

# Vingt ans de dépenses publiques de logement

Frédéric Gilli\*

---

*En 2002, la dépense publique en faveur du logement atteint 25 milliards d'euros, dans la lignée des années précédentes. Elle représente environ 8 % de la dépense totale en logement, investissements, financement et loyers compris. Les aides personnelles (aides personnelles au logement et allocations logement) ont fortement augmenté depuis 1977, mais se sont récemment stabilisées. Les dépenses les plus dynamiques sont aujourd'hui liées aux exonérations fiscales – TVA à taux réduit, loi Robien, etc. Les mesures favorisant l'accession à la propriété restent, elles, globalement stables, les causes de la baisse de l'accession semblant plus structurelles. En parallèle, le logement social est de plus en plus le recours, même imparfait, des jeunes et des plus pauvres.*

**E**n 1977, la demande de logements était presque satisfaite pour la première fois au <sup>xx</sup>e siècle. Cette situation a conduit à infléchir la politique d'aide au logement vers l'aide à la personne considérée alors comme plus réactive au marché et moins à même de générer des effets d'aubaine. Cette aide n'étant pas versée une fois pour toutes mais évoluant dans le temps avec les revenus, peu de

personnes la toucheront qui n'en auraient pas eu besoin. 25 ans plus tard, les besoins de réhabilitation et une construction insuffisante ont conduit à une crise de l'offre sur certains secteurs (petits logements, logements sociaux publics et privés). Dans le même temps, la demande est en hausse, notamment en raison de phénomènes de décohabitation plus fréquents, – départ plus précoces des jeunes du foyer parental, sé-

paration de couples, etc. – et du vieillissement de la population.

Le marché du logement locatif est durablement partagé entre d'une part le parc HLM et d'autre part le secteur privé. Entre 1993 et 2003, l'écart se creuse entre les loyers du secteur HLM, dont la croissance est modérée, et ceux du secteur libre qui ont plus fortement augmenté. Ainsi, et en dépit des aides, les mé-

\* Frédéric Gilli était, au moment de la rédaction de cet article, responsable de la politique de la ville et du logement social au bureau « Retraites et redistribution », direction générale du Trésor et des Politiques économiques.

## Encadré 1

## Définitions

Nombre des données et termes utilisés pour analyser la structure et l'importance des politiques publiques sont issus des Comptes du logement, publiés chaque année.

Un **consommateur de service de logement** est un locataire (dans le secteur HLM ou le secteur libre) ou un propriétaire occupant, c'est-à-dire une personne vivant dans un logement dont elle est propriétaire (à la différence du bailleur qui possède un logement dans lequel il ne vit pas).

Un **producteur de service de logement** est soit un bailleur, soit un propriétaire, y compris lorsqu'il occupe lui-même le logement dont il est propriétaire. Les propriétaires occupants produisent un service et autoconsomment celui-ci. Ils sont éligibles à certains avantages au titre du consommateur (aides au logement calculées sur leurs emprunts) et à d'autres au titre du producteur (prêt à taux zéro, par exemple).

Les **aides à la pierre** correspondent à l'ensemble des aides liées à la construction ou l'acquisition d'un logement. Les avantages de

taux (bonifications d'intérêt) qui se traduisent par des versement compensatoires de l'État aux banques entrent dans cette catégorie. On y trouve donc les subventions au logement social (Pla, Pli, Palulos, etc.) ainsi que les prêts aux particuliers (prêt à taux zéro, Pel, etc.)

Les **aides à la personne** sont liées à l'occupation d'un logement en tant que locataire ou propriétaire. Les barèmes des aides personnalisées au logement (APL) et des allocations logement (ALF et ALS) ont été unifiés en 2001. Plafonnées, elles dépendent du niveau du loyer, du revenu et de la composition du ménage.

Les **avantages conférés** aux producteurs ou aux consommateurs sont plus vastes que les aides dans la mesure où ils intègrent également des dépenses ne correspondant pas à des versements. La différence recouvre pour l'essentiel les avantages fiscaux (ainsi que quelques avantages de taux) qui sont des « dépenses fiscales » mais ne correspondent pas à des sorties effectives d'argent.

nages pauvres paient des loyers de plus en plus élevés, surtout dans le secteur libre. Le poids du loyer rapporté au revenu du ménage est ainsi passé de 19 % en 1973 à 31 % en 1988 puis 53 % en 2002 pour le quart le plus pauvre des ménages, alors que pour le quart le plus aisé des ménages, l'augmentation a été beaucoup moins sensible : de 13 à 15 %.

## 25 milliards d'euros en faveur du logement en 2002

La politique du logement prend des formes très nombreuses : les réglementations sur les programmes locaux d'habitat, sur les plans locaux d'urbanisme qui affectent l'usage et les coefficients d'occupation des sols, les politiques encadrant l'augmentation des loyers via notamment l'indice du coût de la construction, l'action sociale et l'urgence, les aides à la construction ou aux personnes, etc. (*encadrés 1 et 2*).

Les pouvoirs publics contribuent massivement à la fois aux dépenses courantes et aux dépenses d'investissement des ménages via des aides et divers avantages de taux ou avantages fiscaux.

Les aides effectives versées – « aides à la personne » APL, ALF et ALS pour 13,8 milliards d'euros en 2002 et « aides à la pierre » pour 4,7 milliards d'euros – peuvent prendre la forme d'aides directes (allocation logement, subvention d'exploitation...) ou de certains prêts bonifiés lors de l'achat d'un logement. Mais les aides directement versées ne recouvrent qu'une partie de la politique du logement et, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, une part croissante de celle-ci repose sur des

## Encadré 2

## Grandes lois depuis 1997

1977 : réforme de l'aide au logement créant l'aide personnalisée au logement ;

1982 : loi Quillot sur les rapports locatifs (revue par la loi Méhaignerie, complétée par les lois du 23 décembre 1986, du 6 juillet 1989 et l'Accord collectif de location du 9 juin 1998) ;

1986 : loi Méhaignerie sur l'investissement locatif (revue successivement par les lois Périssol, Besson et Robien), l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière ;

1991 (1992, 1993), 1998 puis 2002 : instauration progressive des allocations logement, puis fusion des barèmes entre les aides personnalisées au logement et les allocations logement ;

1995 : loi instaurant le prêt à taux zéro (élargie à deux reprises 2005) ;

2002 : loi solidarité et renouvellement urbain sur la gestion du foncier, la responsabilité des élus (revue par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004) et le logement social.

aides indirectes – avantages de taux, avantages fiscaux. En prenant également en compte les avantages fiscaux (pour 7 milliards d'euros) et l'intégralité des avantages de taux, l'effort public s'élève à 25,5 milliards d'euros, soit 8,1 % des dépenses en logement et environ 1,7 % du PIB, (figure 1, encadré 3). En outre, les aides ne bénéficient pas nécessai-

rement à celui qui les touche. Ainsi, des aides à l'investissement locatif versées aux propriétaires (surtout si elles sont ciblées) sont censées diminuer la tension sur les loyers et bénéficier en dernier ressort aux locataires ; de manière symétrique, une aide au logement peut se transformer en rente pour le propriétaire et redynamiser l'investissement locatif

en période de tension sur les prix, même si l'on peut supposer une forte inélasticité de l'offre.

### À partir de 1977, croissance vive de l'aide à la personne

Les dépenses en logements des ménages sont socialisées de deux manières : d'une part via une aide financière touchée par le ménage, d'autre part via une intervention plus structurelle par le biais du financement d'un parc social ou d'un parc conventionné au sens large.

À la suite de la réforme de 1977, les aides à la personne ont crû beaucoup plus vite que les aides à la pierre. Symbolique de ce transfert, une partie du 1 % logement, versé depuis 1953 par les entreprises au titre de leur participation à l'effort de construction, est directement transférée au fond national des aides au logement (55 % depuis 1992). Seul le restant est effectivement versé aux collecteurs, qui distribuent des aides à la location ou la mobilité (Loca-Pass, etc.) ou participent au financement de logements sociaux. En 1984, les aides à la pierre et les aides à la personne étaient égales ; en 1991, les ménages étaient destinataires de deux tiers des versements et, en 1999, d'un peu plus des trois quarts (figure 2). Les locataires perçoivent 90 % des aides à la personne (à parité entre les locataires de bailleurs personnes physiques et les locataires de bailleurs HLM). Les propriétaires occupants en touchent 10 %, mais bénéficient par ailleurs d'aides à la pierre, sous la forme d'aides à l'accession. Que les locataires soient les destinataires premiers de l'aide ne signifie pas que les bailleurs n'en récupèrent

Figure 1 - L'effort public en faveur du logement

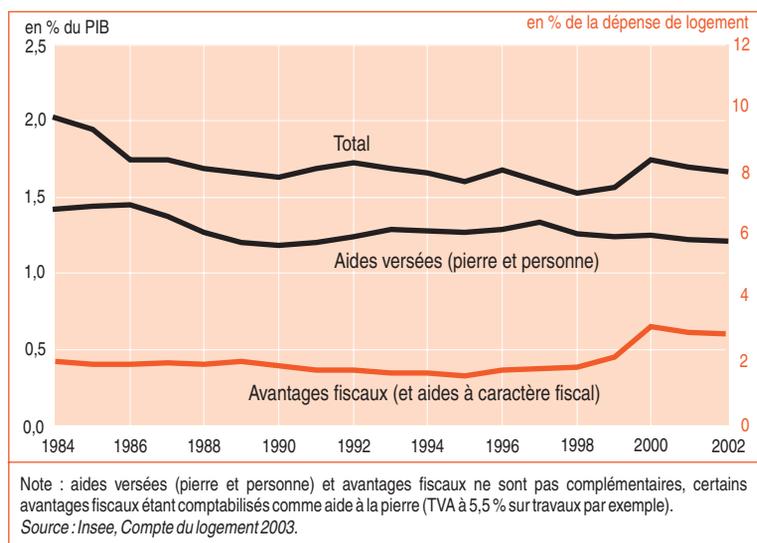
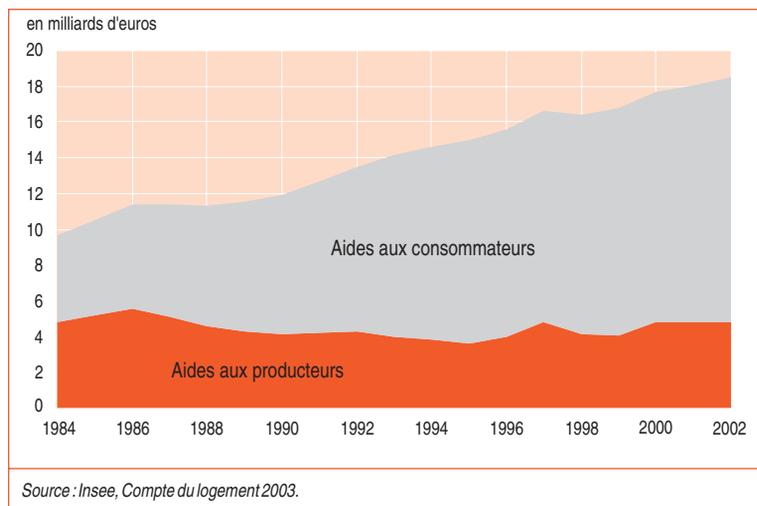


Figure 2 - Évolution de la structure et du niveau des aides versées



Encadré 3

### Les fondements de la politique du logement

L'intervention publique répond historiquement à deux soucis : dynamiser l'investissement en logement – le « déficit » de logements est chronique en France, même s'il est aujourd'hui loin des niveaux du début du xx<sup>e</sup> siècle et de la fin des deux guerres mondiales – et diminuer les inégalités d'accès au logement.

#### Dynamiser l'investissement en logement

L'évolution de la demande est fortement contrainte et dépend de tendances lourdes. D'une part, la demande de logement tend à augmenter : l'amélioration des standards pousse à la hausse des normes ; des logements, auparavant satisfaisants, apparaissent insalubres ou trop petits aux nouveaux utilisateurs. D'autre part la population augmente – les gens vivent plus longtemps et les soldes naturels et migratoires sont positifs – et les ménages sont de plus en plus petits : les jeunes quittent plus tôt le domicile de leurs parents, le nombre de familles monoparentales augmente et les personnes âgées vivant seules sont plus nombreuses. Ces variations démographiques pèsent très fortement sur la demande potentielle de logement. Elles alimentent une demande nouvelle qui avait été estimée en 2002, sur la base du recensement de 1999, à environ 320 000 logements par an (Jacquot, 2002). Elle diminuerait mais resterait largement positive au cours des prochaines décennies.

Cette demande est difficile à comprimer. Le logement est un bien de première nécessité, comme en témoigne le fait qu'en cas de difficulté de paiement, les dettes de loyer sont le premier poste remboursé par les ménages dans 71 % des cas (Source : Acadie-Anpeec). Elles devancent ainsi, dans l'ordre, les dettes d'eau, de gaz ou d'électricité, ainsi que le téléphone, les impôts et les différents crédits fi-

nanciers. Elles figurent dans les deux premières priorités des ménages dans 90 % des cas.

Face à cette demande, **l'offre n'est pas très élastique**. Un logement est immobile et peu « liquide ».

Le logement est un *investissement de long terme et constitue un actif peu fluide*. C'est donc un investissement risqué (J. Friggitt, 2001). De plus, le taux d'effort brut décroît avec le revenu, ce qui concentre le risque sur les populations les moins à même de le garantir (le taux d'effort brut rapporte le loyer au revenu net, après prestations familiales, avant impôts et hors aides au logement, le taux net rapporte le loyer, après déduction des aides au logement, au revenu net).

Surtout, *l'immobilier n'est pas un marché unifié*, puisque les logements sont des biens immobiliers. Si la demande est satisfaite dans de nombreuses zones, l'offre demeure insuffisante dans d'autres. Dans le cas de l'Île-de-France, le rapport Pommelet (mai 2005) souligne que 20 000 logements disparaissent chaque année, qu'en moyenne 37 000 logements par an sont construits depuis la fin des années quatre-vingt-dix et que la population a crû de plus de 300 000 personnes pour la seule période 1999-2004. Le déficit de logement accumulé au cours des dernières années dépasserait ainsi largement les 100 000 logements et commencerait à peser sur l'attractivité de la région, les actifs ayant du mal à s'y loger.

L'adaptation de l'offre à la demande passe par la construction qui dépend de la capacité de production et de la productivité du secteur du bâtiment, de la possibilité légale de construire ou de son opportunité économique (zones non rentables car trop éloignées de la ville, populations non solvables pour le type de bien disponible, etc.). En conséquence, plusieurs années sont nécessaires

pour que l'offre réponde à une demande exprimée mais qui a été mal anticipée.

Cette inélasticité de l'offre conduit à des ajustements retardés et décalés du niveau de production à la demande. Elle alimente une instabilité chronique du marché national. Les mises en chantiers sont historiquement élevées depuis 2002 et la demande potentielle nouvelle est plus que couverte. Mais les délais de réalisation des projets (trois ans en moyenne) font que le marché demeure à flux tendu et que le niveau des prix ne traduit pas la résorption en cours du déficit. Les investissements continuent donc, au risque de saturer certaines niches.

#### Diminuer les inégalités d'accès au logement

Le second objectif est lié au souci de diminuer les inégalités d'accès au logement et de réduire le poids des dépenses associées dans le budget des ménages les plus pauvres. Selon un mécanisme de rente foncière classique, les prix et les types de biens varient de quartier à quartier et la sensibilité des ménages aux prix des logements produit de la ségrégation spatiale.

Les effets de cette ségrégation sont augmentés par un effort de construction qui correspond majoritairement à de l'habitat individuel en zones périurbaines : sur les 313 000 logements construits en 2003, on comptait 198 000 maisons individuelles dont 152 000 en secteur diffus (contre 46 000 en lotissement). Au total, ce sont moins de 100 000 constructions qui ont directement contribué à améliorer le parc en zone dense (moins de 0,3 % du stock de ces zones). Le taux de mobilité annuel étant voisin de 10 %, le neuf contribue pour moins de 5 % à la mobilité annuelle dans les espaces denses ou centraux et ne participe donc que mineurairement à leur restructuration.

pas une partie. Un tel système permet théoriquement de mieux adapter la dépense publique au marché du logement : l'aide peut en définitive être conservée par le locataire ou captée par le propriétaire via des hausses de loyer en fonction de l'état du marché :

- si le marché est tendu, les aides seront répercutées dans les loyers et appropriées par les bailleurs. Le rendement locatif s'améliore d'autant et l'enchaînement doit se traduire à moyen terme par une hausse de l'offre ;

- si le marché est à peu près à l'équilibre, les aides se transforment en outil de redistribution à la différence des aides à la pierre, tout en générant moins d'effets d'aubaine.

La réactivité du marché est donc essentielle au bon fonctionnement de ce système d'aide. Or, l'élasticité de l'offre est relativement faible à court terme (*encadré 3*). Dès que la demande est un minimum dynamique, l'aide profitera surtout au bailleur.

Les propriétaires bailleurs bénéficient également d'aides à l'investissement. En 2002, les aides non fiscales (pierre et personne)

étaient attribuées en quasi-totalité au titre des résidences principales et se partageaient de manière équilibrée entre secteur HLM (qui constitue le premier poste avec 7,7 milliards d'euros, soit 42 % des aides), secteur locatif libre (6,6 milliards d'euros soit 35 % des aides) et propriétaires occupants (4,2 milliards d'euros, soit 23 % des aides). Mais cela ne rend pas compte de l'ensemble des dépenses publiques : celles-ci transitent de plus en plus par le biais d'exonérations fiscales, plus favorables aux propriétaires occupants et aux bailleurs privés.

### Le levier fiscal

Les avantages fiscaux s'élèvent à 7 milliards d'euros en 2002 soit 27 % des dépenses de logement pour moins de 17 % en 1984. Une part importante de cette hausse résulte de la réduction de TVA à 5,5 % pour les travaux (à partir de 1997 pour les producteurs et de 1999 pour les consommateurs). L'avantage est de 1 milliard d'euros pour les consommateurs et de 2,4 milliards d'euros pour les producteurs. Les avantages aux producteurs se diversifient donc

et leur fiscalisation est en hausse : la part des avantages fiscaux (y compris le prêt modifié aidé fiscal et la réduction des droits de mutation) passe de 31 % en 1984 à 74 % en 2002 (*figure 3*).

Au-delà de la TVA, les programmes d'amortissement locatif (Périsso, Besson, Robien), en croissance régulière depuis 1997 ont participé à cette hausse (560 millions d'euros en 2002). Ces aides, croissantes avec le revenu des bénéficiaires, incitent à l'investissement locatif en échange de contraintes plus ou moins souples sur les revenus des locataires ou les montants des loyers. Elles sont de fait soumises à la fois à la nécessité d'une rentabilité fiscale suffisante pour être attractives et aux contraintes d'utilisation qui les légitiment politiquement (types de biens conventionnés autant que plafonds de loyers pratiqués de manière à correspondre à du logement de nature intermédiaire entre parc social et parc privé).

Les objectifs auxquels répondent les politiques du logement depuis vingt ans sont la conséquence pratique des problèmes esquissés ci-dessus : un défaut d'investissement provoque un rationnement et une hausse des prix ; en parallèle, une forte tension sur les marchés immobiliers risque d'accélérer les logiques de ségrégation spatiale.

### Une politique favorable à la propriété privée ?

L'accession à la propriété est une tendance forte des dernières décennies, comme en témoigne le nombre croissant de ménages ayant fini de rembourser leurs emprunts (52 % des

Figure 3 - Avantages conférés

	en millions d'euros					
	1984	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Aux consommateurs</b>	<b>4 734</b>	<b>12 024</b>	<b>12 805</b>	<b>13 681</b>	<b>13 959</b>	<b>14 517</b>
Aides perçues	4 734	11 983	12 446	12 589	12 930	13 512
Avantages fiscaux	0	41	359	1 092	1 029	1 005
<b>Aux producteurs</b>	<b>9 049</b>	<b>7 903</b>	<b>8 392</b>	<b>9 263</b>	<b>11 082</b>	<b>11 082</b>
Aides perçues	655	1 056	992	916	899	928
Avantages de taux	5 568	1 886	1 606	2 069	2 198	1 824
Avantages fiscaux	2 321	4 086	4 447	6 067	5 766	5 958
Autres aides	505	875	1 347	212	2 219	2 245
<b>Total</b>	<b>13 783</b>	<b>19 927</b>	<b>21 197</b>	<b>22 944</b>	<b>25 041</b>	<b>25 473</b>

Source : Insee, *Compte du logement 2003*.

# 6 Logement

propriétaires en 1984, et 63 % en 2002). Cependant, depuis les années quatre-vingt-dix, la part des accédants dans la population est en baisse et, plus récemment, parmi les ménages de moins de 35 ans.

Les primo-accédants représentaient 24,4 % des ménages en

1984, 26,1 % en 1988, contre 21 % en 2002. La hausse des prix est un élément d'explication conjoncturel : alors que les propriétaires peuvent financer leur achat à partir d'un capital important dont la valeur suit le niveau du marché (figure 4), les primo-accédants disposent de moins de fonds propres et adap-

tent leur taux d'endettement au besoin de financement (figure 5). En 2002, leur recours à l'emprunt atteint 62 % de la valeur de l'acquisition contre 52 % en 1997. Aussi, malgré la forte baisse des taux, l'endettement « logement » des ménages ne cesse de croître alors même que les trajectoires individuelles sont de plus en plus chaotiques. L'endettement des ménages atteint, en 2004, quatre années d'épargne brute, niveau jamais atteint depuis la fin des années quatre-vingt. Il est composé à 68 % de crédits immobiliers, contre 66 % en 2002 (Rapport de la commission bancaire, 2004).

En volume comme en structure, les aides semblent favorables aux locataires et aux bailleurs plutôt qu'aux propriétaires occupant leur logement, sous l'effet combiné de l'augmentation des APL et des mesures d'investissement locatif. La stagnation des aides à la pierre favorables aux accédants (figure 6), n'est cependant pas une explication suffisante à la baisse du taux d'accès : être locataire tout en étant bailleur d'un logement similaire par ailleurs est fiscalement moins avantageux qu'être propriétaire de son logement. Les propriétaires occupants bénéficient donc d'un avantage fiscal implicite qui est absent de ce décompte. En 2002, les loyers perçus représentent 47 milliards d'euros, pour environ 3 milliards d'euros de prélèvements (CRL et impôts sur les revenus locatifs) quand les loyers fictifs représentent potentiellement 109 milliards d'euros et ne subissent aucune taxe : un propriétaire n'est pas taxé sur le loyer qu'il devrait se verser s'il était locataire de son propre logement.

Souvent présentée comme un objectif politique, l'augmentation

Figure 4 - Structure du financement des propriétaires non accédants (non corrigé des volumes et des prix)

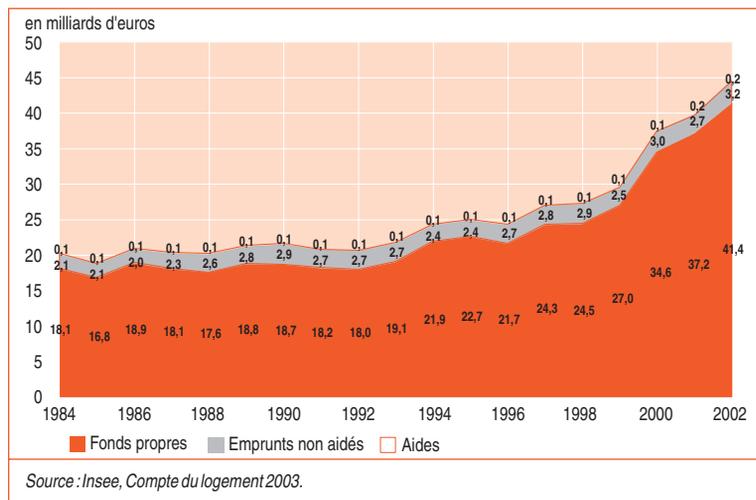
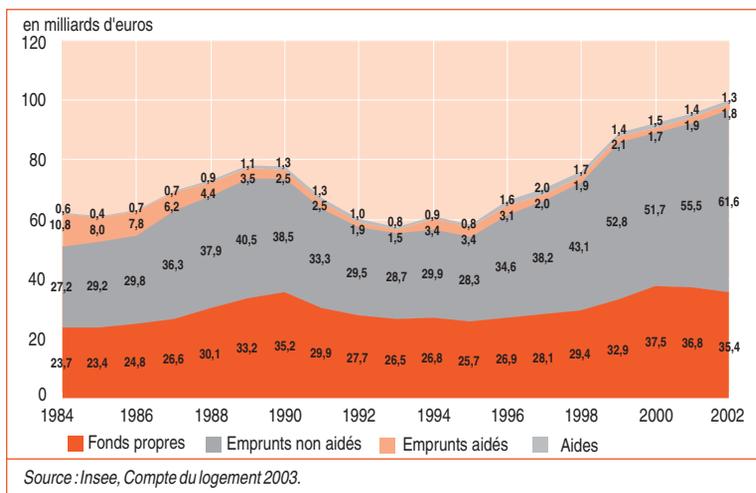


Figure 5 - Structure du financement des propriétaires accédants (non corrigé des volumes et des prix)



du nombre de propriétaires n'est pas sans inconvénients. Les propriétaires sont moins mobiles que les locataires et le sont d'autant moins que leur bien est peu liquide (Debrand et Taffin, 2005). Ils ne sont pas nécessairement en mesure de choisir le moment où ils vendent et peuvent ainsi devoir sortir du marché en pleine baisse. Le risque est d'ailleurs d'autant plus important qu'empiriquement une baisse du revenu est corrélée à une baisse des prix (Friggit). Or, cette faible mobilité entraîne

une moindre réactivité sur le marché de l'emploi. Il y a donc des risques à pratiquer une politique d'accession sociale sans filets de sécurité pour les ménages bénéficiaires.

### Le logement social, recours même imparfait des jeunes et des plus pauvres

Alors que 21 % des 30-39 ans étaient locataires dans le parc so-

cial en 1992, ils étaient 24 % en 2002. Parallèlement, la hausse du recours du quart des ménages les plus pauvres au logement social se lit dans la composition de la population du parc social : alors que ce parc était, dans les années soixante-dix, majoritairement occupé par les classes moyennes, les ménages les plus modestes y sont de plus en plus nombreux (figure 7). Moins de 20 % des ménages les plus pauvres résidaient dans le parc social en 1988, ils sont aujourd'hui plus d'un tiers et ce parc est devenu leur première solution d'hébergement, à parité avec la propriété (dont seulement 7 % d'accédants) et loin devant le secteur libre (24 %).

Le parc social joue un rôle redistributif, même imparfaitement ciblé (Laferrère et alii, 2000), qui s'ajoute à celui des aides. Hors charges, le taux d'effort après aides d'un locataire modeste dans le parc social tombe à 10 % (figure 8).

Le taux de sous-occupation des logements dans le parc HLM augmente du fait des couples sans enfant ou des personnes isolées ; ce phénomène devrait s'accroître avec le *papy-boom*. Au-delà de la question des baux à vie, la politique de logement social a ainsi pris un tour ambigu, coincée entre les objectifs de mixité sociale et la nécessité de loger les plus pauvres. Elle offre un recours unique aux ménages les plus pauvres, en particulier dans les zones tendues, celles où les conditions d'offre et de demande tirent les prix vers le haut. Mais le parc historiquement censé abriter une certaine mixité sociale est mal réparti dans les agglomérations. Les logements HLM sont très concentrés dans quelques

Figure 6 - Ventilation des aides et avantages par filière

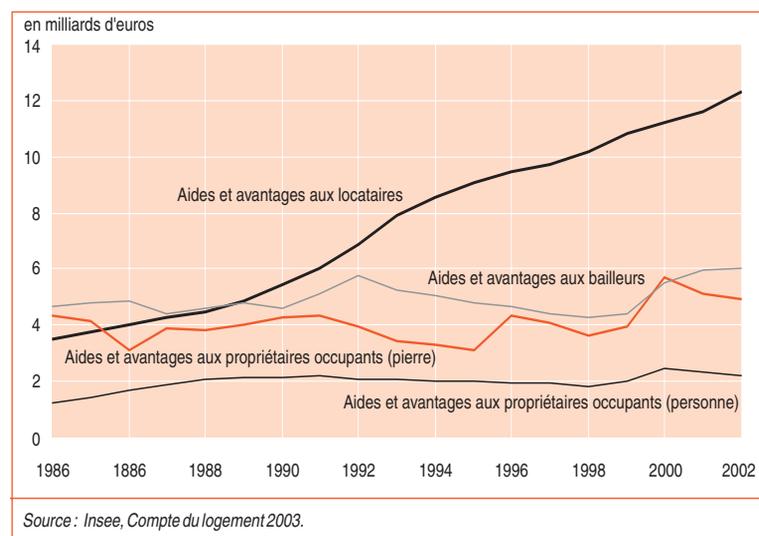


Figure 7 - Composition de la population des locataires dans le parc social, répartis en fonction de leurs revenus

Année	en %			
	1 <sup>er</sup> quartile	2 <sup>e</sup> quartile	3 <sup>e</sup> quartile	4 <sup>e</sup> quartile
1973	12,0	29,0	35,0	24,0
1978	17,2	30,9	33,2	18,9
1984	25,7	33,5	27,9	12,9
1988	30,2	32,6	25,1	12,1
1992	31,8	32,9	24,6	10,7
1996	33,0	32,7	24,8	9,5
2002	35,6	32,3	22,9	9,2

Source : Insee, enquêtes Logement.

quartiers ou communes ; selon l'observatoire des Zus, un logement social sur trois est situé dans une zone urbaine sensible contre un logement non-HLM sur vingt. Quand les occupants étaient très divers, cela ne posait aucun problème économique ou social. Associée à la segmentation du marché du logement et à une répartition inégale du parc social dans les villes, l'augmentation de la spécialisation sociale du logement HLM finit aujourd'hui par nourrir la concentration spatiale des populations défavorisées contrariant tout objectif de mixité sociale.

### La segmentation du marché du logement en question

L'évolution de la population locataire dans le parc social pointe l'un des principaux problèmes du marché du logement : sa segmentation. La hausse des loyers est générale à l'échelle de la France (+ 38 % entre 1993 et 2004). Mais sur la même période, le revenu disponible brut des ménages a lui augmenté de 44 %. Cette hausse modérée (sauf en fin de période) pose donc problème surtout parce qu'elle affecte principalement les ménages les plus pauvres et par l'écart croissant

entre les loyers du secteur social et ceux du secteur libre (figure 9). De plus, sortir du parc social, ce n'est pas seulement risquer de passer d'un taux d'effort net de 10 % à 16 %, c'est aussi devoir présenter des garanties très fortes à un bailleur potentiel. Ces barrières à l'entrée bloquent naturellement les trajectoires résidentielles des locataires HLM. Deux types de politique ont été menés afin de répondre à ces enjeux : une politique d'aide au logement et une politique de conventionnement des loyers.

En moyenne, le loyer représente 19,7 % du revenu des ménages avant aides et 16,2 % en intégrant celles-ci. Mais dans le détail, les aides ont un effet solvabilisateur particulièrement élevé sur les ménages les plus pauvres, ceux dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane, c'est à dire en dessous du seuil de pauvreté, (soit moins de 7 300 euros par an, environ 10 % de la population). Leurs loyers représentent 40 % de leur revenu avant aides, mais seulement 16 % après la prise en compte des aides (qui représentent donc en moyenne 60 % du loyer). L'effet des aides est également sensible quoique

Figure 8 - Effort financier des ménages locataires pour se loger rapporté à leurs revenus

	en %			
	Taux d'effort brut*		Taux d'effort net*	
	Ensemble	Ménages logés dans le parc social	Ensemble	Ménages logés dans le parc social
Ménages les plus pauvres (10 %)	40,1	33,4	16,1	10,0
Ménages modestes (20 %)	24,9	21,2	16,7	13,1
Autres ménages (70 %)	16,9	14,4	16,1	13,4
<b>Ensemble des ménages locataires</b>	<b>19,7</b>	<b>17,7</b>	<b>16,2</b>	<b>13,0</b>

\*Le taux d'effort brut rapporte le loyer au revenu net, après prestations familiales, avant impôts et hors aides logement, le taux net rapporte le loyer après déduction des aides au logement aux revenus.  
Source : Insee, enquête Logement 2002.

Figure 9 - Prix du secteur libre (loyers mensuels moyens au 1<sup>er</sup> janvier, hors loi 1948) et écart entre le secteur libre et le secteur social

	1993			2003			2004			Évolution 1993-2004 (en %)		
	€	€/m <sup>2</sup>	Écart* en €	€	€/m <sup>2</sup>	Écart* en €	€	€/m <sup>2</sup>	Écart* en €	€	€/m <sup>2</sup>	Écart*
	<b>France entière</b>	<b>344</b>	<b>5,5</b>	<b>2,6</b>	<b>455</b>	<b>7,4</b>	<b>3,5</b>	<b>472</b>	<b>7,6</b>	<b>3,5</b>	<b>37,3</b>	<b>38,2</b>
Unité urbaine de moins de 20 000 h.	262	3,6	0,8	386	5,5	1,8	410	5,6	1,8	56,5	55,6	125,0
de 20 000 à 100 000 h.	276	4,1	1,5	386	5,5	2,0	404	6,0	2,3	46,5	46,3	53,3
de 100 000 à 2 000 000 h.	320	5,1	2,3	418	6,8	3,0	434	7,0	3,1	36,1	37,3	34,8
Agglomération parisienne	463	8,7	5,3	600	11,7	7,1	625	12,0	7,1	35,0	37,9	34,0

\* Écart = prix moyen au m<sup>2</sup> dans le secteur libre – prix moyen au m<sup>2</sup> dans le secteur social.

Source : Insee, enquêtes Loyers et charges.

plus tenu sur les ménages modestes (de 7 300 à 10 900 euros en 2002 ; ils représentent 20 % de la population). Surtout, ces derniers ont moins accès au parc social et subissent donc plus fortement la hausse des loyers et l'accroissement de l'écart entre les loyers du secteur social et ceux du secteur libre.

Si les aides à la personne sont un apport indéniable sur le budget de chaque ménage pauvre (à concurrence des plafonds de loyer), leur efficacité économique est en revanche plus discutable. Le système peine actuellement à concilier les deux objectifs initialement poursuivis : rendement locatif ou réduction des inégalités selon l'état du marché locatif.

D'une part, l'absence de revalorisation des aides ces dernières années remet en question leur aspect solvabilisateur pour les publics les plus en difficulté. L'élargissement des aides à des publics de plus en plus nombreux a rendu toute réévaluation difficile car très lourde d'un point de vue budgétaire. Il est en effet impos-

sible de différencier les publics bénéficiaires, alors même que l'ampleur de la population éligible rend ces besoins particulièrement variés.

D'autre part, fait logique en période tendue sur le marché immobilier, les aides peuvent être en partie captées par les propriétaires. Cela n'est pas contraire à l'objectif de l'aide dans la mesure où cela permet une hausse de l'offre de logement (via la hausse du rendement locatif). Mais en définitive, cela pose au cœur du débat la question de l'élasticité de l'offre. Parallèlement à la généralisation des aides, la construction de petits logements a été massive entre 1990 et 1999. Pour la première fois depuis 1962, le nombre de logements d'une ou deux pièces augmente de près de 500 000 unités (Chaleix et Madinier, 2000). Toutefois, cette hausse répond en partie à la restructuration du parc social de fait des années quatre-vingt (250 000 petits logements ont été détruits entre 1982 et 1990) et à la décohabitation massive des jeunes étudiants. Compte tenu

des tensions persistantes sur l'offre de logements pour les pauvres et les étudiants (dont les loyers ont proportionnellement plus augmenté que ceux des autres populations), il est même possible qu'elle n'ait pas été assez importante.

Au final, il est toutefois difficile de dire si le résultat observé sur le parc de petits logements est une conséquence de la politique d'aides au logement sur toute la période ou de la politique d'amortissement accélérée dont l'effet est massif en fin de période.

De manière générale, l'effet de chaque politique est d'autant plus difficile à isoler qu'il doit se penser dans le cadre d'un marché du logement très volatil, qu'il s'agisse du locatif ou de la vente. L'évolution des prix et des loyers à la baisse entre 1991 et 1997 et à la hausse depuis 1997 ont ainsi eu un effet sur le rendement de l'immobilier qui dépasse en ampleur toutes les mesures indirectes d'incitation via le canal prix et qui perturbe leur efficacité. ■

### Pour en savoir plus

**Chaleix M., Madinier C.,** « Des logements plus grands et plus confortables », *Insee Première*, n° 750, 2000.

**Debrand T. et Taffin C.,** « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », *Économie et statistique*, n° 381-382, p. 125-148, Insee, 2005.

**Fack G.,** « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus

élevés ? », *Économie et statistique*, n° 381-382, p. 17-40, Insee, 2005.

**Friggit J.,** « Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques », *Economica*, Paris, 2001.

**Friggit J.,** « Le prix des logements en 2004 : quelques anomalies historiques », *Urbanissimo*, n° 78, octobre 2004.

**Jacquot A.,** « La demande potentielle de logement – L'impact du vieillissement de la population », *Insee Première*, n° 875, 2002.

**Laferrère A., Le Blanc D. et Pigois R.,** « Les effets de l'existence du parc HLM sur les profils de consommation des ménages », *Économie et Statistique*, n° 328, p. 37-60, Insee, 1999-8.