revenus des locataires fixés par décret. Le logement doit se situer dans une zone dite « tendue » définie elle aussi par décret et respecter un certain nombre de critères de performance énergétique.

En 2016, les plafonds de loyers et de ressources sont les suivants :

Tableau 1. Plafonds de loyer mensuel, par m², charges non comprises

Localisation du logement	Plafonds de loyer mensuel
Zone A bis	16,83 €
Zone A	12,5 €
Zone B1	10,07 €
Zone B2 (sur agrément)	8,75 €

Source : Ministère du Logement.

**Tableau 2. Plafonds annuels de ressources – Bail conclu en 2016
(revenu fiscal de référence de 2014) – Métropole**

Composition du foyer du locataire	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
Personne seule	36 993 €	36 993 €	30 151 €	27 136 €
Couple	55 287 €	55 287 €	40 265 €	36 238 €
Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge	72 476 €	66 460 €	48 422 €	43 580 €
Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge	86 531 €	79 606 €	58 456 €	52 611 €
Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge	102 955 €	94 240 €	68 766 €	61 890 €
Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge	115 851 €	106 049 €	77 499 €	69 749 €
Majoration par personne à charge supplémentaire	12 908 €	11 816 €	8 646 €	7 780 €

Source : Ministère du Logement.

Selon l'engagement initial de location (6 ans ou 9 ans), le taux de la réduction d'impôt varie de 12% à 18% du montant de l'opération dans la limite d'un investissement de 300 000 euros et 5 500 euros par mètre carré habitable. Cet engagement initial peut être prolongé de 3 ans, une ou deux fois, dans la limite d'un engagement total de 12 ans. Chaque prolongation

donnant droit à une réduction d'impôt supplémentaire de 3% du montant de l'investissement.

Enfin, contrairement à son prédécesseur, est offerte à l'investisseur Pinel la possibilité de louer à l'un de ses ascendants ou de ses descendants.

Le « Pinel » : pour quoi faire ?

Au travers la mise en place du dispositif Pinel en août 2014, le gouvernement souhaitait apporter des réponses à la fois au secteur de la construction, confronté à une crise importante, et à la crise du logement cher qui traverse la France depuis maintenant plus de trois décennies. En l'absence de données précises sur les investissements Pinel réalisés depuis la mise en place du dispositif, il paraît complexe de conclure positivement ou négativement sur l'impact de ce dispositif tant pour les investisseurs que pour les locataires. Certes, les ventes de logements par les promoteurs se sont bien rétablies en 2015 (100 200 unités soit +7% par rapport à l'année précédente), néanmoins elles restent très inférieures aux niveaux observés en 2013 (103 770) mais surtout entre 2010 et 2012 (117 400 en moyenne annuelle), temps des dispositifs Scellier (jusqu'en 2012) puis Duflot. Si le redémarrage du marché de la construction semble indéniable (hausse des mises en chantier et des permis de construire depuis la mi-2015), conclure à un impact des dispositifs d'investissement locatif semble très prématuré d'autant plus que ces derniers ne représentent qu'une faible part de l'ensemble de la production neuve. Si l'on parle ainsi de 50 000 « Pinel » produits en 2015, rappelons que cette année a vu se construire près de 400 000 logements.

Concernant l'impact de ce type de dispositif sur l'émergence d'un parc accessible aux classes moyennes éprouvant des difficultés à se loger dans le parc locatif privé « traditionnel » et trop « aisées » pour accéder au parc social, là aussi les conclusions ne peuvent être tirées

définitivement compte-tenu du manque de données sur l'occupation des biens ainsi produits. Malgré tout, les plafonds de revenu et de loyer définis par la loi laissent à penser que l'objectif initial semble lointain. Concernant les plafonds de loyer, ils sont en réalité très proches des loyers pratiqués sur les marchés. Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, le loyer moyen acquitté par les locataires du parc privé de la petite couronne parisienne, en partie incluse dans la Zone A bis visée par le dispositif Pinel, était en 2015 de 16,5 euros le m². A titre de comparaison, le plafond défini pour pouvoir bénéficier du dispositif Pinel était, pour une zone relativement comparable, de 16,83 euros par m². Si les zones considérées ne sont pas parfaitement comparables, ces données permettent de relativiser le caractère « intermédiaire » des loyers proposés. Il paraît clair que l'objectif de proposer des loyers inférieurs de 20% aux loyers de marché ne semble pas rempli. Pour ce qui est des plafonds de revenu, ils ne semblent pas cibler prioritairement les ménages aux revenus proches de la « moyenne ». A titre d'exemple, en 2012, les personnes seules déclaraient un revenu médian de 17 800 euros annuel. Le dernier décile de revenu déclaré était de 35 800 euros (ERFS, 2012). Clairement, les plafonds de revenu définis au sein du dispositif Pinel ne semblent pas le flécher vers les ménages aux revenus insuffisants pour se loger correctement dans le parc locatif privé traditionnel.

De même, le zonage afférent à la mesure, largement critiqué et déjà remanié lors de la mise en place du Duflot, reste encore largement perfectible. Bien que les caricatures observées lors de la mise en œuvre du Scellier aient en grande partie disparues, il demeure que certaines zones concernées ne correspondent pas tout à fait à la définition de zones « en tension », c'est-à-dire de zones où l'offre de logement est largement insuffisante.

Enfin, si la possibilité offerte de louer à ses ascendants ou

descendants est pour le moins curieuse, la réduction de la durée minimale de mise en location, réclamée par les professionnels afin d'intégrer de la « flexibilité » dans l'investissement est quant à elle très critiquable. Rappelons que ce type de dispositif avait pour objectif initial de développer en France un parc de logements dits « intermédiaires ». Alors que la fixation de plafonds de loyers et de ressources élevées ne permet pas de cibler correctement les locataires pouvant correspondre aux critères initialement souhaités, les durées d'engagement posent question. Peut-on subventionner des logements dont la durée de mise en location est si courte alors même que la nécessité de développer durablement un parc de logements abordables semble faire consensus ?

Le « Pinel », combien ça coûte ?

Le coût des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif est l'une des principales critiques qui leur est adressé. Ainsi, malgré l'existence de plafonds d'investissement, excluant d'ailleurs de fait certaines zones très tendues telle que celle de Paris, le coût budgétaire par logement peut s'avérer très élevé. Par exemple, une personne seule au revenu déclaré de 77 000 euros par an et investissant dans un Pinel à hauteur du plafond (300 000 euros) pour une durée de 12 ans, serait amenée à déduire de ses impôts plus de 53 000 euros. A titre de comparaison, l'ensemble des aides publiques affectées à la production d'un logement social du type PLAI – dont les plafonds de loyers sont de 5,94 euros par m² pour la zone équivalente à la zone A bis du dispositif Pinel – s'élève à 59 000 euros alors même que la production de logements sociaux s'inscrit par définition dans un temps bien plus long.

Conscient du caractère « extrême » de ce cas de figure et afin d'évaluer le coût budgétaire potentiel du Pinel, nous nous sommes basés sur la méthodologie proposée par le [Ministère du Logement en 2008](#). Nous considérons dans un premier temps la

dépense fiscale moyenne par logement puis multiplions cette dépense par le nombre de « Pinel » produit pour l'année 2015. Cela nous fournit une estimation du coût budgétaire d'une génération de « Pinel ».

La dépense fiscale par logement est calculée à partir des paramètres micro-économiques moyens : le logement considéré est un logement standard, invariant sur la période, d'une surface habitable de 65 m² ; son prix est déterminé à partir du prix moyen au mètre carré de vente des appartements neufs par les promoteurs, tel que donné par l'enquête « Commercialisation des logements neufs » (ECLN) pour le quatrième trimestre 2015 (3 892€/m²) ; et enfin l'investisseur considéré est une personne mariée avec un enfant disposant d'un revenu de 60 000 € environ.

Les simulations n'intègrent ni les revenus émanant de l'investissement (les loyers perçus) ni le cumul possible avec d'autres niches fiscales. La durée de mise en location est la durée intermédiaire de 9 ans. *In fine*, pour cet investissement, le coût budgétaire est pour l'Etat de 20 077 euros. Sous l'hypothèse de 50 000 Pinel produit en 2015, le coût budgétaire d'une génération de Pinel dépasse donc le milliard d'euros.

Si cette estimation ne donne qu'un ordre de grandeur des coûts induits, elle livre tout de même un certains nombres d'enseignements. Un milliard d'euros d'aides de l'Etat adressé à la construction de logement type PLAI, en plus d'engendrer tout autant d'emplois que la construction de Pinel [\[2\]](#), permettrait la création de près de 30 000 PLAI supplémentaires chaque année ...

[\[1\]](#) Méhaignerie, Quilès-Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Daubresse, Robien recentré, Borloo Populaire, Scellier, Scellier intermédiaire, Duflot et Pinel.

[\[2\]](#) François Hollande soulignait justement dans la même

intervention que la production d'un logement générerait la création de 2 emplois.

La loi SRU et les quotas de logements sociaux : 15 ans après, quel bilan ?

par [Sandrine Levasseur](#)

Le 13 décembre 2015, [la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, dite loi SRU, fête ses 15 ans](#). Son article le plus connu, l'article 55, est aussi le plus important et le plus ambitieux puisqu'il enjoint les « grandes » communes d'accueillir au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire à l'horizon de 2022. Cet article de loi, plutôt controversé, a fait l'objet de multiples tentatives de détricotage durant les années 2000. Il a finalement été renforcé dans le cadre de la loi ALUR, à la fois dans ses objectifs (les quotas ayant été portés à 25 % à l'horizon 2025 dans un certain nombre de villes) et dans ses moyens (les communes contrevenantes perdant une partie de leurs prérogatives qui reviennent au préfet). Quinze ans plus tard, quel bilan peut-on tirer de la loi SRU et de ses quotas de logements sociaux ? [La Note de l'OFCE \(n° 54 du 14 décembre 2015\)](#) dresse un bilan mitigé de l'article 55 de la loi SRU.

En termes quantitatifs, un nombre important de communes concernées par la loi SRU n'a toujours pas atteint le quota de 20 % de logements sociaux : cela concerne 1 021 communes sur un total de 1 911 (soit 53 %). En outre, au rythme de construction de logements sociaux observé lors des quinze dernières années, il est évident que l'objectif de 20 %

n'aurait pu être atteint à l'horizon de 2022 pour un certain nombre de ces communes. A titre d'exemple, en Île-de-France, l'objectif de 20 % n'aurait été atteint, en moyenne, qu'en 2032, soit avec dix ans de retard ! Dans ce contexte, atteindre l'objectif de 25 % de logement sociaux à l'horizon de 2025 ressemble à une gageure...

Les communes concernées par la loi SRU font face à diverses difficultés en vue de combler leur retard en termes de construction de logements sociaux. Certaines difficultés sont clairement objectives (e.g. rareté du foncier sur le territoire communal, contraintes géographiques) mais d'autres sont aussi construites ou fantasmées. Ainsi, dans certaines communes, il peut être difficile de distinguer ce qui relève du refus de la population locale d'accueillir des logements sociaux de ce qui relève de la peur du maire de perdre son électorat au cas où il accueillerait des logements sociaux. La conséquence de ces difficultés, objectives ou non, est le versement d'un prélèvement pour les communes n'engageant pas suffisamment de dépenses en faveur du logement social^[1]. Dans les communes pour lesquelles un constat de carence a été dressé faute d'avoir satisfait l'objectif intermédiaire de construction de logements sociaux, nos calculs montrent que le prélèvement (brut) moyen est d'environ 170 000 euros annuels, soit l'équivalent de 144 euros par habitant chaque année. Puisque le prélèvement est modulé de façon à tenir compte des difficultés objectives à construire du logement social, son montant suggère qu'il a un caractère très peu incitatif dans certaines communes. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les mesures coercitives prises à l'encontre de [36 communes](#) en octobre 2015. Ces mesures consistent peu ou prou en une mise sous tutelle préfectorale puisque, entre autre chose, le préfet se substitue au maire pour l'octroi des permis de construire et voit son droit de préemption étendu aux logements en sus des terrains.

Caractère très peu incitatif dans certaines communes, rythme

de construction insuffisamment soutenu dans d'autres pour atteindre le quota de 20 % : l'article 55 de la loi SRU aurait donc failli ? Répondre par l'affirmative, ce serait oublier son effet pédagogique auprès de nombreux élus et de leurs électeurs ; ce serait oublier la prise de conscience qu'il a suscitée autour de la nécessité de construire du logement social. Même dans les communes les plus récalcitrantes à l'accueil de logements sociaux, la nécessité de construire du logement social fait son chemin, certes souvent à grand renfort de médiatisation. Dans ces communes, la mise sous tutelle préfectorale va probablement constituer une étape supplémentaire dans la prise de conscience de la nécessité de participer à la mixité sociale.

[\[1\]](#) Pour atteindre l'objectif de 20 % de logements sociaux à l'horizon de 2022 (dorénavant 25 % à l'horizon 2025), chaque commune concernée par l'obligation de rattrapage se voit assigner un objectif triennal intermédiaire de construction de logements sociaux. A l'issue des trois ans, un bilan est dressé, un prélèvement brut (tenant compte du nombre de logements sociaux manquants et de la richesse de la commune) est calculé. En outre, dans les communes n'ayant pas atteint l'objectif triennal, un constat de carence peut être dressé et le prélèvement peut être majoré. Voir [la Note de l'OFCE, n°54 du 14 décembre 2015](#) pour plus de détails.

Le casse-tête potentiel de la

mesure des économies en dépenses publiques

par Raul Sampognaro

Depuis 2009, le déficit budgétaire français s'est réduit de 3,3 points de PIB, passant de 7,2 points de PIB en 2009 à 3,9 points en 2014, alors même que les conditions conjoncturelles ont pesé sur les finances publiques. Cette amélioration s'explique par la politique de restriction budgétaire mise en œuvre. [Entre 2010 et 2013, l'essentiel de l'effort de consolidation s'expliquait par la hausse de la fiscalité](#), mais depuis 2014, l'effort passe essentiellement par les économies en dépenses publiques. En 2014 la dépense

publique hors crédits d'impôts⁽¹⁾ a connu sa progression la plus faible depuis 1959 – année du début des comptes nationaux publiés par l'Insee : en valeur, la dépense hors crédits d'impôts a augmenté de 0,9 % et de seulement 0,3 % en volume (déflatée par les prix du PIB). A première vue, il peut apparaître contre-intuitif de parler d'économies en dépenses, alors que celles-ci sont en hausse croissante. Toutefois, leur progression est bien inférieure à la croissance potentielle, ce qui marque un vrai effort de réduction à long terme du ratio des dépenses sur le PIB. En effet, la formule usuellement utilisée pour calculer l'effort en dépenses dépend de l'hypothèse retenue sur la croissance potentielle :

$$\text{Effort en dépenses} = \frac{\text{Poids des dépenses publiques dans le PIB}}{\text{Poids des dépenses publiques dans le PIB}} \times \left(\frac{\text{Évolution en volume de la dépense publique}}{\text{Évolution en volume de la dépense publique}} - \frac{\text{Croissance potentielle}}{\text{Croissance potentielle}} \right)$$

Pour comprendre pourquoi la mesure de l'effort en dépenses publiques est dépendante de la croissance potentielle, il faut comprendre la notion de soutenabilité de la dette qui lui est sous-jacente. La définition théorique de la soutenabilité de la dette est consensuelle : la dette publique serait soutenable si le stock de dette actuel pouvait être remboursé par le flux futur

anticipé des revenus nets de l'Etat^[2]. Si ce concept est clair, son application concrète est plus difficile. Dans la pratique, la politique budgétaire est jugée soutenable si elle permet de stabiliser le ratio de la dette publique par rapport au PIB, à un niveau jugé conforme au maintien du refinancement de marché. Ainsi, l'évolution de la dépense publique conforme à cet objectif devrait permettre de stabiliser la part de la dépense publique dans le PIB à long terme. Toutefois, comme la dépense publique répond essentiellement à des besoins sociaux indépendants de la conjoncture (en dehors de certaines prestations sociales comme l'assurance chômage), il ne peut pas être assuré, ni souhaitable, de stabiliser sa part dans le PIB à tout moment (ce qui impliquerait une évolution égale à celle de PIB). Pour éviter cet écueil, l'évolution en valeur des dépenses publiques est comparée au taux de croissance nominal du PIB potentiel^[3] (dépendant du taux de croissance potentiel et de l'évolution annuelle du déflateur du PIB). Une croissance de la dépense publique supérieure (respectivement inférieure) au potentiel implique une impulsion positive (négative) car cela induit à long terme une hausse (baisse) du ratio des dépenses publiques sur le PIB. Si l'application de ce concept semble aisée, la croissance potentielle est par essence non observable et incertaine car très dépendante des hypothèses réalisées sur les variables démographiques et l'évolution future de la productivité. Dans le PLF 2016, le gouvernement a revu à la hausse ses hypothèses de croissance potentielle pour les années 2016 et 2017 (qui serait de +1,5 % au lieu de +1,3 % comme retenu lors du vote de la Loi de programmation des finances publiques en décembre 2014). Cette révision est justifiée par la prise en compte des réformes structurelles mises en place, notamment lors du vote de la Loi Macron. Celle-ci serait la deuxième révision du potentiel depuis avril 2014 quand il l'estimait à +1,6 % (Programme de stabilité 2014-2017). Le gouvernement n'est pas le seul à revoir de façon répétée son évaluation du potentiel de croissance. Lors de la publication de ses dernières

prévisions[4], la Commission a revu son évaluation de la croissance potentielle alors que sa dernière évaluation datait du mois de mai[5]. Il semble difficile de voir quelle nouvelle information a pu modifier son évaluation. Ces révisions récurrentes rendent difficile le débat économique en général[6] et brouillent le débat budgétaire. Ainsi à partir d'un jeu d'hypothèses de finances publiques identique, la mesure des économies en dépenses, et *a fortiori* de l'ajustement structurel, dépendra de la croissance potentielle retenue (tableau). Sous une hypothèse de croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôts) en valeur de +1,3 % en 2016 et en 2017, l'ampleur de l'effort en dépenses aurait été évalué à 0,7 point en octobre 2015 (avec les hypothèses de potentiel du PLF 2016) ou à 0,6 point en décembre 2014 (LPFP

Tableau 1. Évaluation des efforts en dépenses publiques à partir de différentes hypothèses de croissance potentielle

En %

	Croissance potentielle			Effort en dépenses		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
PLF 2016, octobre 2015	1,1	1,5	1,5	-0,6	-0,7	-0,5
LPFP 2014-2019, décembre 2014	1,1	1,3	1,3	-0,6	-0,6	-0,4
PLF 2015, octobre 2014	1,1	1,3	1,3	-0,6	-0,6	-0,4
Programme de stabilité 2014-2017, avril 2014	1,5	1,6	1,6	-0,8	-0,7	-0,5
PLF 2014, septembre 2013	1,5	1,6	1,6	-0,8	-0,7	-0,5
LPFP 2012-2017, janvier 2013	1,5	1,6	1,6	-0,8	-0,7	-0,5
Prévision de novembre 2015	1,0	1,1	1,2	-0,5	-0,4	-0,3
Prévision de mai 2015	1,0	1,1	—	-0,5	-0,4	—
Ageing Working group*, mai 2015	1,1	1,1	—	-0,6	-0,4	—
Ageing Working group**, mai 2015	1,6	1,6	1,6	-0,8	-0,7	-0,5

* moyenne simple de la croissance potentielle de 2013 et de 2020 publiée dans *The 2015 Ageing Report*.

** moyenne de la croissance potentielle 2013-2060 publiée dans *The 2015 Ageing Report*.

Sources : PLF, LPFP, Prévisions de la Commission, *The 2015 Ageing Report*.

2014-2019).

Si les écarts identifiés ci-dessus semblent faibles, ils peuvent avoir des conséquences non négligeables sur l'application des règles budgétaires, ce qui peut amener les différents acteurs à agir sur leurs hypothèses dans le but de modifier l'effort affiché[7]. Alors que cette notion devrait orienter la vision de la trajectoire future des économies européennes, le débat est détourné. Les révisions récurrentes de la croissance potentielle focalisent les débats sur les aspects les plus techniques alors même que la méthode

d'estimation de la croissance potentielle est incertaine par définition et n'est même pas consensuelle parmi les économistes. Ainsi, le semestre européen, qui devrait être le cadre de discussion et de coordination entre les Etats membres pour déterminer la politique économique qui s'adapte le mieux au contexte macroéconomique, pour la France ou pour l'ensemble de la zone euro, s'est perdu dans des débats techniques sans intérêt particulier.

[1] Les crédits d'impôts restituables – essentiellement le CICE et le CIR – sont comptabilisés en dépenses publiques sur la base 2010 des comptes nationaux. Afin de rester plus proches des concepts économiques, les dépenses publiques seront analysées hors crédits d'impôts ; ils seront pris en compte comme une composante de la fiscalité.

[2] Cette définition est acceptée tant par la littérature académique (voir par exemple D'Erasmus P., Mendoza E. et Zhang J., 2015, "What is a Sustainable Public Debt?", *NBER WP*, n° 21574, septembre 2015, ou par les organisations internationales (voir FMI, 2012, « Assessing Sustainability »).

[3] Il peut aussi être comparé à une évolution tendancielle de la dépense publique qui, elle, peut tenir compte des évolutions des besoins auxquels la dépense répond.

[4] La Commission européenne table sur une croissance de 1,1 % en 2015, de 1,4 % en 2016 et de 1,7 % en 2017 en France.

[5] L'évaluation a changé à la deuxième décimale.

[6] Pour ce débat voir H. Sterdyniak, 2015, « Faut-il encore utiliser le concept de croissance potentielle ? », *Revue de l'OFCE*, n° 142, octobre 2015.

[7] Les révisions de la croissance potentielle peuvent avoir un impact sur la montée en charge des procédures. Ces révisions ne peuvent pas entraîner des sanctions. Au stade des sanctions seulement, l'hypothèse de croissance potentielle de la Commission, réalisée au moment de la recommandation du Conseil, est utilisée dans les débats. Toutefois, il est probable qu'une divergence d'appréciation sur une variable non

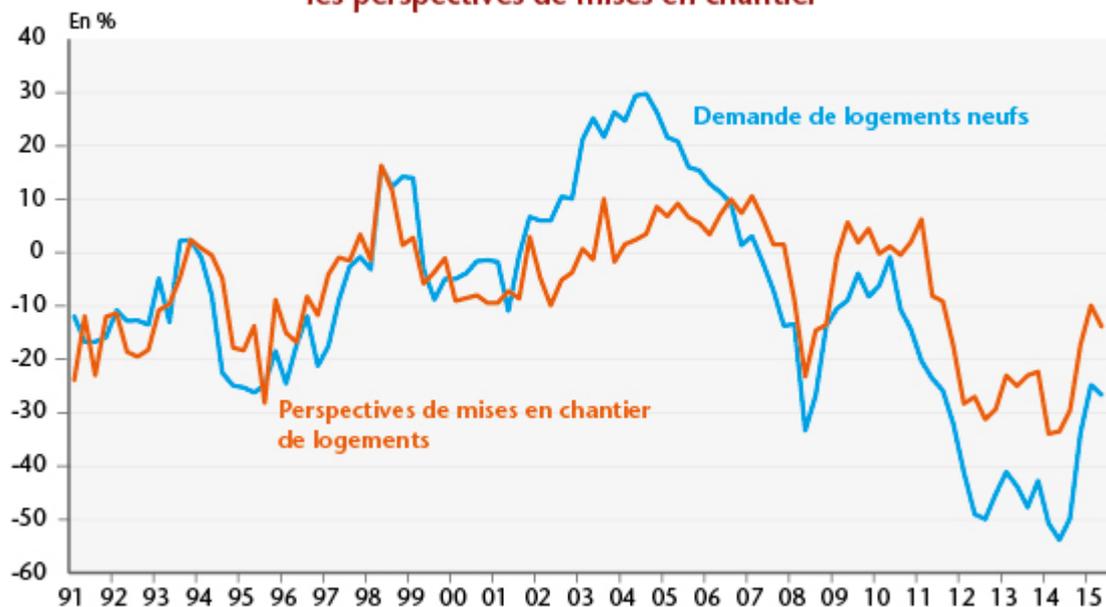
observable puisse générer du frottement dans la procédure, réduire la probabilité de sanctions et rendre les règles moins crédibles.

L'investissement en logements des ménages sur la voie du redressement

par [Pierre Madec](#)

La publication récente des derniers résultats trimestriels du secteur de la construction laisse à penser que la reprise enclenchée dans le [secteur industriel](#) et sur le [marché de l'emploi](#) est à même de se transmettre, dans les mois à venir, au secteur de la construction. Au troisième trimestre 2015, le nombre de permis de construire a augmenté de 4,3 % pour s'établir à 98 700, après une hausse de 3,8 % lors du trimestre précédent. Les mises en chantier se sont également redressées de 0,5 % après une baisse de 0,4 % au deuxième trimestre. L'amélioration des perspectives, tant en termes de demande de logements neufs que de mises en chantier (graphique 1), observée le mois dernier semble donc se traduire dans les faits et l'investissement logement, fortement dégradé depuis plusieurs semestres, devrait de nouveau croître dès la fin de l'année 2015.

Graphique 1. Opinion des promoteurs sur la demande de logements neufs et les perspectives de mises en chantier



Sources : INSEE.

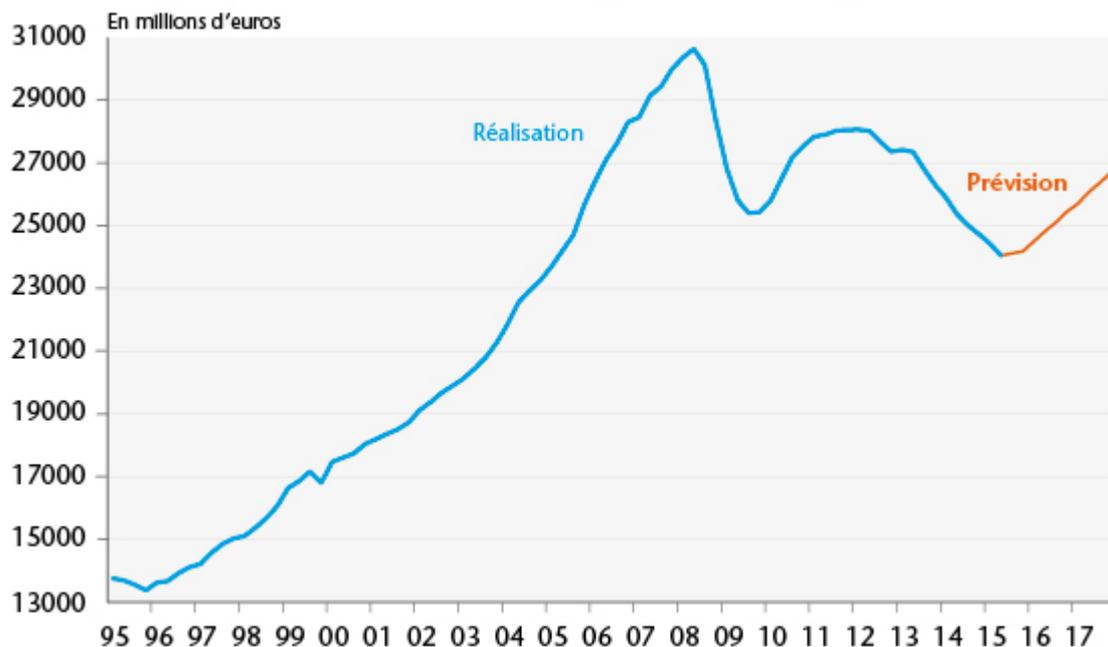
Rappelons que l'investissement en logements des ménages a particulièrement souffert des effets de la crise. Après une chute sévère dans la première phase de la crise (-17 % entre la première moitié de 2008 et le second semestre 2009), il s'est redressé quelque peu à partir de 2009 avant de replonger à nouveau à partir de la fin de l'année 2011 (-14,3 % entre le premier trimestre 2012 et le deuxième trimestre 2015). Au vu de l'importance de sa contribution au PIB (environ 5 points de PIB), cet effondrement a lourdement pesé sur l'économie française.

Dans notre [exercice de prévision d'automne](#), nous avons modélisé l'investissement logements des ménages à court terme en nous appuyant sur un modèle à correction d'erreurs (MCE) faisant dépendre le taux d'investissement en logements (l'investissement rapporté au revenu disponible brut des ménages) de variables retardées que sont les mises en chantier (-1 trimestre), les permis de construire (-4), l'opinion des promoteurs immobiliers à la fois sur la demande de logements neufs (-3) et sur les mises en chantiers futures (-1). La simulation dynamique de cette équation retrace de manière satisfaisante l'investissement des ménages sur la période d'estimation qui commence en 1995. Le jeu des variables

retardées laisse à penser que l'investissement en logements serait à même de se redresser significativement à partir du second semestre de l'année 2015.

Sous l'hypothèse, retenue dans notre prévision, d'une stabilité des dernières valeurs connues des variables exogènes introduites dans la modélisation (permis, mises en chantier, enquêtes), l'investissement en logement des ménages, après une baisse de 2 % en 2015, progresserait de 5 % en 2016 et 2017 (graphique 2), retrouvant ainsi à la fin de l'année 2017 son niveau du milieu d'année 2013.

Graphique 2. Investissement en logement des ménages en volume



Sources : SOeS, Sit@del2, calculs OFCE.

Aides au logement : à la recherche du bout de

chandelle

par [Pierre Madec](#)

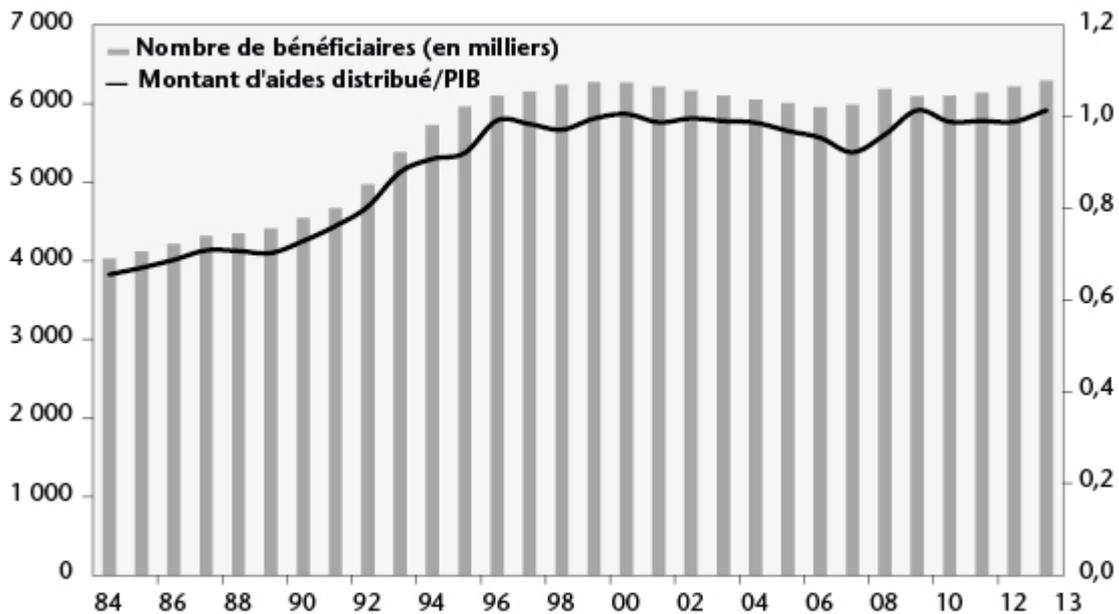
Lors de la présentation du Budget 2016 en Conseil des ministres, a été actée la baisse de 225 millions des aides personnelles au logement. Prise en compte du patrimoine lors de l'allocation des aides, exclusion des loyers jugés « abusifs » ou encore meilleure intégration du revenu réel des jeunes actifs dans le calcul sont autant de mesures annoncées.

Au vu de l'importance des montants distribués, plus de 40 milliards d'euros au titre de l'ensemble de la politique du logement (aides à la pierre et à la personne), dont 20 milliards d'euros pour les seules aides personnelles en 2014, et des résultats observés depuis 10 ans – pénurie de logement dans les zones les plus tendues, secteurs locatifs (privé comme social) en panne de mobilité, taux d'effort des locataires en hausse continue depuis le début des années 2000, 3,5 millions de ménages mal logés – la question de l'efficience de la politique du logement, et particulièrement des allocations logement, semble se poser légitimement.

Des aides de plus en plus coûteuses ?

La première critique adressée à l'endroit des aides à la personne concerne leur coût. Certes les 20 milliards d'euros distribués au titre des aides personnelles au logement en 2014 représentent un montant important, supérieur aux montants versés au titre du RSA (moins de 10 milliards d'euros en 2014) ou des allocations familiales (moins de 15 milliards d'euros en 2014). Pour autant, la part qu'occupent les aides à la personne dans le PIB n'a, elle, que très peu évolué depuis près de 20 ans (voir graphique).

Graphique : Les aides personnelles au logement depuis 1984



Source : Comptes du logement, 2014.

En 2014, la France a consacré 1 % de son PIB aux allocations logement, soit une part similaire à celle consacrée depuis 1996. Malgré la crise économique, le nombre de bénéficiaires n'a d'ailleurs que très peu évolué depuis la fin des années 1990 (+190 000 depuis 1996). L'idée selon laquelle la « défaillance » du système actuel des aides à la personne serait relativement récente et impossible à contenir semble donc déraisonnable.

Des aides de moins en moins efficaces ?

Si l'efficacité des aides personnelles au logement s'effrite peu à peu, c'est dû en grande partie à la déconnexion qui existe entre le calcul des aides et la réalité du marché locatif. En 2014, près de 90 % des locataires du parc privé avaient un loyer supérieur aux plafonds servant de base au calcul des aides. Cette situation touchait plus d'un locataire du parc social sur deux. En effet, si l'évolution des montants distribués a pu être maintenue à des niveaux soutenables pour les finances publiques, cela a été rendu possible par une sous-indexation massive des aides, comparativement aux loyers de marché. Entre 2000 et 2010, alors que le loyer moyen des bénéficiaires des aides augmentait de 32 %, les loyers

plafonds n'étaient eux revalorisés que de 16 %. Cette sous-indexation des plafonds de loyers définis dans le calcul des aides a également eu pour effet d'exclure un certain nombre de ménages du champ des potentiels bénéficiaires. En effet, l'absence d'actualisation des barèmes a pour effet direct de réduire les seuils de revenus relativement au SMIC par exemple, excluant ainsi de fait les ménages se situant à son voisinage et expliquant pourquoi le nombre de bénéficiaires n'a que peu progressé au cours des dernières années.

Outre l'érosion de leur impact solvabilisateur, de nombreuses études ont également montré l'important effet inflationniste des aides à la personne sur les loyers ([G. Fack, 2005](#) ; [A. Laferrère et D. Le Blanc, 2002](#)). Les estimations suggèrent qu'une grande partie (entre 50 et 80% selon Fack) des allocations perçues par les bas revenus est absorbée par des augmentations de loyers et l'amélioration de la solvabilité des ménages les plus modestes augmente la demande sur le marché locatif. Compte tenu de la faible élasticité de l'offre de logement à court terme, cela alimente d'autant l'effet inflationniste.

Cet effet peut évidemment être fortement atténué par une politique de construction ambitieuse. Pour autant, cette augmentation importante de l'offre locative, notamment sociale, est, dans les zones les plus tendues, complexe à mettre en œuvre. La mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers tel que celui initialement prévu par la loi ALUR pourrait permettre d'enrayer en partie ces phénomènes de captation.

Les allocations logement demeurent malgré tout, de par leur ciblage sur les ménages les plus modestes, l'une des aides les plus redistributives. Du fait du barème, seuls les ménages des trois premiers déciles de revenu peuvent prétendre aux allocations logement. Après transferts sociaux, elles représentent près de 20 % du revenu disponible des ménages appartenant au premier quintile de revenus (les 20 % les plus

pauvres). Même si les montants alloués au titre des allocations logement sont bien supérieurs aux montants distribués au titre du RSA ou des allocations familiales, leur efficacité, bien qu'en diminution, n'est plus à prouver puisque, selon l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), elles permettent à elles seules de diminuer le taux d'effort des allocataires de 36 % à 20 % et de faire baisser leur taux de pauvreté de 3 points. Les aides au logement constituent de fait un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté.

Quelles pistes de réforme ?

Parmi les pistes d'économies proposées par le gouvernement figure notamment la possibilité d'intégrer dans le calcul des aides au logement une fraction du patrimoine des ménages. Evidemment, les aides au logement ne doivent pas pouvoir bénéficier à des ménages au patrimoine élevé mais rappelons que le revenu d'exclusion des aides pour un ménage de deux personnes avec deux enfants se situe aux alentours de deux SMIC (contre 2,12 SMIC en 2001). Il paraît peu probable que ces ménages aient un patrimoine excessivement important. L'Inspection générale des finances chiffrait d'ailleurs à 4 % le nombre de bénéficiaires d'aides ayant un patrimoine global (financier et immobilier) supérieur à 75 000 euros.

A contrario, l'instauration de maxima de montant de loyer serait à même de concerner un nombre relativement important d'allocataires. La sous-indexation massive des plafonds de loyers définis dans le calcul des aides, associée à la hausse continue des loyers dans les zones les plus tendues, a de fait entraîné l'acquiescement de loyers « abusifs » par les locataires les plus modestes. Malgré tout, réduire les aides allouées à ces ménages ne peut être une solution. A titre d'exemple, le loyer plafond à Paris pour un ménage ayant 2 enfants est de 445 euros en 2015.

Si les propositions faites venaient à être mise en œuvre, tout

ménage s'acquittant d'un loyer supérieur à 890 euros verrait son allocation logement diminuer, augmentant d'autant son reste à charge en matière de dépenses de logement.

Bien qu'une refonte globale du système d'allocations logement soit à terme indispensable (revalorisation des plafonds de loyers, meilleure territorialisation des montants alloués, ciblage plus strict pour un certain nombre d'allocataires tels que les étudiants), elle doit avoir lieu dans le but d'une meilleure redistribution et non dans l'espoir de faire des économies.

Pour un état des lieux plus complet, voir « Faut-il réformer les aides personnelles au logement », dans *L'économie Française 2016*, Repères, La Découverte.

Enquête « Logement 2013 » : quels premiers enseignements ?

Par [Pierre Madec](#) et Morgane Richard

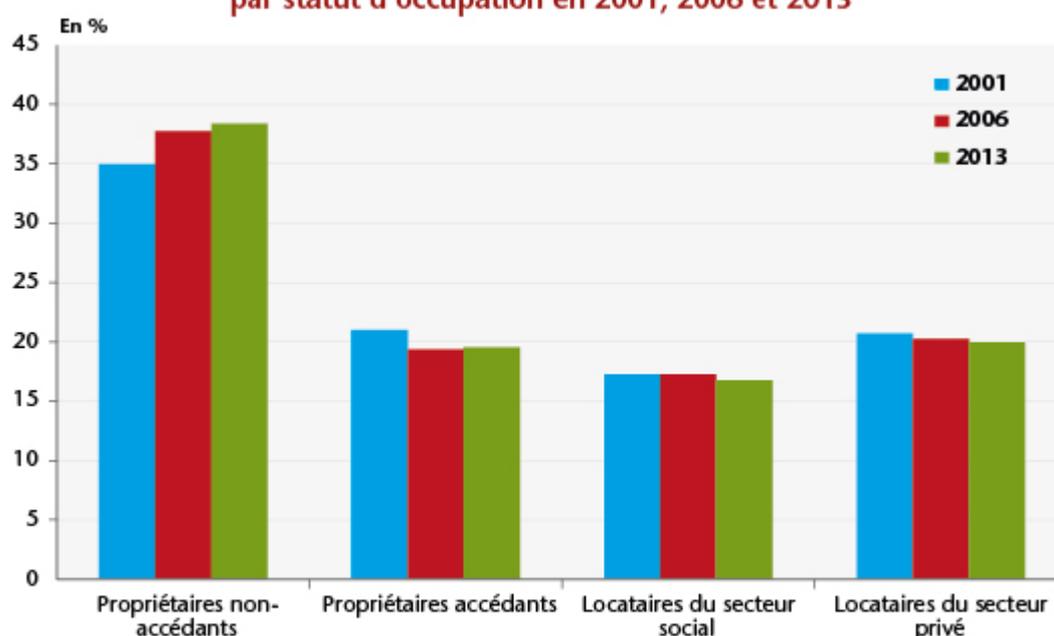
Il y a quelques semaines, l'INSEE publiait les premiers résultats de la nouvelle Enquête Nationale Logement (ENL). A la fin de l'année 2013, la France métropolitaine comptait 28 millions de résidences principales, soit 1,7 millions de plus qu'en 2006 (date de la précédente ENL). Ces premiers résultats, encore préliminaires du fait de l'absence des données financières, semblent confirmer les évolutions déjà mises en exergue en 2006 : l'augmentation du nombre de

propriétaires, notamment sans remboursement d'emprunt, l'érosion du parc locatif privé et la dégradation de la situation des ménages locataires.

La structure du parc de logements en transformation...

Depuis 2001, la part des propriétaires occupants, accédants[1] ou non, a augmenté de 2 points pour atteindre 58% du parc des résidences principales en 2013 (graphique 1). Cette hausse est expliquée à la fois par une nette diminution de la proportion de ménages locataires (-1,2 points entre 2001 et 2013) mais également par la baisse du nombre de ménages logés à titre gratuit dont la part dans la population totale a baissé de 2 points au cours des 12 dernières années. Plus précisément, au sein des propriétaires occupants, on observe un accroissement important du nombre de propriétaires non-accédants entre 2001 et 2006, accroissement qui ne s'est pas démenti par la suite. En 2013, les propriétaires non-accédants représentaient ainsi 38,4 % des ménages, soit 0,6 points de plus qu'en 2006 et 3,4 points de plus qu'en 2001.

Graphique 1. Structure du parc de logements (au titre de la résidence principale) par statut d'occupation en 2001, 2006 et 2013



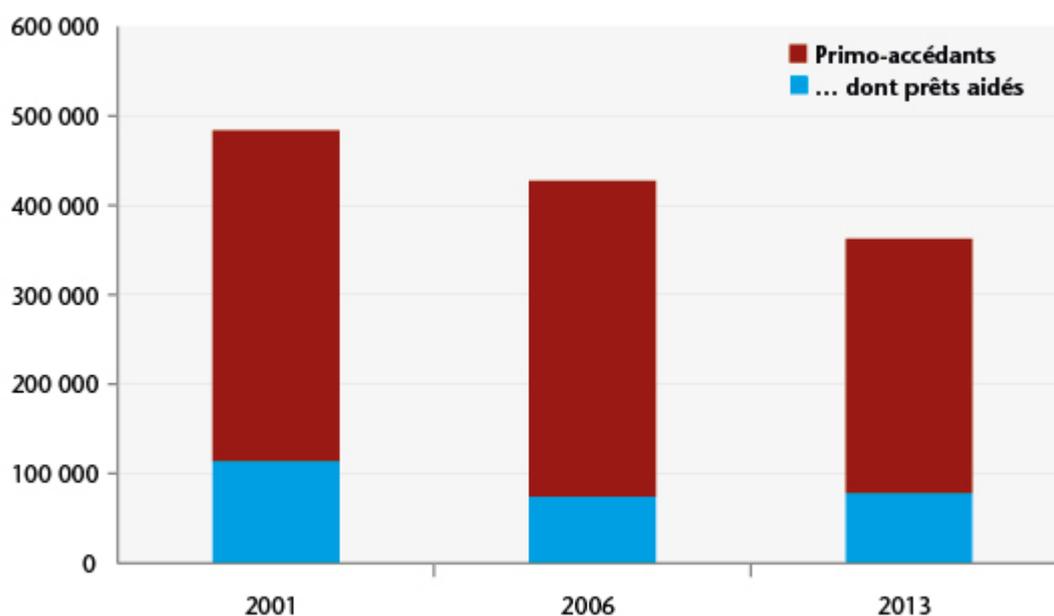
Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE, enquêtes Logement.

A l'opposé, l'ensemble des autres statuts d'occupation a vu sa

part décroître. Les accédants à la propriété, soit 19,5 % des ménages, ont vu leur part diminuer depuis 2001 (-1,5 pts), mais aussi leur nombre fortement se réduire notamment du côté des primo-accédants. Entre 2001 et 2013, ce sont ainsi 140 000 ménages primo-accédants qui ont quitté le marché de la propriété occupante, alors même que le nombre (et la part) des bénéficiaires de prêts aidés parmi les primo-accédants s'est plutôt bien maintenu aux alentours de 80 000 en 2013 (graphique 2). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution : les modifications du dispositif d'incitation à la primo-accession dans le neuf du type PTZ ([Madec, 2013](#)), une génération de trentenaires (souvent primo-accédants) moins nombreuse en 2013 qu'en 2000 ou encore un prix de l'immobilier élevé à l'acquisition.

Graphique 2. Nombre de primo-accédants, ayant ou non bénéficié de prêts aidés en 2001, 2006 et 2013



Champ : France métropolitaine, résidences principales ; ménages ayant acquis leur résidence principale au cours des quatre années précédant l'enquête et n'ayant pas été propriétaire auparavant.

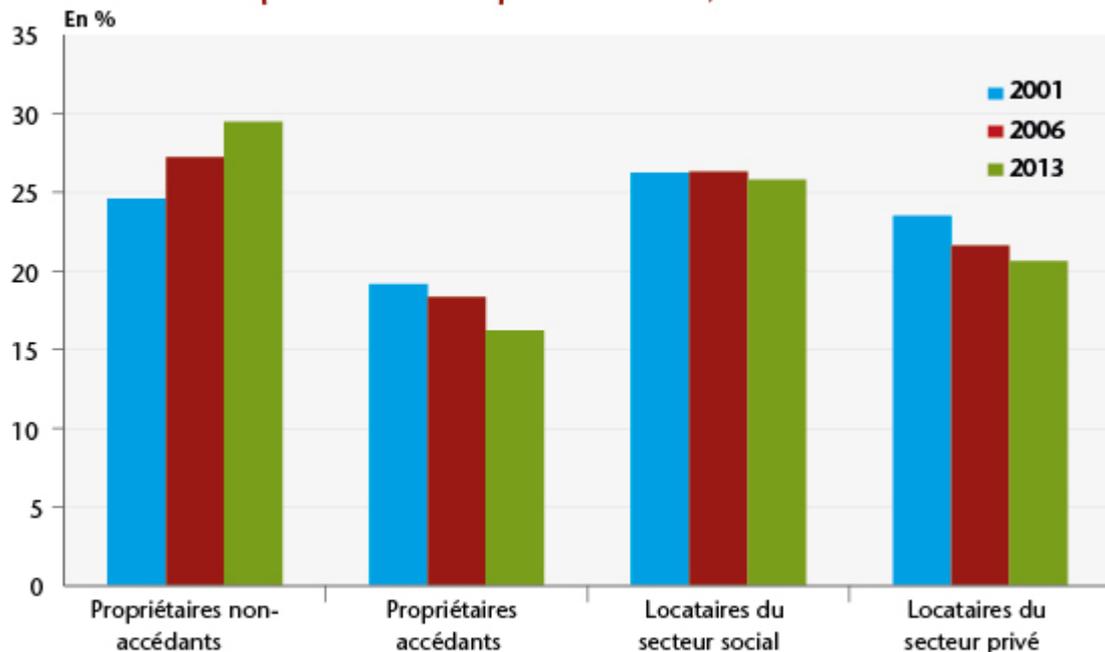
Source : INSEE, enquêtes Logement.

Concernant le secteur de la location, la part des locataires du secteur privé comme celle du secteur social a continué à s'éroder. L'érosion du parc locatif privé est d'un point de pourcentage entre 2001 et 2013, pour s'établir à un niveau légèrement inférieur à 20% en 2013. La part du parc social (HLM ou non) s'élevait, quant à elle, à 16,8% en 2013, soit

une baisse de 0,5 point depuis 2001.

Malgré tout, des différences notables existent selon la taille des unités urbaines considérée. Les propriétaires, accédants ou non, sont ainsi largement surreprésentés en zones peu denses où ils représentaient, en 2013, plus de 73 % du parc de résidences principales dans les zones urbaines de moins de 20 000 habitants contre 46% dans l'agglomération parisienne. De même, si l'augmentation des propriétaires accédants semble comparable en zones peu denses et à Paris, les parcs locatifs montrent des évolutions différenciées. L'érosion du parc locatif privé, si elle est observée sur la France entière, est cependant d'une ampleur plus importante dans l'unité urbaine de Paris[2] où le parc locatif privé a diminué de près de 3 points entre 2001 et 2013 (graphique 3). Le parc social, dont la part dans le parc de logements est de 5 points supérieure dans l'agglomération parisienne, n'évolue quant à elle quasiment pas (+0,1 point entre 2001 et 2006 et -0,5 points entre 2006 et 2013).

Graphique 3. Structure du parc de logements de l'unité urbaine de Paris par statut d'occupation en 2001, 2006 et 2013



Champ : France métropolitaine, résidences principales, ménages résidant dans l'unité urbaine de Paris.

Source : INSEE, enquêtes Logement.

Ces modifications dans la structure du parc de logements

s'accompagnent d'importantes évolutions dans les profils des ménages qui les occupent ; évolutions qui confirment les divergences socio-économiques observées depuis plusieurs années entre les propriétaires et les locataires.

Des inégalités qui se creusent ...

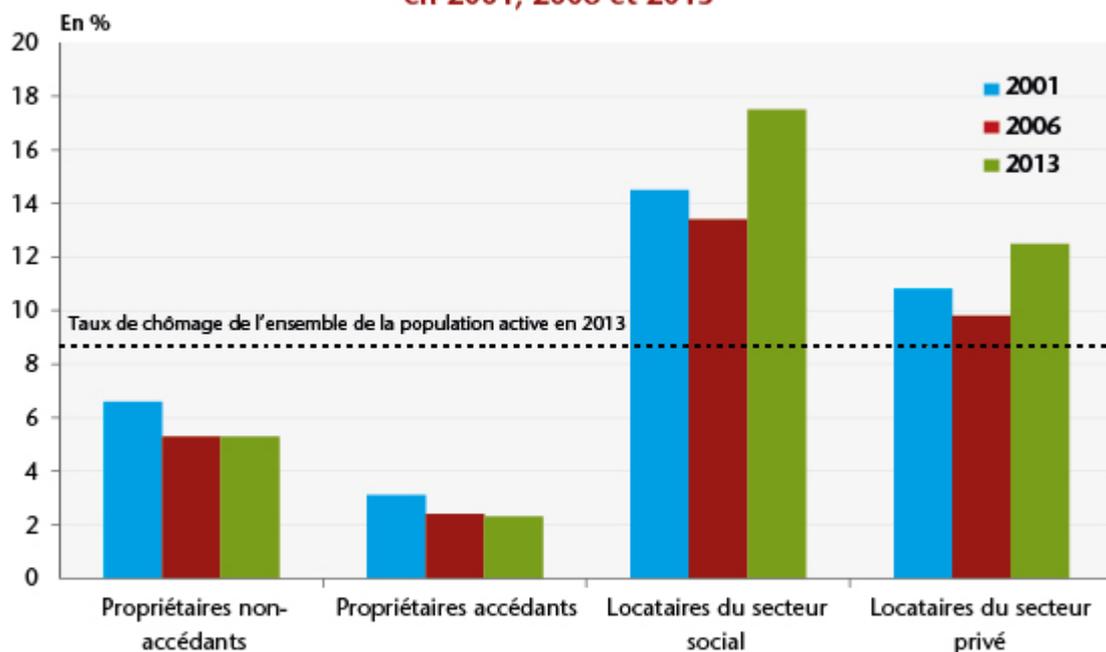
Bien que l'exploitation des données financières sera à même de nous fournir des informations plus complètes, les premiers résultats de l'ENL permettent de mettre en lumière une augmentation des inégalités entre les statuts d'occupation.

Les propriétaires affichaient, en 2013, un taux de chômage inférieur à 5 %, contrastant nettement avec les taux de chômage de 12,5% des locataires du secteur privé et de 17,5 % des locataires du secteur social la même année.

Si ces disparités étaient déjà observées avant 2006, elles se sont fortement creusées depuis lors. Ainsi, depuis 2006, le taux de chômage des propriétaires a stagné alors que celui des locataires du secteur social augmentait de 4 points, soit une hausse 10 fois plus importante que celle observée pour le taux de chômage de l'ensemble de la population active qui, en 2013, s'établissait à 8,8% (en hausse de 0,4 point).

Evidemment, ces divergences sont en partie expliquées par la relative sur-représentation des classes d'âges les plus jeunes et des catégories socio-professionnelles les plus exposées au chômage (ouvriers, employés, ...) chez les locataires, notamment sociaux, mais cela n'enlève rien au caractère préoccupant de ce constat.

Graphique 4. Taux de chômage par statut d'occupation en 2001, 2006 et 2013



Champ : France métropolitaine, résidences principales, ménages dont la personne de référence appartient à la population active.

Source : INSEE, enquêtes Logement.

Les mêmes différences selon le statut d'occupation se retrouvent aussi en termes de conditions de logement. Les propriétaires non-accédants sont ainsi très peu exposés aux situations de mal logement, entendues ici comme la sur-occupation et la précarité énergétique ; et leur situation, comme celle des accédants, n'a que peu évolué depuis le début des années 2000 [3]. *A contrario* en 2013, parmi les locataires du secteur privé, plus d'un ménage sur cinq était en situation de sur-occupation et plus d'un ménage sur trois était concerné par la précarité énergétique, soit une augmentation de 16 points par rapport à 2001. En 2013, près d'un locataire du secteur social sur six rapportait une situation de sur-occupation, et un ménage locataire du secteur social sur 5 déclarait avoir des difficultés à se chauffer, soit 6 points de plus qu'en 2001. Il y a donc, au sein même du parc locatif, des conditions de logement très différentes.

Ces données soulignent la précarisation massive des locataires des parcs privés et sociaux, déjà mise en exergue dans de nombreux articles de recherche [4]. Par ailleurs, un autre

élément fourni par l'ENL nous renseigne sur la dégradation des conditions de logement des ménages. En 2013, 1,4 million de ménages avait effectué au cours de l'année une demande de logement HLM. Cette demande a augmenté de 17 % par rapport à 2006 et de 37 % par rapport à 2001. Rapporté au parc social, le nombre de demandes a cru de 5 points depuis 2001 passant ainsi de 25 à 30 %. Pour la seule unité urbaine de Paris, ce sont plus de 400 000 demandes qui ont été déclarées pour la seule année 2013.

Ces premiers résultats laissent donc entrevoir une dégradation des conditions de logement des ménages les plus modestes. L'érosion relative des parcs locatifs et l'accentuation de la divergence des profils, tant socio-économiques que vis-à-vis des conditions de logement, entre ménages locataires et propriétaires, sont autant de signes laissant penser que les disparités de vont pas s'améliorer à court terme.

[1] Un ménage accédant à la propriété est un ménage propriétaire ayant encore des emprunts à rembourser au titre de l'achat de sa résidence principale.

[2] L'unité urbaine de Paris définit l'aire urbaine communément nommée « agglomération parisienne ». Elle regroupe Paris, l'ensemble des communes de la petite couronne et une partie des communes de la grande couronne parisienne.

[3] Moins de 5% des propriétaires étaient exposés au surpeuplement en 2013 et moins de 10% déclaraient avoir des difficultés à se chauffer.

[4] Voir notamment [*Le Bayon, Madec et Rifflart, Revue de l'OFCE n°128, Ville et Logement, 2013.*](#)

Coup de froid sur la construction : le gouvernement fait dans le réchauffé

par Pierre Madec

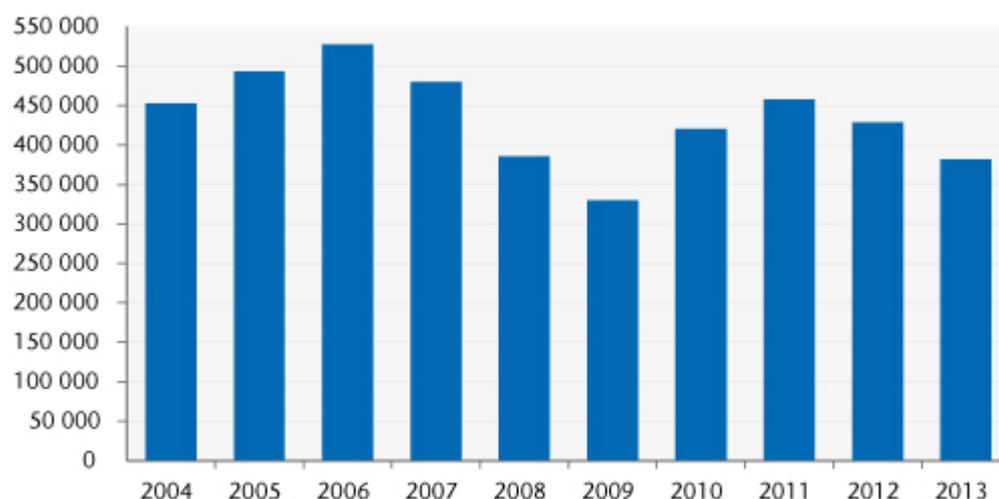
C'est dans un contexte d'atonie du marché de l'immobilier que le gouvernement a annoncé à la fin du mois d'août dernier un « plan de relance de la construction ». Alors qu'en 2013, 318 748 logements sont sortis de terre et 381 609 permis de construire ont été délivrés (des réalisations très éloignées de l'objectif affiché de 500 000 logements construits par an entre 2012 et 2017) et que la baisse de l'investissement-logement pèse sur les performances économiques de la France ([INSEE, 2014](#)), quels sont les effets à attendre de ces « mesures d'urgence » ?

Refonte du dispositif d'incitation à l'investissement locatif dit « Duflot » (renommé pour l'occasion « Pinel »), nouvelle modification du prêt à taux zéro, mesures fiscales visant à favoriser la libération du foncier privé et développer le parc de logements sociaux, ou encore quasi abandon de la promesse de campagne du Président de la République visant à encadrer les loyers à la relocation (seule une « expérimentation » sera menée à Paris) sont autant de mesures annoncées par le gouvernement pour dynamiser le marché de la construction. Nous revenons ici sur les principales mesures de ce plan de relance.

Un marché du neuf déprimé

Entre 2004 et 2007, le rythme annuel moyen d'autorisations de construction s'établissait à 488 000 logements (voir figure 1). Après une baisse importante au début de la crise financière en 2008 et une chute à 329 790 permis de construire délivrés en 2009, le marché s'est quelque peu rétabli en 2010 et 2011, avant de fléchir à nouveau. En moyenne, sur la période 2010-2013, 422 000 permis de construire de logements ont été octroyés par an.

Graphique 1. Nombre de logements autorisés à la construction par année



Source : Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, 2014.

En 2013, on comptait 100 000 autorisations de construction de moins qu'en 2007 et les données disponibles pour le début de l'année 2014 ne poussent guère à l'optimisme. En effet, entre janvier et juillet 2014, 214 380 permis de construire ont été délivrés, soit 40 000 de moins que sur la même période en 2013 et 65 000 de moins qu'entre les mois de janvier et juillet de 2012.

L'origine de la baisse des opérations immobilières observée en 2012-2013 est complexe. Bien que la durée moyenne des prêts et les taux d'effort observés aient eu tendance à diminuer entre 2012 et 2013, l'importante baisse des taux d'intérêt hypothécaires et l'assouplissement des conditions d'apport sont autant de signes laissant penser que l'érosion des transactions observée sur le marché immobilier neuf trouve en partie son explication ailleurs que dans le durcissement des

conditions d'octroi de crédit ([Banque de France, 2014](#)).

Tandis qu'en 2013 le financement du logement social se maintenait à des niveaux élevés (117 000 logements financés en 2013[11]) ([DGHUC, 2014](#)), les primo-accédants et les investisseurs-bailleurs se faisaient quant à eux plus rares sur le marché immobilier en général. En 2013, les premiers n'ont ainsi représenté que 12% des crédits à l'habitat octroyés contre 19% en 2012. De même, les opérations d'investissement locatif (dans le neuf comme dans l'ancien) ont représenté moins de 20% de la distribution de crédits immobiliers contre plus de 30% au début de l'année 2012 ([Banque de France, 2014](#)).

Sur le marché du neuf, les ménages semblent avoir souffert d'une part des restrictions opérées dans la distribution des prêts à taux zéro (PTZ) et d'autre part de la modification de la législation en faveur de l'investissement locatif.

Pour mémoire, le 1^{er} janvier 2013 est entrée en vigueur une nouvelle version du prêt à taux zéro (PTZ). Cette dernière, plus restrictive que les précédentes, abaissait notamment les plafonds d'éligibilité ([Madec, 2013](#)). Résultat, en 2013, seuls 42 327 PTZ ont été accordés dans le neuf contre 51 732 en 2012 et près de 93 000 en 2011.

Dans le même temps, le dispositif d'incitation à l'investissement locatif « Dufлот », bien qu'à priori plus avantageux pour les investisseurs ([Le Bayon, Madec, Rifflart 2013](#)), n'a pas rencontré le succès de ses prédécesseurs ; les bailleurs ayant semble-t-il été « effrayés » par l'introduction de plafonds de loyers. En 2013, les promoteurs immobiliers, qui représentent historiquement environ 30% des ventes dans le neuf mais la grande majorité des investissements locatifs (plus de 80%), déclaraient avoir écoulé 35 300 « Dufлот », soit 40% du total des ventes réalisées. C'est la part la plus faible observée depuis 2001. Si le dispositif précédent, le « Scellier », n'avait pas

rencontré un grand succès en 2012 (37 900 logements vendus sous ce statut) rappelons qu'en 2011 près de 60 000 « Scellier » avaient abondé le marché du neuf.

La baisse importante du nombre de primo-accédants et d'investisseurs-bailleurs engendrée par la refonte simultanée de ces deux dispositifs de soutien au marché immobilier neuf semble être l'une des explications de l'écroulement du marché immobilier neuf observé ces derniers mois.

Les mesures prises par le gouvernement, conscient à la fois du problème mais aussi, semble-t-il, de ses causes, suffiront-elles à doper la production ?

Un « Duflot » plus souple est-il une bonne chose ?

A la fin du mois d'août dernier, l'annonce par le Premier ministre de l'entrée en vigueur au 1^{er} septembre du dispositif d'incitation à l'investissement locatif « Pinel », et donc par conséquent la mort de son prédécesseur, le « Duflot », a été (très) favorablement accueillie par les professionnels du secteur immobilier. En effet, et ce bien que le « Pinel » ne diffère du « Duflot » qu'à la marge (plafonds de loyers, de ressources, d'investissement et de défiscalisation inchangés), son arrivée a, semble-t-il, comblé les promoteurs immobiliers et les investisseurs et ce, alors même que les rendements attendus ne devraient pas être supérieurs à ceux de son prédécesseur (voir [Le Bayon, Madec, Riffart, 2013](#)).

En introduisant plus de flexibilité dans la fixation notamment des durées de mises en location (6, 9 ou 12 ans contre 9 ou 12 ans auparavant) et en permettant aux bailleurs de louer, sous les mêmes conditions de ressources et de loyers (voir [Madec, 2013](#)), leur logement à leurs ascendants ou descendants, le gouvernement a satisfait une demande ancienne des investisseurs. En contrepartie, le gouvernement réduit la déduction fiscale à 12 % du prix d'achat contre 18 % auparavant. Pour autant, ces aménagements rendent ce

« Duflot revisité » assez critiquable. L'objectif de développer un parc de logements intermédiaires, suffisant pour loger des classes moyennes incapables d'assumer dans les zones les plus tendues les loyers du marché locatif privé mais non prioritaires dans le parc social classique, est remis en cause par ces ajustements puisque le propriétaire peut désormais retrouver la pleine possession de son bien après 6 ans, soit l'équivalent de deux baux.

Le PTZ : le marronnier gouvernemental !

Un mois après l'entrée en vigueur du « Pinel », le 1^{er} octobre 2014, le prêt à taux zéro a (de nouveau) fait peau neuve [\[2\]](#). Alors qu'il a été démontré que les versions antérieures du PTZ étaient sujettes à des effets d'aubaine importants ([Gobillon et Le Blanc 2005](#) ou [Madec, 2013](#)) et qu'il était nécessaire de recentrer le dispositif sur les ménages les plus modestes, le gouvernement a décidé de relever les plafonds de ressources nécessaires à l'obtention du prêt, plafonds qu'il avait lui-même abaissés le 1^{er} janvier 2013, afin d'étendre sa diffusion aux classes moyennes.

De même, si la réintroduction du différé de paiement (permettant de commencer le remboursement de son PTZ au bout d'un certain nombre d'années) pouvait déjà apparaître critiquable en 2013, l'allongement de la durée de ce différé l'est tout autant puisqu'il peut contribuer à rendre insolvables une partie des ménages en réduisant la durée de leurs remboursements ([Bosvieux et Vorms, 2003](#)).

Bien que l'objectif d'accroître les aides de l'Etat en faveur de l'accès au logement est louable, les mesures prises en faveur de l'augmentation de la distribution du PTZ vont surtout accroître artificiellement la production de prêts au lieu de solvabiliser un plus grand nombre de ménages.

Il en est d'ailleurs de même de la création des multiples abattements fiscaux annoncés par le gouvernement (abattements

de 100 000 euros pour les donations, réalisées jusqu'à fin 2016, aux enfants et petits-enfants de logements neufs ou de terrains à bâtir réalisées jusqu'à 2015). Notons aussi qu'en plus d'être prises dans l'urgence et donc n'avoir que peu d'impacts durables, ces mesures vont accroître les inégalités patrimoniales, mécanisme déjà à l'œuvre depuis plusieurs années sur le marché de l'accession (voir notamment [Le Bayon, Levasseur et Madec 2013](#)).

Comment libérer du foncier privé ?

Après les nombreuses mesures en faveur de la libération de foncier public prises depuis 2012 et afin d'accroître significativement l'offre foncière et donc immobilière, le gouvernement a mis en place des mesures fiscales visant à faciliter la libération de foncier privé : alignement de la fiscalité sur les plus-values sur les terrains à bâtir avec celle des immeubles bâtis (exonération totale au bout de 22 ans), abattement exceptionnel de 30% de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux sur les plus-values réalisées en cas de cession de terrains à bâtir pour toute promesse de vente conclue avant le 31 décembre 2015, ou encore abattement exceptionnel de 100 000 euros pour les donations de terrains réalisées jusqu'à fin 2015 à condition qu'ils soient ultérieurement construits.

Que faut-il penser de ces mesures ? Tout d'abord, elles n'ont pas vocation à perdurer, et ce alors même que l'incertitude fiscale qui pèse sur les investisseurs est avancée par ces derniers comme la raison principale du moindre attrait du marché immobilier neuf.

Elles ont pour la plupart été prises afin de créer un choc d'offre sur le marché du foncier privé. Or le foncier, et sa pénurie, dans les zones les plus tendues est un problème de fond, durable et ancien qui ne peut se résoudre par des solutions court-termistes.

La fiscalité des plus-values sur les immeubles bâtis est une fiscalité incitant les propriétaires à détenir leur bien durant une longue période afin de profiter de l'exonération totale de taxation. L'alignement de la fiscalité des terrains à bâtir sur cette mauvaise fiscalité ne peut donc être une solution. Pour favoriser la mobilité résidentielle et libérer à la fois du foncier mais aussi des logements, c'est bien la détention qu'il faut taxer et non les transactions comme c'est actuellement le cas. Le gouvernement en est d'ailleurs conscient puisque c'est lui qui a, en septembre 2013, réduit de 30 ans à 22 ans la durée nécessaire pour bénéficier de l'exonération de taxation des plus-values sur les immeubles bâtis afin de créer (déjà) un choc d'offre. Une solution pérenne pourrait résider en une refonte du système actuel de taxation (mise en place d'une fiscalité progressive et dissociée de toute durée de détention ouvrant droit à exonération) ou en une réforme profonde des taxes de détention actuellement en vigueur telle que la taxe foncière, par exemple.

Un encadrement abandonné, un PLUI (presque) retrouvé

Enfin, de nombreuses autres dispositions ont été prises dans le plan de « relance de la construction » afin de « redonner confiance aux acteurs du marché ». L'abandon programmé de l'encadrement des loyers en fait partie. Sous prétexte des difficultés rencontrées dans la mise en place des observatoires des loyers, le gouvernement a argué l'impossibilité technique de mettre en application l'une des mesures phare de la loi ALUR. Sans mentionner les impacts probablement positifs de la mesure d'encadrement (impacts détaillés dans [Le Bayon, Madec, Rifflart 2013](#) et [Madec, Sterdyniak 2013](#)), il est intéressant de noter que lors de leur mise en place, les observatoires des loyers avaient vocation à se nourrir des informations recueillies auprès des acteurs locaux du marché locatif (professionnels, agents immobiliers, ...) ; or ces derniers s'obstinaient à dénoncer le

manque de données présentes au sein de ces observatoires.

Enfin, en matière de logement social, qui rappelons-le n'est que peu touché par l'érosion de la construction neuve, le gouvernement a aussi annoncé plusieurs mesures. Parmi elles, le renforcement des pénalités prévues par la loi SRU et surtout la mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2015 de la possibilité pour les préfets de délivrer des permis de construire dans les communes ne remplissant pas leurs obligations de construction de logement sociaux. Cette dernière mesure, visant à dé-municipaliser (et donc dépolitiser) la problématique du logement semble aller dans le bon sens. Rappelons tout de même qu'il existait déjà dans la version initiale de la loi ALUR une disposition allant dans ce sens et qui visait à la mise en place du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Ce dernier avait vocation à transférer le pouvoir de décision des maires en matière d'urbanisme, et donc de construction, au niveau de l'intercommunalité. Ce PLUI n'a pu voir le jour dans sa version initiale puisqu'après discussion au Parlement, un amendement offrant un droit de veto aux maires a été intégré, vidant par là même, la mesure de son sens.

[\[1\]](#) A titre de comparaison, en 2012, 101 542 logements sociaux avaient été financés, 114 008 en 2011, 128 721 en 2010 et 116 066 en 2009.

[\[2\]](#) Pour rappel, nous en sommes donc à la 5^e « version » du PTZ depuis 2011...

Logement locatif : une Clameur inquiétante ...

par Pierre Madec

Comme chaque semestre, l'observatoire des loyers [Clameur](#) a publié début mars ses [chiffres de conjoncture du marché de l'immobilier locatif\[1\]](#). Loyers de marché qui ralentissent, demandes de logement et offres locatives en baisse, mobilité résidentielle au plus bas, voici quelques-uns des constats dressés par l'observatoire. Des conclusions qui, selon leurs auteurs, « *n'engagent guère à l'optimisme* ». Ces résultats sont-ils si « *préoccupants* »? Pourquoi est-il important de les relativiser ?

Selon *Clameur*, dont les résultats diffèrent souvent sensiblement de ceux fournis par l'OLAP[2], les loyers de marché ont augmenté en 2013 de 0,6% et de de 0,2% en ce début d'année 2014. L'observatoire pointe du doigt le risque important de baisse généralisée à l'ensemble du marché locatif privé. Pour appuyer leurs propos, les auteurs insistent sur le fait qu'en 2013, les loyers de marché ont augmenté moins vite que l'inflation qui s'établissait selon l'INSEE à 0,7%.

Certes les loyers ont cru moins rapidement que l'ensemble des prix à la consommation, ce qui a conduit à une baisse relative du rendement immobilier de certains propriétaires, mais à *contrario* leur évolution a été plus rapide que celle par exemple du pouvoir d'achat des ménages qui n'a augmenté par unité de consommation que de 0,5% en 2013 selon l'INSEE...

De même, nous sommes tentés d'opposer aux inquiétudes des auteurs, concernant l'érosion des loyers de marché, nos inquiétudes (anciennes) portant sur [l'explosion des taux d'effort des ménages\[3\]](#). Entre 2005 et 2011, la dépense nette de logement des ménages locataires du parc privé a augmenté de

18,4% quand le revenu avant impôt n'évoluait que de 7,5%. Sur la période, le taux d'effort des locataires du secteur s'accroissait de 2,5 points pour atteindre 27% ([INSEE, 2014](#)).

Au grand dam des professionnels de la location immobilière qui s'alarment du caractère « *préoccupant* » de l'érosion apparente des loyers, cette dernière serait *a contrario* une relativement bonne nouvelle pour les locataires ...

De manière plus générale, l'argumentaire tendant à démontrer à quel point le marché locatif privé se trouve dans une spirale récessive inquiétante en étudiant exclusivement le « loyer de marché » et son évolution peut sembler déroutant. Pour étudier les loyers du parc locatif privé, différents indicateurs sont à disposition : l'évolution du loyer de marché certes, mais aussi celle du loyer moyen, des loyers en cours ou au renouvellement de bail, des loyers des premiers baux, ou encore l'évolution des loyers lors de la relocation. Chacun de ces indicateurs apporte des informations différentes et complémentaires sur les mécanismes à l'œuvre sur le marché locatif.

Le loyer de marché représente la valeur moyenne des logements mis en location à une date T. Une hausse (baisse) des loyers de marché ne signifie donc pas que les loyers ont augmenté (baissé) mais que les loyers du stock disponible à la location à la date T ont augmenté (baissé) par rapport à ceux du stock disponible en T-1. Cette précision, bien que pouvant paraître triviale, est importante.

En effet, l'évolution qui conditionne en grande partie à la fois l'augmentation du rendement locatif du propriétaire bailleur et la perte de pouvoir d'achat induite par un déménagement pour le locataire, est en réalité l'évolution des loyers à la relocation. Celle-ci renseigne sur les augmentations de loyers opérés lors d'un changement de locataire. A titre d'exemple, selon l'[OLAP](#), au 1^{er} Janvier 2013 en agglomération parisienne, le loyer avant relocation

s'établissait en moyenne à 16,3€/m² et les loyers après relocation était en moyenne de 18,6€/m². A la relocation, les loyers ont donc augmenté de 14%.

De même, les auteurs s'inquiètent de la baisse historique des taux de mobilité résidentielle[4]. Bien que cette baisse tendancielle dans le parc locatif privé pose problème, elle est probablement explicable en partie, et comme le souligne l'observatoire, par une dégradation significative d'un certain nombre d'indicateurs économiques nationaux (augmentation du chômage, dégradation de la confiance des ménages, ...) mais aussi par la hausse (excessive) des prix de l'immobilier et des loyers depuis maintenant une décennie.

Une fois l'ajustement des loyers (à la stabilité ou à la baisse) opéré, les locataires retrouveront leur mobilité d'antan ... De plus, en encadrant les loyers à la relocation, la loi ALUR (étudiée de nombreuses fois par l'OFCE – [ici](#) ou encore [là](#)) a justement pour objectif d'augmenter la mobilité des résidents ; les locataires devant quitter leur logement ayant un saut de loyer à la relocation moindre à franchir.

En réalité, le seul risque soulevé par *Clameur* qui mérite vraiment l'attention est celui concernant l'offre locative. En effet, une baisse durable de l'offre locative (-120 000 logements entre 2011 et 2013) est problématique et ce surtout en zone tendue. Si la loi ALUR a vocation à engendrer un cercle vertueux d'érosion des loyers et des prix de l'immobilier et de maintien des rendements locatifs, cet ajustement sera long et peut entraîner à moyen terme une baisse de l'offre locative compte tenu de la diminution possible, au cours de la période, des rendements locatifs.

Pour soutenir cette offre locative privée, le gouvernement ne peut pas, à l'heure actuelle, compter sur l'investissement locatif neuf qui, malgré l'instauration du [dispositif Duflot](#), est atone. De même, l'augmentation de la vacance locative (+12% depuis 2008) laisse penser que les tensions sur le

marché locatif privé sont à même de durer.

Les pouvoirs publics peuvent agir pour enrayer ces phénomènes. Le durcissement récent de la [taxation des logements vacants](#) (allongement de la durée d'habitation ouvrant droit à exonération, ...) va dans la bonne direction. En parallèle, des actions en faveur du logement social doivent être engagées. Bien que le temps de la construction diffère sensiblement du temps politique, le développement d'une offre locative sociale crédible ne peut que servir un parc privé en proie au blocage et où les déséquilibres entre offre et demande semblent insolubles.

[1] CLAMEUR, pour Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux, est un observatoire des loyers associant l'ensemble des acteurs professionnels de la location (Crédit Mutuel, Bouygues Immobilier, Century 21, Crédit Foncier, FONCIA, SeLoger.com, ...).

[2] L'OLAP pour Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne est une association « loi 1901 » regroupant à parts égales locataires et propriétaires qui publie chaque année un rapport annuel complet de l'évolution des loyers en agglomération parisienne et dans certaines villes de province. [Ses méthodes d'évaluation](#) des loyers tendent à être généralisées dans le cadre de la mise en place de la loi ALUR.

[3] Défini comme le rapport entre dépenses de logement (loyer + charges) et revenu.

[4] Défini comme la part de ménages changeant de logement au cours de l'année.

Logement locatif : le CAE veut changer d'ALUR ...

Par Pierre Madec et [Henri Sterdyniak](#)

Le 24 octobre dernier, le conseil d'analyse économique (CAE) a publié une note proposant une nouvelle politique du logement locatif en France. Cette note remet en question un certain nombre de mesures gouvernementales figurant dans la loi ALUR, actuellement en discussion au Parlement, comme l'encadrement des loyers et la garantie universelle des loyers (GUL)[\[1\]](#). Ces critiques sont-elles justifiées ?

En fait, les auteurs reconnaissent que le marché du logement est spécifique, qu'il faut le réguler, que l'Etat doit construire des logements sociaux et aider les familles pauvres à se loger. Aussi, leurs divergences avec la politique qu'entend suivre le gouvernement actuel ne peuvent-elles être que limitées, et concernent les moyens plutôt que les objectifs. Le libéralisme ne fonctionne pas en matière de logement. Il faut mettre en place des dispositifs d'intervention publique, qui doivent viser, nous le verrons, des objectifs contradictoires, dispositifs dont la structure est obligatoirement ouverte à la discussion.

Le parc locatif privé : cogestion et aléa moral

Concernant le parc locatif privé, les auteurs proposent essentiellement l'instauration d'un système de flexi-sécurité du logement, inspiré de celui préconisé pour le marché du travail : diversification et libéralisation des baux, nouveaux droits pour le bailleur, plus grande flexibilité des conditions de résiliation de bail, ou encore mise en place d'un système de cogestion du marché locatif privé autour d'une

« régie du logement » dont les prérogatives s'étendraient de la fixation des loyers « de référence » à la gestion des baux. Cette « régie », gérée paritairement par les locataires et les propriétaires, jouerait un rôle de médiateur lors des conflits opposant locataires et propriétaires à l'image des prud'hommes pour les conflits du travail.

L'argument principal utilisé par les auteurs pour condamner un dispositif tel que la GUL est qu'elle créerait des problèmes d'*aléa moral* trop importants, c'est-à-dire que l'assurance inciterait les personnes couvertes à prendre « trop de risques ». En l'espèce, le locataire, assuré de voir ses défauts de paiement pris en charge par le fond, se soucierait moins de verser ses loyers ; il pourrait porter son choix sur un logement plus cher que ses besoins réels. Le propriétaire serait moins soucieux de la sélection de son locataire. Les auteurs utilisent également l'argument de l'*aléa moral* pour défendre la mise en place de baux flexibles : cela permettrait selon eux de lutter contre la dégradation des logements ou encore les conflits de voisinage.

L'idée du locataire systématiquement « mauvais payeur volontaire » et prêt à dégrader le logement qu'il loue nous paraît excessive et réductrice. Or, cette idée est assez largement développée par les auteurs. Ceux-ci semblent oublier que la GUL couvrira surtout des locataires qui ne peuvent plus payer leurs loyers en raison de difficultés financières (chômage, divorce ...).

Cette garantie est avant tout une protection nouvelle pour le propriétaire. Protection financée à part égale entre bailleurs et locataires au travers d'un système de mutualisation. En cas d'impayé de loyer, le propriétaire sera directement remboursé par le fond. Ce dernier examinera ensuite la situation du locataire et procédera soit à un recouvrement forcé soit à une prise en charge personnalisée en cas d'impossibilité de paiement.

La GUL devrait permettre aux propriétaires de louer un logement à des personnes qui se trouvent dans des situations fragiles (travailleurs en contrat précaire, étudiants issus de familles modestes), sans que celles-ci aient à rechercher des cautions. Les propriétaires seraient moins incités à rechercher des locataires sûrs (fonctionnaires, étudiants issus de familles aisées, salariés des grandes entreprises). L'Etat est pleinement dans son rôle en couvrant un risque social, accru par la crise et la précarisation des emplois. Cela ne vaut-il pas le risque fantasmé d'augmentation de l'*aléa moral* ?

La question du bail pose une question de fond. Faut-il encourager le développement des propriétaires bailleurs individuels qui génère obligatoirement des problèmes délicats entre le souci du propriétaire de disposer librement de son bien et d'avoir le maximum de sûreté quant au paiement du loyer, celui des locataires d'avoir une sécurité de maintien dans les lieux et l'exigence de droit au logement ?

Un ménage à revenus faibles ou irréguliers, plus fragile, doit aussi pouvoir se loger dans le parc privé. Aussi, il peut paraître préférable d'inciter soit les investisseurs institutionnels à investir dans ce domaine ou les ménages à utiliser plutôt des instruments de placement collectif dans la pierre et de mettre en place des dispositifs, comme le GUL, qui permettent de traiter collectivement la question des non-paiements de loyer.

Le logement est loin d'être un bien ordinaire. Se loger est, et les auteurs le soulignent, avant tout un besoin essentiel, un droit fondamental. La précarisation massive de ce dernier à travers la mise en place d'un système de baux libéralisés ne peut être la solution. Au contraire, les auteurs se nourrissant du modèle allemand, l'introduction de baux à durée indéterminée (baux de référence en Allemagne) constituerait une avancée majeure en termes de sécurisation du locataire [\[2\]](#).

Encadrement contre loi du marché

Concernant [l'encadrement des loyers](#), les auteurs s'appuient sur un certain nombre d'études visant à démontrer l'existence d'une corrélation entre l'état de dégradation du parc locatif et les mesures d'encadrement des loyers. Or, dans la loi ALUR, des dispositifs destinés à la prise en compte de la réalisation de travaux existent. Certes, un risque de détérioration du parc persiste, mais une fois ce dernier explicité, on doit mentionner l'existence, elle aussi probable, d'une [montée en gamme du parc](#) due justement au mécanisme de prise en compte des travaux.

Les auteurs développent également l'idée selon laquelle les mesures d'encadrement conduiraient à une baisse significative de la mobilité résidentielle. Si ce risque est réel pour les dispositifs visant à encadrer les loyers en cours de bail et non lors de la relocation (cause principale du creusement des inégalités de loyers observé en France depuis la loi de 1989), le dispositif d'encadrement présent dans la loi ALUR a, au contraire, pour objectif de conduire à une convergence des loyers[3]. Cette convergence, bien que modeste, compte tenu de l'écart important encore autorisé (plus de 40 %), va plutôt dans le sens d'une meilleure mobilité.

En réalité, le risque le plus important, soulevé par les auteurs, est le risque de diminution du nombre de logements offerts à la location. Bien qu'il semble peu probable que les bailleurs déjà sur le marché retirent massivement leurs biens de la location[4], la mesure d'encadrement peut désinciter les nouveaux investisseurs sur le marché locatif compte tenu de la baisse induite des taux de rendement. Ceci aggraverait encore davantage le déséquilibre offre/demande au sein des zones tendues. Dans les faits, cela paraît peu probable. Même en cas de baisse significative du nombre de nouveaux investisseurs, ceux déjà présents sur le marché de l'ancien, compte tenu des conditions de bail (et au grand dam des auteurs), ne pourront pas vendre facilement leur bien, sauf à le vendre à un nouvel

investisseur qui au vu de la baisse des taux de rendement réclamera une baisse du prix. Les dispositifs d'incitation fiscale ([type Duflot](#)) actuellement en vigueur sur le marché du logement neuf laissent à penser que les bailleurs qui y investissent ne seront que peu touchés par l'encadrement.

Certains investisseurs pourraient cependant délaissier en effet la construction de logements neufs, ce qui, à court terme, jouerait plutôt en faveur d'une baisse des prix de l'immobilier [\[5\]](#), ce qui encouragerait l'accession à la propriété et la baisse du prix du foncier. Il faudrait cependant que le secteur public soit prêt à prendre la relève des investisseurs privés.

Près d'un ménage sur trois du 1^{er} quartile de revenu (les 25 % les plus pauvres) est locataire du parc privé et subi un taux d'effort médian net des aides au logement de 33 %, en hausse de près de 10 points depuis 1996. Encadrer les loyers est avant tout une protection pour ces ménages modestes, ménages qui compte tenu de l'engorgement du parc social et du durcissement des conditions d'accès à la propriété, n'ont d'autres choix que de se loger dans le parc locatif privé.

La stratégie proposée par la [loi Duflot](#) consistant à « mettre en place un certain encadrement des loyers pour réduire les comportements prédateurs des propriétaires. Ne pas chercher à attirer des investisseurs par des loyers exorbitants et les anticipations de hausse du prix de l'immobilier » ne nous semble pas illégitime, si elle s'accompagne effectivement d'un effort en faveur du logement social.

Les tensions sur le marché du logement (où l'offre et la demande sont rigides) permettent de fortes hausses de loyers, qui aboutissent à des transferts injustifiés entre propriétaires et locataires. Ces transferts pèsent sur le pouvoir d'achat des plus pauvres, sur l'indice des prix, sur la compétitivité... En sens inverse, ces hausses peuvent stimuler la construction de logements neufs via la hausse de

la valeur du foncier, mais cet effet est faible et lent (compte tenu des contraintes du foncier). L'encadrement peut contribuer à mettre un coup d'arrêt aux hausses de loyer, même s'il nuit quelque peu à l'incitation à l'investissement privé dans le logement. Il ne peut être écarté *a priori*.

Logement social malmené

Bien que le constat des auteurs est juste – le logement social ne joue pas son plein rôle, les systèmes de construction et d'attribution sont complexes et inefficaces – les solutions qu'ils proposent, et leur cohérence, nous le semblent moins.

Le débat sur le rôle et la place du logement social en France est ancien. Faut-il le réserver aux ménages pauvres et ainsi renoncer aux objectifs de mixité sociale ? Faut-il pour ce faire diminuer les plafonds d'éligibilité alors qu'aujourd'hui plus de 60 % de la population peut prétendre à un logement social ? Le logement social doit-il être rentable ? L'offre de logement social est-elle suffisante ?

L'idée défendue par les auteurs, selon laquelle l'Etat, à travers les prêts aidés aux organismes HLM, ne doit prendre en charge que le logement des ménages les plus pauvres, non rentable par nature, et doit laisser à la concurrence (promoteurs et investisseurs privés) le logement des classes populaires et moyennes, est critiquable, notamment en ces temps de crise économique. Il faut au contraire augmenter la part des logements sociaux mais aussi des logements intermédiaires aux loyers « modérés » construits avec financement public pour loger les classes populaires à des loyers raisonnables et faire baisser les tensions dans les zones critiques.

L'idée des auteurs selon laquelle le logement social ne peut être un droit accordé *ad vitam aeternam* peut paraître justifiée. En 2006, selon l'INSEE, plus d'un locataire du parc social sur 10 appartenait au cinquième quintile de revenu

(20 % les plus riches). Sauf à considérer que le parc social doit être, en vertu du principe de mixité sociale, ouvert à tous, les mécanismes visant à inciter ces ménages à quitter le parc social pour les diriger vers le parc privé ou l'accèsion doivent être renforcés, les surloyers appliqués actuellement n'étant pas suffisamment efficaces. Mais il faut tenir compte de l'âge des occupants et de la disponibilité à proximité des logements à loyers « libres ».

Les auteurs proposent également, pour le logement des classes populaires et moyennes (c'est-à-dire les opérations « rentables ») de mettre en concurrence des structures privées (promoteurs, constructeurs privés, ...). Une fois la durée d'amortissement du prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) expirée, le logement ainsi construit pourrait changer de statut et basculer soit dans le parc privé soit être vendu. Cette idée laisse à penser que la pénurie de logements sociaux serait la conséquence d'un manque de fonds disponibles. Or, grâce aux montants déposés sur les livrets A, l'argent ne manque pas. Les freins à la construction de logement se trouvent ailleurs (manque de volonté politique, [pénurie de foncier](#), ...).

Bien qu'il soit nécessaire de lutter contre la ségrégation urbaine et que c'est effectivement en « disséminant les ménages défavorisés dans l'ensemble du tissu urbain » que cet objectif peut être rempli, les propositions des auteurs de la note du CAE sont peu réalistes. L'indice de ségrégation spatial proposé (voir encadré 10 du [document de travail](#)) amènerait à ne plus construire de logement sociaux là où la concentration de ces derniers est déjà importante. Or, compte tenu des contraintes foncières dans les zones tendues, ceci n'est pas tenable. L'objectif de lutte contre la ségrégation ne peut pas être prioritaire mais complémentaire de l'objectif de construction.

Un financement public conditionné de façon rigide à la valeur d'un ou deux indicateurs, même les plus transparents, comme le

proposent les auteurs, serait extrêmement complexe à mettre en œuvre. La loi SRU fixant des objectifs identiques à des communes aux caractéristiques très disparates doit être aménagée. Il faut construire du logement social selon la demande et les besoins. Or, actuellement, il n'y a pas d'adéquation entre offre et demande et ce même dans les zones les moins tendues (logements trop grands ou trop petits, trop vieux, ...). Selon l'INSEE, 14 % des locataires du parc social sont ainsi en situation de sur-occupation (soit le double de la proportion observée dans le parc privé). Non seulement l'entrée dans le parc social est difficile mais la mobilité au sein de ce parc l'est tout autant. Il faut donc construire massivement des logements sociaux non seulement pour accueillir des populations nouvelles mais aussi pour loger dans de meilleures conditions les populations y résidant actuellement.

Faut-il dé-municipaliser la question du logement ? Laisser aux seules municipalités le pouvoir de décision (et d'action) sur les politiques de la ville est une erreur, certains pouvant être incités à préférer céder les terrains disponibles à des promoteurs privés qu'à des organismes d'HLM, que ce soit pour des raisons directement financières ou pour choisir d'attirer une population relativement aisée, sans problèmes sociaux. Ainsi, la politique du logement nécessite de fortes incitations à la construction de logements sociaux, comme des aides spécifiques aux communes où ils sont implantés, comme des contraintes légales et une imposition spécifique compensatrice pesant sur les communes qui n'ont pas de logement sociaux. La loi SRU est nécessaire.

Notons que les propositions allant dans ce sens sont difficiles à faire adopter au niveau politique. Ainsi, la mesure visant à offrir aux intercommunalités le pouvoir de décision concernant notamment le Plan local d'urbanisme (PLU), disposition présente dans la loi ALUR, a été en grande partie rejeté par le Sénat, avec l'appui de la ministre du

Logement[6]. De même, l'Union sociale pour l'habitat, tout en déplorant le manque de mobilité au sein du parc social, s'oppose régulièrement à toutes modifications importantes des processus d'attribution pouvant aller dans le sens d'un regain de mobilité, chaque organisme voulant garder ses critères propres.

Loyers et aides au logement entre imposition et imputation

Dans la note du CAE, la prise en compte des dépenses de logement par la fiscalité fait l'objet de propositions contestables. Certes, nous sommes d'accord avec le point de départ : il serait souhaitable d'aboutir à une certaine neutralité fiscale entre les revenus du capital financier et les loyers implicites. C'est nécessaire du point de vue de l'efficacité économique (ne pas trop favoriser le placement en logement) comme de la justice sociale (à revenus imposables égaux, un propriétaire et un locataire n'ont pas le même niveau de vie). Mais, selon nous, ceci ne peut se faire qu'en taxant effectivement les loyers implicites. Cette réforme est délicate aujourd'hui, car les impôts ont déjà beaucoup augmenté. On ne peut plus guère introduire un nouvel impôt. Elle devrait donc s'accompagner d'une translation vers le haut des tranches du barème, de sorte que, si les propriétaires payent plus, les locataires payent moins. Par ailleurs, elle risque de détourner certains ménages de la construction de logement ; son produit doit donc être utilisé en partie pour la construction de logement, ce qui est contradictoire avec la proposition précédente de l'utiliser pour réduire les impôts des locataires. Elle ne peut donc être introduite que très progressivement. Il faudrait d'abord revaloriser les bases de la taxe foncière. Puis, utiliser cette base (dont les propriétaires accédant pourraient déduire les charges d'emprunt) pour taxer les valeurs locatives à la CSG ou à l'IR (avec un certain abattement).

Craignant l'impopularité de la mesure, les auteurs proposent que les locataires puissent déduire leur loyer de leur revenu

imposable (avec un plafond relativement élevé de l'ordre de 1 000 euros par mois). Cette proposition n'est pas acceptable :

– elle est arbitraire : pourquoi ne pas déduire aussi, toujours avec des plafonds, ses dépenses alimentaires (on ne peut vivre sans manger), ses dépenses de vêtements, de transports, de téléphone portable (devenus indispensables aujourd'hui). C'est sans fin. Le barème de l'IR prend déjà en compte le fait qu'un niveau minimum de revenu est indispensable (pour un couple avec 2 enfants, l'imposition ne commence qu'au-delà d'un revenu salarial de 2 200 euros par mois). La mesure favoriserait les dépenses de logement au détriment des autres dépenses, ce qui n'a guère de justifications ;

– l'économie d'impôt ainsi réalisée serait nulle pour les personnes non-imposables, faible pour les personnes juste à la limite de l'imposition : une famille de deux enfants dont le revenu est de 3 000 euros par mois et 600 euros de charges de loyer paierait 700 euros d'impôt de moins ; une famille aisée imposée au taux marginal de 45 % pourrait économiser 5 400 euros au titre de l'impôt, soit 450 euros par mois, c'est-à-dire plus que les allocations logement de la plupart des familles pauvres ;

– la mesure serait très coûteuse. Les auteurs ne nous donnent pas une estimation précise, mais réduire de 10 000 euros, le revenu imposable de 40 % des 18 millions de ménages imposables en France (la proportion des locataires) pourrait réduire de 14 milliards le produit de l'IR. En fait, ceci devrait obligatoirement être compensé par une translation vers le bas des tranches de l'impôt. Au bilan, là-aussi, si les locataires payaient moins, les propriétaires paieraient plus. Reste que la mesure serait moins efficace du point de vue économique que la taxation des loyers implicites, puisqu'elle introduirait un biais en faveur des dépenses de logement et qu'elle ne tiendrait pas compte de la valeur du logement occupé.

Les auteurs proposent d'intégrer l'allocation-logement dans l'IR et de faire gérer l'ensemble par l'administration fiscale, qui serait chargée de la mise en cohérence de la politique redistributive en direction des bas revenus. Certes, le système actuel d'aides au logement est [perfectible](#), mais une fois encore leur analyse est partielle, n'intègre pas la totalité des aides dont bénéficient les plus pauvres (RSA socle, RSA activité et PPE). Ils oublient que l'aide aux personnes à bas revenus nécessite un suivi personnalisé, en temps réel, sur une base mensuelle ou trimestrielle que l'administration fiscale est incapable d'assurer. En fait, ils aboutissent à un système qui n'est guère simplifié : l'administration fiscale déterminerait l'aide au logement des ménages non-imposés que la CAF (Caisse d'Allocations familiales) verserait mensuellement et qui serait régularisé par l'administration fiscale l'année suivante. Mais il n'est pas dit si la même formule s'appliquerait au RSA. Pour les personnes imposées, l'aide serait gérée par l'administration fiscale. Les auteurs nous disent « l'aide ne pourrait être inférieure à l'allocation-logement actuelle », mais leur proposition augmenterait fortement le nombre de ménages non-imposés pour lequel il faudra comparer le gain en impôt et l'allocation ancienne formule. Ce n'est pas gérable. Certes, il serait souhaitable de simplifier le calcul de l'allocation-logement, de mieux l'intégrer avec le RSA. Ce sera un élément de la réforme nécessaire du RSA que le gouvernement devrait engager (voir rapport Sirugue et sa critique par [Guillaume Allègre](#)), mais l'ensemble doit continuer à être géré par ceux qui savent le faire, les CAF et non l'administration fiscale.

—

Le lecteur intéressé par les problématiques liées au logement pourra consulter la [Revue de l'OFCE « Ville & Logement », n°128, 2013.](#)

[\[1\] Trannoy A. et E. Wasmer, « La politique du logement locatif », Note du CAE, n°10, octobre 2013 et document de travail associé.](#)

[\[2\]](#) Rappelons que le marché allemand est bien différent du marché français (majorité de locataires, peu de tensions démographiques, ...) et que ses règles ne peuvent donc y être transposées.

[\[3\]](#) Actuellement, en région parisienne et plus généralement dans l'ensemble des zones dites tendues, les différences de loyers entre ceux ayant emménagé dans l'année et les locataires présents depuis plus de 10 ans dans leur logement est supérieur à 30 % (38 % pour Paris) (OLAP, 2013)

[\[4\]](#) En effet, les investisseurs « anciens » ont potentiellement des taux de rendement supérieurs à ceux des « nouveaux » investisseurs.

[\[5\]](#) D'autant que le nombre de nouveaux ménages a tendance à baisser (Jacquot, 2012, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 », *Observation et statistiques*, N°135, Commissariat au Développement Durable).

[\[6\]](#) Un amendement accordant une faible minorité de blocage aux communes lors des modifications de PLU (25 % des communes et 10 % des habitants) a été adopté au Sénat le vendredi 25 octobre. Amendement réduisant de fait le pouvoir des intercommunalités dans ce domaine.

Encadrement des loyers : l'ALUR suffit-elle ?

par Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Rifflart

Le 10 septembre 2013, a débuté au Parlement la discussion du [projet de loi "Accès au Logement et un Urbanisme Rénové" \(ALUR\)](#). Cette loi va se traduire par un interventionnisme plus prononcé sur le marché du logement locatif privé et vient compléter le décret, entré en vigueur à l'été 2012, sur l'encadrement des loyers en zones tendues et qui avait marqué une première étape dans la volonté du gouvernement d'enrayer la hausse des dépenses de logement des locataires[1].

La volonté du gouvernement d'encadrer les dérives du marché locatif privé devrait avoir rapidement un impact pour les ménages qui s'installent dans un nouveau logement. Pour les locataires en place, le processus devrait être plus long. Au final, dans une agglomération comme Paris, on peut s'attendre, si les loyers les plus élevés diminuent au niveau du plafond défini par la loi, à une baisse de 4 à 6% du loyer moyen. Si, par un effet d'entraînement, cela se répercute ensuite sur l'ensemble des loyers, l'impact désinflationniste sera plus fort. En revanche, le risque d'une dérive haussière sur les plus bas loyers n'est pas à écarter, même si le gouvernement s'en défend. Enfin, l'impact de la loi dépendra en grande partie du zonage défini par les observatoires des loyers dont la mise en place est en cours.

Le décret d'encadrement : un effet visible ... mais minime

Le dernier [rapport annuel](#) de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)[2] nous donne un premier éclairage de l'impact du décret sur l'encadrement des loyers. Pour rappel, le décret contraint les loyers à la relocation à augmenter au maximum au rythme de l'indice légal de référence

(IRL), sauf si des travaux importants ont été réalisés (dans ce cas, la hausse est libre). Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2013, 51 % des logements parisiens proposés à la relocation ont vu leur loyer augmenter plus vite que l'IRL, et ce sans réalisation de travaux importants. Cette part a été moins élevée qu'en 2011 (58,3 %) et 2010 (59,4 %), mais elle demeure à un niveau proche de ceux observés entre 2005 et 2009 (50%), avant l'existence du décret.

L'impact semble un peu plus concluant à partir des données mensuelles. Ainsi, sur la période d'application du décret d'août à décembre 2012, la part des loyers proposés à la relocation et ayant augmenté plus vite que l'IRL a baissé de 25 % en moyenne sur un an, contre seulement 8 % sur les mois de janvier à juillet 2012, comparés à la même période de 2011.

Un « effet décret » a donc bien eu lieu. Celui-ci aurait permis de faire baisser la part des hausses de loyers à la relocation supérieures à l'IRL d'environ 18%. Pour autant, si l'on considère, qu'en cas de respect total du décret, aucune hausse supérieure à l'IRL n'aurait dû persister, l'impact reste insuffisant. Plusieurs facteurs déjà identifiés dans un [document de travail](#), peuvent expliquer cela : loyers de référence inexistant, manque d'information tant du propriétaire que du locataire, insuffisance des possibilités de recours, etc. Un an après, il s'avère que ces manquements ont joué négativement sur l'application de la mesure.

Une loi à l'envergure plus large

La grande nouveauté du projet de loi ALUR porte sur l'encadrement des *niveaux* de loyers dans les zones tendues alors que les précédents décrets ne portaient que sur leur évolution. Désormais, une fourchette de niveaux de loyers autorisés sera fixée par la loi et le décret viendra encadrer les évolutions maximales autorisées [\[3\]](#). Pour cela, le gouvernement fixe chaque année par arrêté préfectoral un loyer

médian de référence au m², par secteur géographique (quartier, arrondissement, ...) et par type de logement (1 pièce, 2 pièces,...). Ainsi,

- – pour les nouvelles locations ou les relocations, le loyer ne pourra excéder le loyer médian de référence majoré au plus de 20%, sauf à justifier d'un complément de loyer exceptionnel (prestations particulières,...). Ensuite, l'augmentation ne pourra excéder l'IRL conformément au décret d'encadrement dans les zones tendues (sauf travaux) ;
- – lors du renouvellement de bail, le loyer pourra être réajusté à la hausse ou à la baisse en fonction du loyer médian de référence majoré ou minoré [\[4\]](#). Ainsi, un locataire (respectivement un bailleur) pourra engager un recours en diminution (resp. en augmentation) de loyer si ce dernier est supérieur (resp. inférieur) au loyer médian majoré (resp. minoré). En cas de hausse de loyer, un mécanisme d'étalement de cette hausse dans le temps est prévu. S'il y a un désaccord entre locataires et bailleurs, un règlement à l'amiable pourra être engagé, préalablement à la saisine d'un juge dans des délais strictement déterminés. A l'intérieur de la fourchette, la hausse est limitée à l'IRL ;
- – en cours de bail, la révision annuelle du loyer se fait comme actuellement sur la base de l'IRL ;
- – les locations meublées seront désormais concernées par l'encadrement : le préfet fixera un loyer de référence majoré et la révision sera limitée à l'IRL.

L'introduction de ces loyers médians de référence présente trois avancées majeures. D'une part, ils seront calculés à partir des informations recueillies par les observatoires des loyers sur l'ensemble du stock du parc locatif, et non à partir des seuls logements vacants et disponibles à la location, c'est-à-dire des loyers dits « de marché ». Or, ces loyers de marché sont supérieurs de près de 10 % à la moyenne

de l'ensemble des loyers, elle-même supérieure à la médiane des loyers. Ce mode de calcul entraînera donc inéluctablement une baisse des loyers (de marché et moyens).

De même, le choix opéré de la médiane et non de la moyenne comme loyer de référence va dans le sens d'une plus grande stabilité de la mesure. Dans l'hypothèse où l'ensemble des loyers supérieurs de 20% à la médiane (donc au loyer de référence majoré) vient à baisser et où les autres loyers restent inchangés, la médiane reste identique. Dans le cas d'un ajustement de l'ensemble des loyers, la médiane viendrait à baisser mais dans des proportions moindres que la moyenne, par définition plus sensible à l'évolution des valeurs extrêmes.

Enfin, l'obligation d'inscrire dans le bail les loyers médian et médian majoré de référence, le dernier loyer pratiqué et si nécessaire, le montant et la nature des travaux effectués depuis la signature du dernier contrat, accroît la transparence et établit un cadre réglementaire plus strict qui devrait entraîner un plus grand respect de la mesure.

Quelles évolutions sont à attendre ?

En 2012, sur les 390 000 logements mis en location à Paris, 94 000 ont un loyer supérieur au loyer médian majoré (3,7 euros/m² de plus en moyenne) et 32 000 ont un loyer inférieur de plus de 30% au loyer médian de référence (2,4 euros/m² de moins en moyenne). En considérant que seuls les loyers supérieurs au loyer médian majoré seront corrigés, la baisse du loyer moyen pourrait être de 4% à 6% selon les zones et le type de logement. Cette diminution, bien que non négligeable, permettrait au mieux de revenir aux niveaux de loyers observés en 2010, avant la forte inflation des années 2011 et 2012 (+7,5% entre 2010 et 2012). Cet ajustement des loyers pourrait néanmoins prendre du temps. Propriétaires et locataires pourront facilement faire valoir leurs droits au moment d'une relocation [\[5\]](#) , mais les réévaluations lors du renouvellement

de bail pourraient être plus lentes à mettre en place. Malgré un accès à l'information et un cadre réglementaire plus favorables au locataire, le risque d'un conflit avec le propriétaire et la concurrence exacerbée sur le marché locatif dans les zones où s'applique la loi, peuvent encore dissuader certains locataires de faire valoir leurs droits.

La question est beaucoup plus complexe pour les 32 000 logements dont les loyers sont inférieurs au loyer de référence minoré. Si la qualité de certains logements peut justifier cet écart (insalubrité, localisation,...), on sait également que la sédentarité des locataires est le principal facteur explicatif de la faiblesse de certains loyers. Ainsi, selon l'OLAP, à Paris, un logement occupé depuis plus de 10 ans par le même locataire a en moyenne un loyer inférieur de 20 % au loyer moyen de l'ensemble des locations. Dès lors, la question de la réévaluation de ces loyers se pose. En effet, la loi permet au propriétaire, en contradiction d'ailleurs avec le décret[\[6\]](#), de réévaluer, lors d'une relocation ou d'un renouvellement de bail, à hauteur du loyer médian minoré. Une fois ce dernier atteint, l'évolution ne pourra excéder l'IRL. A terme, certains logements aux caractéristiques équivalentes seront donc sur le marché à des loyers très disparates, pénalisant ainsi les bailleurs de locataires sédentaires. A *contrario*, les locataires présents depuis longtemps dans leur logement ont le risque de voir leur loyer fortement réévalué (supérieur à 10%). Les taux d'effort[\[7\]](#) de ces ménages risquent alors d'augmenter, poussant ainsi ceux à la contrainte budgétaire trop forte à émigrer vers des zones moins tendues.

Néanmoins, la possibilité de réajuster le loyer au niveau du loyer de marché, dans le cas d'une sous-évaluation manifeste, existe déjà dans le cadre de la loi actuelle du 6 juillet 1989 (article 17c) au moment du renouvellement de bail. En 2012, à Paris, 3,2 % des propriétaires ont eu recours à cet article. Avec la nouvelle loi, si les réajustements devraient être plus

nombreux, l'impact inflationniste devrait être plus faible puisque la référence (le loyer médian minoré) est largement inférieure au loyer de marché.

Dès lors, la question du zonage est centrale. Plus le découpage sera fin, plus les loyers de référence correspondront aux caractéristiques réelles du marché local. Dans l'hypothèse d'un large découpage du territoire, les loyers médians de référence risquent d'être trop élevés pour les quartiers les moins chers et trop bas pour les quartiers les plus chers. Parallèlement, les faibles loyers seraient peu revalorisés dans les quartiers chers et plus franchement dans les quartiers qui le sont moins. Cela pourrait entraîner alors un rapprochement des loyers « inter quartiers » – indépendamment des caractéristiques locales – et non « intra quartiers ». Conséquences néfastes tant pour le propriétaire bailleur que pour le locataire.

La loi en discussion actuellement pourrait avoir d'autant plus d'impact sur les loyers que les prix immobiliers ont entamé une baisse en France en 2012 et que la conjoncture actuelle morose freine déjà les hausses de loyer. Mais, faut-il encore le rappeler, seule la construction de logements dans les zones tendues (y compris *via* une densification^[8]) résoudra les problèmes structurels de ce marché. Les mesures d'encadrement des loyers ne sont qu'un moyen temporaire de limiter la hausse des taux d'effort mais elles ne sont pas à elles seules suffisantes.

^[1] Pour plus de détails, voir le post "[L'encadrement des loyers : quels effets en attendre?](#)".

^[2] Le territoire couvert par ce rapport est composé de Paris, la petite couronne et la grande couronne parisienne.

[3] Le décret d'encadrement des loyers n'ayant pas le même champ d'action que la loi (38 agglomérations contre 28), certains territoires ne seront soumis qu'à l'encadrement des évolutions et non des niveaux.

[4] Si le projet de loi restait flou sur le calcul du loyer de référence minoré, un amendement adopté en juillet par la Commission de l'Assemblée propose que le loyer médian minoré soit inférieur d'au moins 30 % au loyer médian de référence. Un autre amendement précise qu'en cas de réajustement à la hausse, le nouveau loyer ne pourra excéder ce loyer médian minoré.

[5] En 2012, seul 18% des logements du parc locatif privé ont été l'objet d'une relocation.

[6] Lors du renouvellement de bail et de la relocation, le décret d'encadrement permet au propriétaire de réévaluer son loyer de la moitié de l'écart qui le sépare du loyer de marché.

[7] Il s'agit de la part du revenu du ménage consacré au logement.

[8] Sur ce sujet, voir l'article de [Xavier Timbeau, "Comment construire \(au moins\) un million de logements en région parisienne", Revue de l'OFCE n°128.](#)