

## Comprendre, évaluer et transformer les aides publiques au logement

### Synthèse de l'atelier 1

*Les aides publiques au logement : quelle efficacité? Le logement social : quelle création de valeur pour les territoires ?*

*Matthieu Gimat, Doctorant*

*Université Paris-I Panthéon-Sorbonne – Laboratoire Géographie-Cités*

### Synthèse

Chaque année, afin d'améliorer les conditions de logement des français, les pouvoirs publics consacrent plus de 45 milliards d'euros à la politique du logement. Ces aides, aux ménages ainsi qu'aux opérateurs de la production et de la gestion de l'habitat, prennent la forme de subventions directes à la construction de logements, de conditions de financement avantageuses ou encore de réductions d'impôts visant à orienter l'épargne des ménages vers l'immobilier.

Malgré leur volume conséquent, les impacts concrets de ces aides sur le secteur du logement ainsi que leurs effets sur les territoires restent méconnus. Leur évaluation est pourtant nécessaire, dans la mesure où elle permet d'orienter l'action publique et de répondre à des enjeux de justice sociale et territoriale. Les travaux présentés et discutés lors de l'atelier ont été l'occasion de faire le point sur les outils proposés par les chercheurs pour comprendre, évaluer et contribuer à transformer les aides publiques au logement. Ils ont aussi témoigné de la capacité des acteurs et des chercheurs à construire ensemble ces outils et à agir de façon conjointe. L'atelier a ainsi permis de mettre en évidence des points de diagnostic, par exemple en montrant que les résultats de l'aide personnalisée au logement, conçue pour solvabiliser les locataires, sont mitigés. Il a été l'occasion de montrer la diversité des effets induits des aides, notamment en pointant les impacts et les effets de redistribution liés à l'implantation de logements sociaux dans un territoire. Il a enfin rendu possible un échange entre acteurs et chercheurs autour d'enjeux communs à leurs travaux, en questionnant par exemple les échelles géographiques auxquelles l'action est conçue et évaluée.

### Introduction

L'actualité de ces derniers mois témoigne de l'implication toujours importante des pouvoirs publics dans le secteur de l'habitat et du logement. Sylvia Pinel l'a rappelé au cours de son intervention introductive à la journée du 10 juillet : la relance de la construction est un des objectifs du gouvernement actuel, tout comme il l'a été pour la plupart des gouvernements qui l'ont précédé au cours des dernières décennies. Cette mobilisation des pouvoirs publics se fait notamment par le biais d'aides financières, auxquelles un atelier de la journée était consacré. Celui-ci visait à présenter un panorama des réponses que peut apporter le travail conjoint des acteurs et des chercheurs aux deux questions suivantes : Quelle est l'efficacité de ces aides ? Quelle création de valeur permettent-elles sur les territoires ?

L'atelier a été ouvert et animé par **Dominique Hoorens** qui a commencé par rappeler le volume représenté par ces aides.

Selon les Comptes du logement compilés annuellement par l'État, elles dépassent 45 milliards d'euros, distribués de façon directe et indirecte aux opérateurs de la production et de la gestion du logement ainsi qu'aux ménages. Ce volume conséquent motive une interrogation sur les effets de ces aides, c'est-à-dire à la fois sur la mesure dans laquelle elles parviennent à réaliser les objectifs pour lesquels elles ont été conçues et à la fois sur leurs conséquences pour la société et les territoires dans leur ensemble. Répondre à cette interrogation exige, en premier lieu, que soit prise en compte la diversité du secteur du logement et des aides destinées à chacun de ses segments. En second lieu, elle rend nécessaire l'évaluation et la critique des effets induits de ces aides, au-delà de l'objectif pour lequel elles ont été conçues. En dernier lieu, elle impose de prendre en compte un ensemble de difficultés théoriques et méthodologiques, qui engagent la recherche aussi bien que l'action.

Les travaux présentés au cours de l'atelier permettent de montrer en quoi la collaboration entre acteurs et chercheurs est nécessaire pour apporter des réponses satisfaisantes à ces trois enjeux.

### **Appréhender la complexité du secteur du logement**

La mesure des effets des aides publiques au logement exige qu'on les replace dans le système complexe dont elles font partie. Ainsi, une collaboration entre acteurs et chercheurs a notamment pour intérêt de les mettre en perspective, de façon à les observer à une échelle qui dépasse le point de vue de chaque acteur et soit à même de faire apparaître non seulement les conséquences immédiates de chacune, mais aussi les synergies et les contradictions qui existent entre elles.

La présentation de **Guillaume Chapelle** qui a ouvert les discussions de l'atelier, consistait en un état des lieux des travaux des économistes à propos du logement. Elle a permis de rappeler les caractéristiques, au sein du secteur du logement, du segment locatif privé, du segment locatif social et du segment en propriété. Elle a été l'occasion de souligner les enjeux auxquels ces segments sont confrontés du point de vue des pouvoirs publics et les modalités d'action existantes en leur sein. Guillaume Chapelle a ainsi rappelé les objectifs de maîtrise des taux d'effort des ménages, d'accroissement et d'entretien du parc de logements ainsi que d'accès facilité à la propriété. Il a, dans le même temps, évoqué la diversité des interventions publiques, en montrant par exemple que dans le secteur locatif privé, la construction est stimulée par des incitations fiscales visant à diriger l'épargne des ménages aisés vers l'immobilier, alors que dans le secteur locatif public, elle l'est par le biais de subventions et de conditions de prêt réservées aux organismes HLM.

Ce panorama a montré la diversité d'objets sur lesquels interviennent les pouvoirs publics ainsi que la diversité d'outils auxquels ils ont recours. Il a aussi été l'occasion de présenter les méthodologies mises au point par les économistes pour évaluer les aides publiques, introduisant ainsi les présentations de Corentin Trévien et de Pierre Madec qui ont proposé des prolongements sur des cas plus spécifiques. Ces présentations ont en premier lieu montré qu'il pouvait parfois être complexe de rapporter les actions entreprises à leur but explicite, dans la mesure où celui-ci n'est pas forcément unique ou univoque. Guillaume Chapelle a par exemple rappelé la multiplicité des objectifs liés à la production de logement social : logement des ménages les moins aisés, instrument de mixité sociale, facilitateur de mobilité professionnelle ou encore outil pour la modernisation de l'industrie de la construction.

En second lieu, ces interventions ont mis en évidence la diversité des outils auxquels ont recours les économistes pour réaliser ces évaluations. Ils reposent certes sur des modèles théoriques, souvent mobilisés, mais aussi sur l'exploitation statistique et cartographique de bases de données, sur l'analyse de cas spécifiques ou encore sur une articulation de ces différentes méthodes. Les travaux de **Corentin Trévien** consistent par exemple en une évaluation de la mesure dans laquelle les aides à la personne permettent de réduire le taux d'effort des ménages locataires. Pour ce faire, Corentin Trévien s'appuie sur les irrégularités des zonages selon lesquels sont distribuées les aides à la personne, qui lui permettent de mesurer leur effet toutes choses égales par ailleurs. Ses travaux montrent que le résultat des aides à la personne est mitigé : ils établissent qu'elles ont tendance à susciter une augmentation du loyer, notamment dans la mesure où on évalue que 78 % des aides versées sont captées par les propriétaires. Ils montrent de plus le fait que les aides n'ont qu'une influence minimale sur le parc de logements, en termes de taille du parc, de qualité des logements ou de rapport entre part de logements sociaux et part de logements privés. Cette étude témoigne ainsi de la façon dont circulent les aides publiques entre acteurs du logement, et du décalage qui existe entre les objectifs explicites des interventions et leur effet concret.

Les présentations ont, en dernier lieu, souligné le fait que la recherche doit aussi être à même d'évaluer, en collaboration avec les acteurs, ce qui n'est pas ou mal pris en charge par les aides publiques. Les travaux présentés par **Pierre Madec** répondent notamment à cet enjeu. Réalisés à la demande et en collaboration avec le PUCA et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ils visent à mesurer le coût économique et social du mal logement en France, en prenant en compte aussi bien des coûts directs, par exemple celui de l'hébergement d'urgence, que des coûts indirects, notamment liés à la santé ou à l'éducation. Pierre Madec a présenté la méthodologie envisagée pour mener à bien ces objectifs et les problèmes rencontrés dans la démarche. Il a par exemple souligné que l'un des principaux écueils méthodologique est de parvenir à différencier les effets spécifiques du mal logement des effets plus généraux de la pauvreté, domaine dans lequel l'expertise des acteurs peut être mobilisée.

### **Évaluer exhaustivement les aides publiques**

Le rapprochement des objectifs explicites des aides publiques et de leurs effets concrets est utile pour mesurer l'efficacité des décisions prises et faire évoluer les modalités d'action. Cependant, il peut être complété par une approche à même de rendre compte des effets globaux que produisent les aides publiques, au-delà de leurs buts explicites. Une telle démarche est essentielle dans le secteur du logement, d'abord parce que les actions ne concernent généralement qu'un segment du secteur alors que les synergies entre ces segments sont fortes. De plus, comme l'a rappelé Guillaume Chapelle, les effets négatifs d'une aide peuvent être compensés par les effets positifs d'une autre. Enfin, le logement est un bien localisé, dont la construction et l'entretien participent aux dynamiques d'un territoire et qui peut faire l'objet d'importants effets de redistribution. Une collaboration entre acteurs et chercheurs peut ainsi avoir l'intérêt de rendre possible une prise en compte de la multiplicité des impacts des aides publiques.

Cette collaboration permet en premier lieu d'évaluer les effets induits de ces aides. En la matière, la politique d'aide à la construction de logements sociaux, par le biais des aides à la pierre et d'incitations diverses, a été abordée par plusieurs des intervenants de la journée, qui ont proposé des pistes pour l'évaluer de façon exhaustive.

Il ressort de ces travaux que cette politique peut être analysée comme ayant des effets multiples, y compris, comme nous le verrons, au-delà du secteur de l'habitat et du logement.

**Antoine Goujard** a présenté des travaux visant à mesurer les effets de la construction de logements sociaux sur le parc locatif privé, dans Paris. Il a rappelé que la création de logements sociaux implique notamment l'installation de ménages à faibles revenus, l'amélioration ou la réhabilitation de certains quartiers ainsi que l'éviction d'une offre non-sociale. Cet ensemble de phénomènes pouvant avoir des effets sur le parc privé, Antoine Goujard exploite pour les évaluer plusieurs bases de données géolocalisées et estime à l'aide de modèles économétriques l'impact de la construction de logements sociaux neufs sur le prix des logements alentours. Ce faisant, il observe des effets hétérogènes, puisque, en moyenne, le prix des logements du parc privé situés à proximité des logements sociaux neufs enregistre une légère hausse, alors que celui des logements privés situés dans un périmètre plus large baisse. De plus, il note que les effets haussiers sont plus sensibles dans les quartiers défavorisés et lorsque des petits logements sociaux sont construits, alors que les effets baissiers le sont plus dans les quartiers aisés et lorsque de grands logements sociaux sont construits. Ces travaux permettent ainsi de faire apparaître en quoi l'implantation de nouveaux logements sociaux est un enjeu territorial.

Cette dimension a été abordée à nouveau par **Charlotte Limousin** et **Dominique Duret** qui ont présenté un outil visant à évaluer les effets de l'action des organismes de logement social sur les territoires, appréhendés sous l'angle d'une création de valeur locale. Cet outil permet d'identifier, pour les habitants, les entreprises et les collectivités, les avantages directs retirés de l'action d'un organisme de logement social, en mesurant par exemple les gains en condition de vie des locataires résultant des loyers modérés ou le nombre d'emplois directs générés par l'activité de l'organisme. L'outil, qui a été appliqué à plusieurs territoires, permet de mettre en évidence le fait que les organismes de logement social ne sont pas seulement des constructeurs et des gestionnaires de logements, mais des partenaires à part entière des territoires.

Ces exemples témoignent de la complexité d'une mesure des effets des aides, qui exige une prise en compte non seulement de l'ensemble d'un système d'acteurs, mais aussi des interactions de ce système avec les territoires. La mesure des effets de redistribution connaît des enjeux proches, le bénéfice d'une aide se répartissant généralement à d'autres acteurs ou ménages que son bénéficiaire originel. C'est par exemple le cas des aides à la personne destinées aux locataires, qui profitent aussi aux propriétaires. Mais c'est aussi le cas à l'échelle des territoires. Les travaux présentés par **Ludovic Halbert** insistent sur cet aspect. Ils ont été rendus possibles par la mise à disposition de données par la Caisse des Dépôts. Ils visent à mieux connaître le circuit du financement du logement social et le rôle des différents contributeurs selon les territoires.

L'étude s'intéresse notamment aux prêts consentis par la Caisse des Dépôts aux organismes constructeurs, qui sont constitués à partir d'une partie de l'épargne déposée par les ménages sur les livrets A. Les travaux de Ludovic Halbert montrent que, à l'échelle des départements, 15 % de l'argent des ménages profite, sous forme de prêts à des organismes de logement social, à des territoires autres que celui dans lesquels il a été déposé. Il s'agit d'un dispositif de redistribution conséquent, qui permet notamment de concentrer l'investissement dans les territoires où le logement est le plus difficile d'accès.

## **Critiquer et proposer**

A l'issue de ces présentations, Dominique Hoorens a soulevé une question centrale, en se demandant comment le rôle des chercheurs pouvait aller au-delà de l'identification des modalités de fonctionnement et des problèmes qui en découlent. Plusieurs participants à l'atelier ont soulevé des questions semblables, en se demandant notamment dans quelle mesure les discours sur les effets parfois pervers des aides ne risquent pas de mener à des formes d'immobilisme. Ces interventions ont soulevé le problème de la critique et de la façon dont il est possible de faire en sorte qu'elle puisse participer à faire évoluer l'action.

Pour ce faire, Dominique Hoorens a souligné l'importance de ne pas se limiter à un chiffrage des effets, mais d'apporter aussi des éléments permettant de hiérarchiser les interventions et de savoir à quelle échelle géographique il est le plus adéquat d'agir. Au-delà, plusieurs pistes ont été proposées pour améliorer l'impact des critiques que peuvent proposer aux acteurs les chercheurs.

A ce titre, la démarche de Delphis, présentée par **Charlotte Limousin**, est particulièrement stimulante. Le dispositif permettant d'évaluer la création de valeur sur les territoires a en effet été construit avec les acteurs du secteur. Cette démarche est apparue comme nécessaire dans la mesure où le dispositif devait pouvoir à la fois prendre en compte les apports de la recherche, à la fois servir d'outil de connaissance pour les organismes de logement social quant à leur propre activité et à la fois être un outil de dialogue et de coopération avec les collectivités locales. Pour ce faire, des organismes de logement social ont été mobilisés afin qu'ils puissent exprimer leurs besoins, apporter des données et contribuer à leur hiérarchisation et à leur interprétation.

La démarche a suscité l'enthousiasme de certains participants, qui ont exprimé le fait qu'ils avaient besoin d'outils de ce type pour expliciter les effets de leur activité dans un contexte de décentralisation et de contrainte budgétaire. Certains intervenants ont même proposé d'étendre une démarche de ce type à l'ensemble des problématiques de l'habitat, ce qui faciliterait par exemple l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Ils ont aussi témoigné de l'intérêt pour l'une des pistes d'amélioration de l'outil évoquée par Charlotte Limousin : celle de doubler d'outil de connaissance d'une « approche projet », qui pourrait permettre aux organismes d'agir sur les indicateurs. Cet exemple témoigne bien des possibilités qu'offre une conception conjointe des outils de connaissance entre acteurs et chercheurs et de la façon dont elle peut avoir un impact concret.

## **Des enjeux communs à l'action et à la recherche**

Les présentations qui ont rythmé la journée ont suscité des réactions nombreuses de la part des participants à l'atelier. La plupart d'entre elles ont mis en avant le fait que des questions liées aux concepts et aux méthodes utilisées par les chercheurs sont partagées par les acteurs, dont le point de vue doit être pris en compte pour parvenir à des réponses adéquates.

Le premier enjeu qui a été soulevé par les participants est lié au rattachement disciplinaire de la plupart des interventions présentées : l'économie. Plusieurs personnes ont en effet pointé des limites aux approches proposées, en critiquant notamment l'abstraction de certains modèles. Dans le même temps, ils ont souligné la nécessité de compléter ces travaux par d'autres approches, rappelant ainsi le caractère pluridisciplinaire du logement et de l'habitat. En effet, ce secteur fait aussi bien l'objet de travaux par des sociologues, des géographes, des historiens, des urbanistes ou encore des ingénieurs. Les intervenants ont ainsi souligné la nécessité de prendre en compte les spécificités sociogéographiques à une échelle fine. Ils ont rappelé l'importance de travailler, au-delà des acteurs institutionnels, avec les habitants, en s'intéressant notamment à la façon dont ils utilisent les aides au logement. Ils ont enfin mis en évidence l'intérêt de réaliser des comparaisons internationales.

Un second enjeu a fait l'objet d'un débat très stimulant à la suite de la présentation de Charlotte Limousin. En effet, pour mesurer la création de valeur sur les territoires, le dispositif qu'elle a présenté rassemble non seulement des flux financiers, mais aussi des éléments non financiers transcrits en euros. Par exemple, le dispositif mesure de façon monétaire le gain en conditions de vie résultant des loyers modérés pour les

ménages ou encore les coûts évités de prise en charge des personnes âgées en établissement pour les collectivités locales, permis par l'adaptation des logements sociaux. Pour plusieurs participants, cet usage de valeurs monétisées est très utile. Il permet en effet de rassembler de façon synthétique des informations sur l'activité des acteurs, de façon à pouvoir rendre compte des actions entreprises et de communiquer à leur sujet. De plus, il est l'occasion de se positionner par rapport à d'autres secteurs d'activité, qui se sont déjà dotés d'outils comparables. Surtout, il est un moyen d'éclairer les décisions prises au sein des organismes ainsi que leurs négociations avec les collectivités locales.

Néanmoins, Ludovic Halbert ainsi que d'autres participants ont souligné les risques inhérents à une telle approche : celui de se laisser gouverner par les chiffres plutôt que par des choix politiques et celui d'imposer l'idée qu'une action publique n'est légitime que si elle permet un retour sur investissement conséquent.

Enfin, plusieurs enjeux de connaissance ont fait l'objet d'échanges entre les participants et les intervenants. La question de l'échelle à laquelle les recherches sont réalisées a été abordée. Les travaux présentés s'intéressaient en effet aussi bien à la situation en France entière qu'à la situation à l'échelle de villes et d'aires urbaines. La collaboration avec les acteurs amène à confronter les échelles de la recherche avec celles de l'action. Elle permet de réfléchir à la façon dont peuvent s'articuler des échelles opérationnelles, l'échelle des bassins de vie ainsi que les échelles administratives. Parallèlement, la question des concepts utilisés par les chercheurs et de la façon dont ils peuvent avoir un impact sur l'action a été soulevée. **Christian Tutin** (Lab'Urba – Université Paris-Est) a par exemple expliqué que dans l'action il est souvent associé une connotation positive à la notion d'« équilibre », à laquelle ont recours théoriquement les économistes. Or, il a rappelé que cette notion, utile pour la production de connaissance, ne doit pas nécessairement avoir une fonction normative pour l'action.

## Conclusion

L'atelier a été l'occasion de présenter un échantillon stimulant de recherches et de collaborations entre acteurs et chercheurs, qui relevaient tantôt de l'étude critique, tantôt de la création coordonnée d'outils. Il a permis de mettre en évidence des résultats de travaux récents, montrant l'importance des effets des aides publiques au logement et la complexité de leur distribution entre les acteurs et les territoires. Cette multiplicité et cette diversité des phénomènes à étudier et à prendre en compte ont contribué à mettre en évidence la nécessité d'un travail conjoint entre acteurs et chercheurs. De plus, les discussions qui ont rythmé l'atelier ont témoigné de l'intérêt que portent acteurs et chercheurs aux travaux des uns et des autres. Elles ont permis de faire émerger des opportunités de collaboration nouvelles. Enfin, elles ont témoigné de l'existence de nombreux enjeux partagés, qui doivent continuer à faire l'objet d'un dialogue.

\*  
\*       \*

## Animation de l'atelier

- Dominique HOORENS, directeur des études économiques et financières à l'Union sociale pour l'habitat,

## Les intervenants :

- Guillaume CHAPELLE, Doctorant en économie, LIEPP, Sciences Po-Paris
- Dominique DURET, Directeur général de Méduane Habitat Laval
- Antoine GOUJARD, Economiste, OCDE
- Ludovic HALBERT, chercheur au CNRS, rattaché au Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés de l'Université Paris-Est
- Charlotte LIMOUSIN, Chargée de mission, Association Delphis
- Pierre MADEC, OFCE, Centre de recherches économiques de Sciences Po
- Corentin TREVIEN, Economiste, Division Marchés et entreprises, INSEE

## Pour aller plus loin

MADEC P., OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po « *Evaluation du coût économique et social du mal logement* », mais aussi : « *Prêt à taux zéro* » : *ne prête-t-on qu'aux riches?* », « *Augmenter les aides au logement : une fausse bonne idée ?* »

TREVIEN C., « *Habiter en Hlm : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ?* », Insee-Crest et SciencesPo

TREVIEN C., « *L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé en France* », Insee-Crest et SciencesPo, avec GRISLAIN-LETREMY C., Insee-Crest et Université Paris-Dauphine

HALBERT L., « *FIDELE, Financement Durable et Livret d'Epargne* », avec BOUCULAT B., GARNIER J. Caisse des Dépôts

BONNEVAL L., « *Le contrôle des loyers, genèse et effets des politiques de régulation des marchés locatif* », Centre Max Weber, équipe MEPS, Université Lyon 2

PACRAZIO L., « *Comment financer le parcours résidentiel ?* » Thèse en cours, LAREFI, Université Montesquieu Bordeaux 4

MEUNIER J.M., « *Le 1% logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique. Genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'Etat* », Thèse, Lab'Urba, Université Paris-Est Créteil

BROUANT J.P., « *L'adaptation territoriale des règles dans le domaine de l'habitat et du logement. L'exemple de la région Rhône-Alpes* », SERDEAUT, Ecole de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 pour l'ARRA Hlm

VERMEERSCH S., « *Paris 2030. Reviendront-ils ? Enquête sur le retour au centre des classes moyennes ?* », Mosaiques-LAVUE, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

GOUJARD A., « *The externalities from social housing. Evidence from housing prices* », OCDE