



1. L'essentiel

Auteure :

Sophie Conrad,
responsable du pôle
Politiques publiques,
Institut Montaigne



- Le programme ambitieux du candidat Emmanuel Macron en matière de logement a rapidement été perturbé par la **mesure mal comprise et mal perçue** - et sans doute questionnable au regard des enjeux financiers - de la baisse de cinq euros des APL. Présentée au cœur de l'été 2017 sur fond de restrictions budgétaires, la mesure était éloignée d'une vision stratégique de moyen/long terme que nécessite la politique du logement. La fragilisation du secteur qu'a suscitée la réforme de la réduction de loyers de solidarité (RSL) en 2018 pour faire baisser les dépenses publiques d'APL locative a sans doute contribué à la baisse de la production de logement social.
- Le quinquennat a également été marqué par **la difficulté à générer le choc d'offre souhaité**. Le nombre de constructions a fortement baissé, se rapprochant de ses niveaux les plus bas, une situation que la crise sanitaire ne suffit pas à expliquer : les différentes restrictions apportées aux dispositifs en faveur du logement (APL accession, PTZ, Pinel etc) ont laissé planer des doutes sur le devenir du soutien du Gouvernement en faveur du logement.
- Cette incapacité à faire émerger l'offre trouve une autre traduction dans le logement étudiant dont l'objectif de 80 000 nouvelles mises en service ne sera pas rempli.
- Si la crise sanitaire a pu justifier un effort en matière d'hébergement d'urgence, la croissance non maîtrisée du nombre de places ouvertes peut interroger.

A contrario, les résultats de certaines réformes sont encourageants :

- le regroupement des organismes HLM, qui était une des mesures centrales de la loi ELAN, a été plutôt bien enclenché et la restructuration du secteur devrait être quasi aboutie en 2022 ;
- le retour des investisseurs institutionnels dans la construction de logements locatifs est un facteur encourageant sur les perspectives, signe que la rentabilité est revenue et que les spécialistes des opérations immobilières pourront contribuer fortement à la relance de l'offre.

Parmi les chantiers restants,

- l'enjeu résidera dans la réduction des coûts du logement pour tenir compte des budgets non-extensibles des ménages, tout en satisfaisant des attentes nouvelles (transition énergétique, câblage haut débit, famille modulable, vieillissement de la population dans un contexte de croissance démographique et de concentration urbaine). L'une des clés pour parvenir à cet équilibre est de lutter contre l'inflation réglementaire qui crée une hausse des prix et une difficulté à construire.
- avec la baisse des rendements des actifs financiers, le secteur du logement va de nouveau être financièrement attractif si les freins sont allégés. Garantir un retour durable des investisseurs institutionnels constituerait l'une des solutions pour faire baisser le poids du logement dans le budget des ménages.

2. Les engagements pris

1. Les engagements du candidat

Durant la campagne présidentielle, Emmanuel Macron s'est engagé à :

- créer un "choc d'offre", afin de "tasser les prix" là où les besoins sont les plus forts ;
- faciliter l'accès au logement pour les jeunes et les actifs en mobilité, à travers la construction de 80 000 logements pour les jeunes, 20 000 pour les jeunes actifs et la création d'un bail "mobilité professionnelle" ;
- transférer les autorisations d'urbanisme dans les zones prioritaires, notamment le permis de construire, à l'intercommunalité, ou le cas échéant à la métropole, voire à l'État ;
- accroître les solutions de logement pour les ménages aux ressources modestes, en poursuivant la production de logements sociaux au même niveau que ces dernières années ;
- rendre l'attribution des logements sociaux plus transparente ;
- créer 10 000 places supplémentaires en pension de famille en cinq ans et assurer un droit à la domiciliation pour les sans-abris ;
- accélérer la rénovation des logements pour accentuer la transition environnementale, en transformant le Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime immédiatement perceptible au moment

des travaux et non l'année suivante et en amplifiant le programme de rénovation urbaine en le portant à 10 Mds€ ;

- exonérer quatre Français sur cinq de la taxe d'habitation tout en laissant l'immobilier soumis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ;
- amplifier le programme de rénovation urbaine en le portant à 10 Mds€ en faveur de 450 quartiers.

2. Les engagements en cours de mandat

Comme cela a été rappelé, le Gouvernement a d'abord annoncé le 22 juillet 2017 une mesure d'économie budgétaire visant à baisser uniformément de cinq euros par mois à compter d'octobre 2017 les aides personnelles au logement. Elle est mise en place dès le 1^{er} octobre 2017.

Il a ensuite annoncé une réforme structurelle du mode de calcul des aides au logement dans le cadre de sa stratégie pour le logement. Dès 2018, le Gouvernement impose aux organismes de logement social une baisse des loyers dans le parc social pour les locataires bénéficiaires des aides au logement, via la mise en place d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) avec en parallèle une baisse des APL de 90 à 98 % du montant de la baisse de loyer pour que cette réduction d'APL ne se traduise pas par une baisse de ressources pour les ménages concernés.

Le Gouvernement a par ailleurs décidé de supprimer au 1^{er} janvier 2018 "l'APL accession" pour les nouvelles opérations d'accession en logement neuf et pour les acquisitions d'ancien en zone tendue, remplacée par une prime uniquement pour les accédants en outre-mer, l'accession à la propriété passant en priorité par le prêt à taux zéro (PTZ) lui-même réduit selon les zones géographiques.

En 2019, le calcul des droits des allocataires est modifié pour prendre les ressources les plus récentes afin d'en améliorer l'équité et d'en réduire les effets indésirables. La deuxième étape de la réforme (contemporanéité des ressources prises en compte en se basant sur les ressources des 12 derniers mois glissants) devait être mise en œuvre au printemps 2019 dans le prolongement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu qui permet de connaître les revenus mois par mois (le montant d'économie prévu pour l'année 2019 était de 1,188 milliard d'euros). Toutefois, elle a été reportée par décision du Premier ministre le 2 juillet 2019.

Prévue en 2020, la réforme des APL "*en temps réel*" avait été décalée en raison de la pandémie de Covid-19. Sa date de mise en œuvre a été fixée finalement au **1^{er} janvier 2021 pour les APL locatives et au 1^{er} mai 2021 pour l'APL accession des opérations en stock**. Désormais, les aides personnalisées au logement (APL), allocations de logement familiale

(ALF) ou encore allocations de logement sociale (ALS) sont calculées sur la base des ressources des douze derniers mois et non plus sur celle des revenus perçus deux ans plus tôt. La loi de finances pour 2021 prévoit également le versement par le groupe Action Logement d'une contribution d'1 Md€ au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance les trois aides au logement.

3. Les réalisations au cours du quinquennat

1. Calendrier des réformes (liste et dates)

Après une consultation des acteurs à l'été, la stratégie logement du gouvernement a été présentée le 20 septembre 2017. Elle développe assez classiquement des thèmes traditionnels : **"construire plus, mieux et moins cher"** ; **"répondre aux besoins de chacun"** ; **"améliorer le cadre de vie"**.

Elle a été suivie par des mesures inédites et inattendues de réduction des aides au secteur du logement dès septembre 2017 et dans la loi de finances pour 2018 :

- baisse de 1 Md€ de l'aide personnelle au logement, uniquement centrée sur les locataires du parc social, compensée par une réduction équivalente des loyers (RLS), et sur les accédants modestes avec suppression de l'APL accession pour les nouvelles opérations ;
- relèvement de 5,5 % à 10 % de taux de TVA pour les logements sociaux et taxe de 10 % sur les produits de vente par les bailleurs sociaux ;
- fin de la prime d'État pour les plans épargne logement ouverts à partir du 1^{er} janvier 2018 ;
- exclusion du CITE des fenêtres, portes et volets, ainsi que des chaudières à fioul à partir de juin 2018 ;
- fort resserrement du prêt à taux 0 (PTZ) et du "Pinel" prolongés pour quatre ans : "sortie en sifflet" (division par deux de l'aide en 2018 et 2019), puis exclusion prévue à compter de 2020 du PTZ dans le neuf en zone C et B2 (34 400 communes et 54 % des bénéficiaires en 2016) et du "Pinel" en zone B2 ; suppression dès 2018 du PTZ avec travaux dans l'ancien dans les zones A et B1.

Début novembre 2017, face aux inquiétudes exprimées par les professionnels du secteur, le président du Sénat a proposé au président de la République **la tenue d'une conférence de consensus, avant la mise en route des chantiers législatifs du gouvernement.**



Le plan pour conforter l'attractivité des villes moyennes, présenté par le ministre de la Cohésion des territoires le 15 décembre 2017, sans budget propre, s'appuie sur les contributions de différents partenaires. La convention signée entre l'État et Action logement fin décembre prévoit une enveloppe de 1,5 Md€ pour ce plan et de porter à 10 Mds€ l'enveloppe pour la rénovation urbaine.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) en date du 23 novembre 2018 prévoit un certain nombre de modifications :

- les HLM devront céder 1 % de leur parc chaque année, soit 40 000 logements sociaux par la création d'une société foncière, filiale d'Action logement, et en supprimant l'avis des maires ;
- le regroupement de 850 organismes HLM autour d'entités regroupant au moins 12 000 logements notamment en conditionnant l'accès aux aides octroyées par la Caisse des dépôts à cette condition ;
- les promoteurs pourront désormais construire 30 % de plus qu'antérieurement s'ils transforment les immeubles de bureau en logements ;
- l'obligation de concours d'architecture pour les bailleurs sociaux est levée et réduit le rôle des Architectes des Bâtiments de France (ABF) ;
- l'encadrement des loyers en zone tendue est à nouveau rendu possible ;
- la création d'un bail "mobilité" (meublé de 1 à 10 mois, non reconductible, où les locataires ne sont pas obligés de verser de dépôt de garantie, les propriétaires étant couverts contre les risques par le dispositif Visale).

La loi de finances pour 2020 a finalement prolongé le PTZ neuf en zones B2 et C et la loi de finances pour 2021 a prorogé jusqu'à fin 2022 le régime du PTZ dans son ensemble qui devait normalement se terminer fin 2021. Le Pinel a quant à lui été prorogé jusqu'en 2024 par cette même loi de finances. Des discussions menées depuis début décembre 2020 avec le ministère du Logement, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, le ministère délégué aux Comptes publics et les partenaires sociaux d'Action Logement ont permis de **partager le constat que la crise a fait émerger de nouvelles priorités en matière de logement.**

Il est alors décidé d'amplifier les interventions du Groupe Action Logement, avec pour objectif de redéployer des financements pour accélérer la production de logements abordables, de répondre aux nouveaux besoins d'habitat exprimés par la crise et de soutenir les jeunes actifs et les ménages à revenus modestes dans leur parcours-logement. Il est également décidé de conforter

la dynamique de rénovation urbaine pour les quartiers prioritaires de la ville avec quatre axes :

- accompagnement de 20 000 salariés accédant à la propriété d'un logement neuf par le versement d'une aide de 10 000 € (sous conditions de ressources et de nature de l'acquisition) ;
- soutien supplémentaire à la production de 250 000 logements sociaux et abordables en deux ans pour 1,17 Md€ ;
- sécurisation des parcours et accompagnement des jeunes et des salariés :
 1. en augmentant le montant de l'enveloppe destinée à l'accompagnement des salariés en difficulté, en plus de la poursuite du versement de l'aide à la prévention des loyers impayés ;
 2. en étendant le bénéfice de l'aide mobilité de 1 000 €, à tous les jeunes de moins de 25 ans munis d'un bail locatif, entrant en emploi, rémunérés entre 0,3 et 1,1 SMIC ;
 3. en élargissant la garantie Visale à l'ensemble des salariés du secteur privé et agricole de plus de trente ans, gagnant moins de 1 500 euros nets par mois ;
- relance de la rénovation urbaine avec la mobilisation de 1,4 Md€ supplémentaires pour intensifier les opérations de rénovation et de mixité sociale portées par l'ANRU dans les quartiers prioritaires de la ville, portant le montant du NPNRU de 10 à 12 Mds€.

2. Analyse par mesure

L'efficacité des mesures

- **En matière de construction de logements**, la mesure n'a pas été aussi efficace qu'attendu : entre 2018 et 2020, le nombre de permis de construire n'a cessé de fléchir pour tomber à moins de 400 000 logements par an (381 000 en 2020 contre 500 000 en 2017 et une baisse de 14,7 % sur un an). En quatre ans, c'est un différentiel de plus de 170 000 logements en moins. Le niveau de construction neuve est proche de ses plus bas depuis 20 ans. En 2020, le nombre de mises en chantier a atteint 376 700 unités avec un repli de 7 % par rapport à l'année 2019. Une des explications réside dans les différentes restrictions budgétaires : suppression de l'aide aux maires bâtisseurs et de l'aide à l'accession, limitation du prêt à taux zéro et prélèvements sur les capacités d'investissements des organismes HLM. La crise économique corollaire de la crise sanitaire ainsi que le calendrier des élections municipales 2020 constituent aussi des explications de ce ralentissement.

- **Concernant les places en hébergement d'urgence**, avec le confinement, 43 000 places ont été ouvertes et le seront jusqu'à fin mars 2022 pour un surcoût de 690 M€, portant ainsi le budget annuel de l'hébergement d'urgence à 2,9 Mds€ (pour plus de 200 000 places). Avec le plan "logement d'abord" et la lutte contre le sans-abrisme, [235 000 personnes](#) ont également été logés durablement depuis fin 2017.
- **Au 1^{er} janvier 2020, le parc locatif social** compte 5 153 600 logements, en progression de 1,3 % sur un an mais en ralentissement par rapport aux années précédentes (63 800 logements supplémentaires après 86 300 en 2019, 89 000 en 2018 et 74 900 en 2017).
- **Concernant le logement des étudiants**, seuls [30 000 logements](#) étudiants seraient construits d'ici 2022.
- **Concernant le rapprochement des organismes HLM**, au terme du délai imposé par la loi ELAN (soit le 31 décembre 2020), le nombre d'organismes HLM soumis à obligation de regroupement est [estimé à 350](#). Du côté de l'USH, on affirme néanmoins que la quasi-totalité des organismes HLM sont, *a minima*, engagés dans une démarche de regroupement.
- **Pour ce qui est des aides au logement**, elles ont poursuivi leur baisse en 2019, pour présenter 38,5 Mds€. Les prélèvements sur le logement ont continué à augmenter malgré la suppression partielle de la taxe d'habitation (TH). Ils atteignent 100 Mds€ en incluant la TH et l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Les impacts distributifs des mesures

Le rabot de cinq euros du montant des APL annoncé au cœur de l'été 2017 a été très mal perçu notamment par les syndicats d'étudiants dénonçant une mesure creusant les inégalités car appliqué aux foyers modestes. Les aides personnelles au logement ont normalement pour finalité de diminuer les dépenses de logement des ménages disposant de revenus modestes. Ainsi, elles couvrent en moyenne 49 % du loyer principal hors charges dans le cas des APL locatives.

Pour rappel, les bénéficiaires des [aides au logement](#) ont un niveau de vie mensuel plus faible que l'ensemble de la population : 1 190 euros en moyenne et 1 100 euros en médiane contre respectivement 1 950 euros et 1 690 euros.

La Cour des comptes a rappelé dans son rapport que les inégalités de traitement persistaient entre bénéficiaires (revenus d'activité vs revenus de transfert).

La mise en œuvre en 2021 du calcul contemporain des APL doit assurer une connaissance plus complète de la situation économique d'un ménage et de s'adapter en temps réel aux revenus du ménage. L'actualisation trimestrielle et non plus annuelle du calcul du niveau des aides personnelles au logement peut constituer un facteur de fragilité pour les bénéficiaires.

4. Les difficultés rencontrées au cours du quinquennat

Les politiques du logement sont par nature des politiques dont les effets sont **différés dans le temps** : il a fallu par exemple près de 10 ans au programme de rénovation urbaine pour être pleinement opérant.

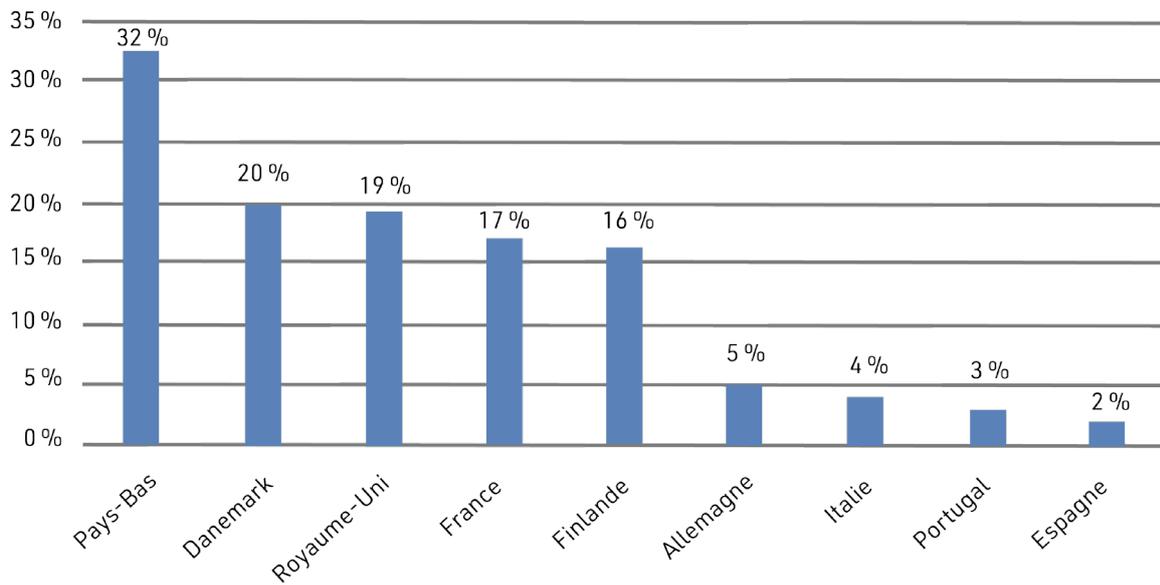
La principale difficulté rencontrée par le gouvernement est liée au **décalage entre la stratégie présentée et les mesures prises**. Alors que rien ne le laissait prévoir dans le programme du candidat, le président de la République a décidé, à marche forcée, de faire des coupes budgétaires dans le secteur du logement, se concentrant en particulier sur le logement social et l'accession sociale à la propriété. **Ceci a provoqué une crise importante, car la réduction du budget 2018, aboutit à un système instable, qui présente le risque d'écartier les plus modestes de l'accès au logement.**

Le maintien du dispositif Pinel sans dégressivité (notion introduite partiellement en 2023 et 2024 dans la loi de finances pour 2021) constitue une occasion manquée pour remettre en cause le fait que le locatif privé doive nécessairement faire l'objet d'un avantage fiscal.

Miser tout sur un choc de l'offre est une vision long terme, qu'il faut concilier avec l'évolution des revenus de nos concitoyens et aux besoins nouveaux à cet horizon, liés à la décohabitation et au vieillissement de la population ainsi qu'à l'évolution des territoires.

Les incertitudes liées à la crise sanitaire n'ont pas facilité les volumes attendus en matière de construction.

Part du logement social dans l'ensemble du parc résidentiel



Source : Housing Europe, traitements réalisés par l'Institut Montaigne.

Le logement social en Europe

Les comparaisons internationales en matière de logement social sont rendues malaisées principalement par les différences de régime juridique et de structure de l'offre. Avec près de 17 % de logements sociaux, la France se distingue toutefois par l'importance du secteur social au sein du parc résidentiel.

Si des États comme les Pays-Bas, le Danemark ou le Royaume-Uni disposent, en proportion, d'un parc plus conséquent, l'Allemagne ainsi que les pays d'Europe du sud se placent dans une situation diamétralement opposée (Cf. graphique).

La situation française trouve son origine dans le caractère "généraliste" de son modèle qui ne limite pas l'accès au logement social aux seuls ménages les plus démunis. À titre d'exemple, un foyer composé de quatre personnes peut prétendre à un tel logement dès lors que son

plafond de ressources n'excède pas 56 410 € à Paris (51 897 € ailleurs en Île-de-France). Contrairement à la France, le logement social est largement décentralisé en Europe.

À cet égard, la définition des critères d'éligibilité par exemple relève majoritairement de la compétence des autorités locales (Pays-Bas, Espagne, Italie, Allemagne) là où la France se caractérise par sa centralisation en la matière.

Enfin, le secteur du logement social hexagonal se singularise par une présence historiquement faible des investisseurs institutionnels.

À l'inverse, la réforme intervenue en Allemagne en 1989 a eu pour effet de confier au marché la satisfaction de l'offre en matière de logement social. D'un point de vue juridique, tous les bailleurs, quel que soit leur statut, sont dès lors considérés comme des acteurs de marché.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org