



Politique de l'offre, politique de la demande ?

par [Bernard Coloos](#)

1. Politique de la demande versus politique de l'offre	3
2. Pour une politique de solvabilisation de la demande de logement.....	4
3. Pour une politique de l'offre	6
4. Tentative de dépassement, ou la recherche d'un nouvel équilibre.....	7
4.1 La relation entre prix et offre	8
4.2 Quel équilibre ?	10
Annexe 1 – Plaidoyer pour une politique de l'offre	13
Annexe 2 – Les aides personnelles au logement.....	14
Annexe 3 – Aides au logement et loyers : l'erreur de raisonnement.....	16
Annexe 4 – Favoriser les politiques de soutien de l'offre	18
Annexe 5 – Élasticité des prix à l'offre à court terme et à long terme.....	20

Politique de l'offre, politique de la demande ?

« Le temps est venu de régler le principal problème de la France : sa production. Oui, je dis bien sa production. Il nous faut produire plus, il nous faut produire mieux. C'est donc sur l'offre qu'il faut agir. »

François Hollande, 14 janvier 2014

La crise du logement s'affiche dans les médias et les discours comme une évidence depuis plus de vingt ans, marquée par l'insatisfaction des Français, la pénurie de logements sociaux, l'accroissement des taux d'effort. Même si ces appréciations mériteraient d'être fortement nuancées¹, la persistance des problèmes quantitatifs (au moins sur certaines zones) et qualitatifs² conduit l'État et les acteurs de la société civile à s'interroger sur les orientations suivies par la politique du logement³. Un clivage apparaît petit-à-petit entre les tenants de la politique de la demande et les défenseurs d'une politique de l'offre. Certes, nous y reviendrons, si la réalité s'avère plus complexe, force est de reconnaître qu'elle impose à tous de s'interroger sur les moyens d'atteindre des objectifs qui font largement consensus. Pour la bonne compréhension du sujet, nous traiterons donc successivement :

- dans une première partie, de l'opposition entre politique de l'offre et politique de la demande au plan macroéconomique ;
- dans une deuxième partie, des arguments développés pour justifier le choix de l'un ou l'autre voie ;
- et enfin, dans une troisième et dernière partie, du nécessaire dépassement des clivages au profit d'une approche combinée soulignant que les deux approches doivent être conciliées.

¹ Voir Bernard Coloos, « *Quelques faits sur la crise du logement* », Revue *Esprit*, pages 104 à 118, janvier 2012.

² Certains parlent même de pénurie dans les métropoles alors que dans d'autres parties du territoire, c'est la vacance qui explose. Cette dichotomie croissante alimente le discours sur la fracture territoriale.

³ Voir, par exemple, Jacques Attali qui parle de 45 milliards d'euros gaspillés dans les aides au logement, *Les Échos* du 4 décembre 2014. On peut également citer un sondage d'*Acteurs publics* selon lequel « *les Français sont 82% à estimer que le budget consacré à la politique du logement est mal dépensé. Ce sont principalement les aides à l'investissement locatif qui sont pointées du doigt. 52% proposent même de mettre fin à ces incitations tandis que 17% veulent mettre fin aux subventions à la construction de logements sociaux et au prêt à taux zéro. Les sondés sont 14% à souhaiter qu'on supprime la TVA à taux réduit dans le secteur du bâtiment (sachant que son taux devrait remonter à 10% en 2014), 10% citent la disparition de l'aide personnalisée au logement.* » *Rénover l'immobilier*, du 11-02-2013.

1. Politique de la demande versus politique de l'offre

La politique de la demande procède de la « révolution keynésienne », survenue en 1936, qui posait comme axiome principal que « *les mouvements économiques généraux étaient déterminés par le niveau et par les variations de la demande globale* »⁴. En agissant sur la demande, sur tel ou tel segment, on exerce un effet global en faveur de la croissance et donc de l'emploi. Un euro de dépense publique génère, du fait d'un effet multiplicateur, une activité économique plus importante que l'euro dépensé (cinq pour un, en théorie). Cela conduit à utiliser en priorité l'arme budgétaire, en faisant varier la dépense publique, y compris au prix d'un déficit budgétaire. Dans un tel contexte, le soutien au secteur de la construction résidentielle trouve une large légitimité compte tenu de l'importance sociale du bien produit, du fort contenu en emplois non délocalisables de l'activité du bâtiment et de la forte interaction entre les secteurs. Il reste simplement à en déterminer les formes et les modalités qui conduisent à privilégier soit les aspects quantitatifs en matière de production, soit l'accessibilité pour les plus pauvres. Cette politique de la demande a trouvé son apogée en France dans le secteur du logement avec la publication du rapport Barre⁵ (accessoirement avec le rapport de Simon Nora⁶ pour l'habitat existant), qui a fondé la réforme de 1977. Ce rapport, après avoir souligné le succès des politiques quantitatives, marqué par un soutien massif à l'investissement, affirme la nécessité de mettre l'accent sur l'amélioration qualitative : offrir un logement de qualité à tous passe par l'amélioration du parc existant. Si les aides à l'investissement sont conservées, elles sont considérablement réduites au profit des aides à la personne, censées accroître le pouvoir d'achat et donc la demande.

Cette politique macroéconomique fut, au plan global et international, mise à mal par les chocs pétroliers. Au début des années quatre-vingt, le Président Reagan aux États-Unis, s'appuyant sur les travaux de deux économistes, Robert Mundell et Arthur Laffer, met en œuvre une politique économique recentrée sur l'offre. Cela passe par des réductions d'impôt, en abaissant en particulier le taux marginal de l'impôt sur les revenus et le taux de l'impôt sur les sociétés. Cette politique de l'offre s'appuie également sur les encouragements à la recherche d'un emploi (en réduisant les indemnités chômage), à la formation, à l'innovation, à la flexibilité. Elle implique également un remodelage de l'appareil productif et donc une action structurelle. Ces politiques de l'offre ont eu des résultats très controversés, en particulier sur la répartition des revenus⁷.

⁴ « Économie de l'offre et de la demande », pages 634 et 635, in Dictionnaire des sciences économiques, PUF 2001, article de Claude Jessua.

⁵ Raymond Barre, 1975, Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement, Paris, La Documentation française, 176 pages.

⁶ Simon Nora et Bertrand Eveno, 1976. Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien, Paris, La Documentation française.

⁷ Jude Wanniski, journaliste conservateur, à l'époque du lancement de la politique de l'offre, déclarait : « Les pauvres sont devenus gras et heureux, les riches se sont appauvris. C'est pour ça que nous sommes dans un tel pétrin. Tout le monde veut être pauvre, parce que ça présente tellement d'avantages. » De ce point de vue, la polémique de l'offre a eu un réel impact puisqu'« alors qu'en 1970 le revenu total de la classe moyenne (qui rassemblait environ trois Américains sur cinq) correspondait à trois cinquièmes du revenu global, le revenu total de la classe moyenne en 2010, bien qu'elle ne représente plus que 51% de la population, est de 45% du total des revenus. Sur la période 1970-2010, le revenu médian a augmenté de 43% pour les plus aisés, de 34% pour la classe moyenne et de 29% pour les ménages à bas revenus. Ce sont donc les plus aisés qui ont capté l'essentiel de ces transformations. » La classe moyenne américaine en voie d'effritement, Julien Damon, Fondapol, décembre 2014.

La France a été, jusqu'au début des années 2010, peu affectée par cette évolution. L'État-providence, avec ses lourds déficits, est longtemps resté le modèle dominant axé sur un soutien massif à la consommation. Ce n'est que sous l'effet de la crise de 2007-2008 que petit-à-petit s'est dessiné un changement de paradigme associé à l'idée qu'il faut d'abord créer des richesses avant de les distribuer (cf. annexe 1).

Selon les partisans des politiques de l'offre (et bien d'autres), il n'est de fait de création de richesse que par la production. Le réel tournant fut, à ce titre, la déclaration du Président Hollande, le 14 janvier 2014, mise en exergue au début de ce chapitre. En résumé, la relance de l'économie, et pour ce qui nous intéresse, la production de logements (et/ou l'amélioration qualitative du parc dans le cadre de la transition énergétique, par exemple) peut se faire, soit :

- par un soutien à la demande (la consommation) en faveur des ménages qui, par leurs achats, viendront conforter les entreprises. La création d'un déficit budgétaire immédiat s'apparente alors à une création de richesse à venir et doit être considérée sous ce seul aspect. Les critiques des tenants des politiques d'offre portent évidemment sur le fait qu'en situation de déficit extérieur et de manque de compétitivité, une politique de la demande ne peut que creuser le déficit de la balance commerciale. De même, les aides au logement ne peuvent qu'avoir un effet inflationniste ;
- par une priorité donnée à l'offre qui conditionne dans le long terme la demande et donc la consommation. Le pacte de responsabilité, avec ses 40 milliards d'euros de transfert aux entreprises, est donc présenté comme un soutien indispensable à la compétitivité, alors que pour les partisans des politiques de la demande il s'agit d'un cadeau sans contrepartie.

Les deux politiques s'opposent donc bien sur divers points essentiels :

- le degré d'élasticité de l'offre de logement par rapport au prix ;
- les effets pervers d'une politique fiscale trop redistributive ;
- l'effet d'une réduction des dépenses publiques ;
- la valeur du multiplicateur d'investissement. Pour les libéraux, depuis 2008, ce dernier serait même inférieur à un.

L'exposé qui suit, sur les éléments de cette controverse et les arguments des uns et des autres, se limite à l'économie du logement, mais renvoie à des questions plus larges comme la compétitivité prix et hors prix⁸. Via le projet « Objectif 500 000 », le Gouvernement a d'ailleurs ouvert le dossier de la simplification qui prend tout son sens dans le cadre d'une politique d'offre. Il s'agit, en l'occurrence, en allégeant les obligations superflues, de faire baisser les prix de construction de 10%. Toutefois, le débat ne se limite pas à ce seul aspect. Les polémistes mobilisent bien d'autres éléments comme le facteur temps, l'existence d'effets d'aubaine, l'impact inflationniste des aides, etc.⁹

2. Pour une politique de solvabilisation de la demande de logement

La France a pratiqué, depuis 1945, à des degrés divers, une politique de l'offre par subvention, aide fiscale ou taux d'intérêts bonifiés, tant pour le neuf que pour la rénovation. Cette politique de l'offre fut largement orientée vers les plus pauvres et le locatif dans ses deux composantes, privé et social. Néanmoins, les résultats de cette politique furent décevants :

⁸ Cf. par exemple, les enjeux croissants du débat sur la simplification des normes et réglementations diverses.

⁹ On n'entrera pas ici cependant dans une analyse fouillée des avantages et inconvénients des différentes aides. Le lecteur intéressé pourra se reporter à la lecture de la question 14 du tome 1 de « *Quinze questions et controverses* », Bernard Coloos, *Éditions de l'Aube*, mai 2010.

- historiquement, la réforme de 1977 visait à mettre fin au caractère ségrégatif d'une politique dite en tranches napolitaines affectant tel type de logement à tel niveau de revenu, afin de lutter contre les rentes de situation. Malgré ces critiques sur les aides à la pierre, ces dernières furent néanmoins maintenues, au moins temporairement aux dires des décideurs de l'époque. On sait, avec le recul, ce qu'il en fut ;
- plus récemment, la préférence donnée aux PLS plutôt qu'aux PLUS-PLAI au début des années 2000 illustre l'absence de ciblage et les effets d'aubaine d'une telle politique. Les gouvernements ont, il est vrai, depuis, pris des mesures correctrices. Les critiques faites aux dispositifs Scellier, Robien, etc. ont montré que l'aide fiscale ne répond pas toujours à une réelle utilité sociale¹⁰ ;
- l'instabilité dans le temps des dispositifs, hors secteur HLM, nuit grandement à la cohérence de cette politique. Les régimes dérogatoires successifs, au gré des alternances et des disponibilités budgétaires, ne constituent pas une politique cohérente. Plus grave, la politique de l'offre déséquilibre les marchés en incitant, notamment à la production de logements, pas toujours utile, voire inutile.

En résumé, pour les défenseurs des politiques de la demande et des aides personnelles, la politique de l'offre est anti-productive car antisociale, contribue au développement de la rente foncière, génère des effets d'aubaine et des incohérences dans la politique d'urbanisation en favorisant notamment la production de pavillons bas de gamme.

Il y a donc nécessité à privilégier les approches par la demande, y compris pour les ménages modestes en locatif¹¹. Le marché de la construction est un marché concurrentiel qui se caractérise par une grande efficacité et une capacité à répondre aux attentes du consommateur. Dans ce contexte, il est plus efficace de favoriser la hausse du pouvoir d'achat logement des ménages en difficulté *via* les aides à la personne (cf. annexe 2). On soutient alors les ménages qui en ont vraiment besoin. Plus juste et plus équitable, la politique de la demande évite :

- les effets de seuils le plus souvent associés aux politiques de l'offre ;
- les offres de ciblage géographique des aides ;
- la segmentation du marché entre logements sociaux et autres ;
- les effets d'aubaine, massifs dans les politiques d'offre.

Mais la politique de la demande ne se limite pas à l'analyse des vertus comparées des aides à la personne. Le [PTZ](#), surtout du fait de son élargissement à l'ancien jusqu'en 2012, a pour objectif de permettre à des ménages le plus souvent locataires d'acquérir leur premier logement. Cette aide, comme la déduction des intérêts des emprunts immobiliers pour l'acquisition de la résidence principale mise en place par le Président Nicolas Sarkozy en 2007, s'inscrit dans le registre du soutien de la demande. Il s'agit bien d'accroître la capacité d'achat des ménages dans l'immobilier. Toutefois, qu'il s'agisse du PTZ dans le neuf ou du Pinel, on ne peut pas ignorer que ces aides ont un effet direct sur l'offre. On est donc bien en partie au croisement des deux politiques.

Mais, l'argument principal en faveur des politiques de la demande repose sur le ciblage social (cf. annexe 3). La hausse du nombre de bénéficiaires ne témoigne pas d'une carence du système mais de son succès, au moment où la répartition des revenus s'avère de plus en plus inégalitaire. Les bailleurs, sociaux et privés, ne se trompent d'ailleurs pas en faisant de l'aide personnelle un facteur essentiel de

¹⁰ Op. cit. Bernard Coloos. Cette affirmation mériterait à elle seule de longs développements. Il convient, toutefois, de rappeler que si l'aide vise à faire baisser les prix par une augmentation de l'offre, elle n'a pas à être ciblée socialement.

¹¹ George Galster, Housing policies : submarket and spatial perspectives : comparing demand, side et supply-side.

solvabilisation mais aussi de sécurisation. Les polémiques sur l'article 52 du projet de Loi de finances pour 2015, qui prévoyait une suspension des aides personnelles de l'accession pour les nouveaux accédants, procèdent d'un constat identique.

Le rôle et le ciblage social des aides personnelles n'a fait d'ailleurs que se renforcer dans le temps. Sur ce point, le consensus est total.

Dès lors, il est erroné de parler d'« explosion non maîtrisée » du coût des aides pour les finances publiques, puisque cette progression résulte précisément d'un appauvrissement d'une large fraction de la population dans un contexte d'absence de mécanisme de contrôle des prix (immobilier et loyer surtout)¹². Le choix « éclairé » est donc bien alors entre :

- politique de l'offre ;
- ou affaiblissement de l'efficacité sociale des aides.

L'exemple des HLM vient en partie réfuter ces arguments puisque le « contrôle » des prix locatifs dans le parc social n'a pas empêché une déconnexion entre loyer-plafond APL/AL et loyer-plafond HLM. Pour les défenseurs de la politique de la demande, il reste que l'absence de contrôle des prix dans le secteur privé ne peut se traduire que par une perte d'efficacité globale de l'efficacité du dispositif.

Au final, favoriser une politique de la demande, c'est privilégier une répartition plus équitable des richesses, une politique humaniste, efficace et budgétairement économe au regard du coût des politiques de défiscalisation.

3. Pour une politique de l'offre

Les aides à la personne, non seulement ne sont pas sans effets inflationnistes sur les loyers (comme le PTZ+ sur les prix des opérations), mais surtout elles ne contribuent pas à résoudre le principal problème de l'insuffisance de l'offre. En d'autres termes, les politiques de soutien à la demande ne sont efficaces qu'en situation d'offre abondante, faute de quoi elles se diluent dans la hausse des prix et génèrent des coûts budgétaires pharaoniques. Pour pallier cette spirale haussière des prix et de la dépense publique, il paraît plus pertinent de favoriser l'aide au développement de l'offre. Il convient donc d'aider les entreprises à produire davantage de biens et de services, de lever les freins fiscaux et réglementaires qui entravent le développement, de lever les freins à l'initiative privée en diminuant les impôts aussi bien sur les entreprises que sur les ménages.

L'échec constaté dans le domaine du logement ne s'apparente pas à un échec du marché que seule une intervention de l'État et des collectivités se trouve à même de corriger. Il convient tout au contraire de renoncer à la vision d'un secteur nécessairement administré, à la multiplication des « grandes » lois au rythme d'une par an, à la réalité d'un marché foncier dominé par l'inconstructibilité qui devient de plus en plus onéreuse à lever, et plus généralement à la prétention de tout régenter. Ce type de régulation opérée se révèle de plus en plus inadapté et appelle de plus en plus de mesures correctrices. Le dernier avatar en date, l'encadrement des loyers, s'apparente à une fausse solution, car hautement dissuasif sur les investisseurs.

A contrario, seul le cadre de l'État de droit où ce dernier garantit l'exercice individuel des droits et devoirs¹³ est à même de garantir à terme l'équilibre entre offre et demande.

¹² Voir le rapport de la Fondation Abbé Pierre, par exemple.

¹³ Cf. en particulier la délicate question des impayés de loyers et des expulsions locatives.

Dans le seul secteur locatif, l'exemple du Scellier ou du Pinel démontre les effets positifs d'une politique de l'offre. Certes, une telle politique induit quelques effets pervers temporaires¹⁴ en termes de localisation, mais surtout elle génère des effets très positifs :

- au plan quantitatif avec 75 000 à 80 000 logements vendus ;
- une majorité produite en zones tendues ;
- un coup de pouce à la construction verte ;
- une offre ouverte à tous, car le cloisonnement du marché génère rigidité, blocage, etc.¹⁵.

Pour résoudre le problème du coût trop élevé du logement et donc du déficit d'offre, il est donc essentiel de développer l'offre de logements en évitant quelques écueils (cf. annexe 4). Cela suppose de travailler sur le foncier et la construction, de lever les obstacles à la capacité des promoteurs de répondre aux signaux prix du marché.

Tout d'abord au niveau du foncier, il est nécessaire de :

- s'assurer que les grands propriétaires publics (l'État, les collectivités, SNCF réseau) libèrent les emprises foncières inutilisées en zones tendues afin d'y développer de programmes de logements ;
- de pénaliser la rétention des terrains constructibles par la hausse des taxes foncières (coût de la détention).

Au niveau de la construction, il faut faciliter les mises en œuvre et en réduire les coûts en :

- limitant les recours abusifs par l'octroi de dommages à tout titulaire de permis de construire dont le titre aurait été attaqué de manière abusive ;
- réduisant les coûts de construction en maintenant la TVA à bas niveau, en simplifiant les normes et réglementations, en favorisant l'émergence de PME du Bâtiment pour améliorer la concurrence sur le marché du BTP ;
- améliorant la qualité à long terme par un effort sur la formation des ouvriers du secteur du bâtiment.

Un dernier aspect des politiques de l'offre devrait porter sur l'offre locative. Dans ce cas, il s'agit de s'assurer que des logements qui pourraient être loués ne restent pas inoccupés en incitant les propriétaires à les mettre sur le marché, soit en assouplissant les règles de protection des locataires (permettant ainsi aux propriétaires d'être moins averses aux risques locatifs), soit en sécurisant les bailleurs afin « d'ouvrir » le marché à des locataires ayant moins de garanties et limitant ainsi la hausse des prix pour les foyers les plus défavorisés. Avec l'encadrement des loyers, on en est loin !...

4. Tentative de dépassement, ou la recherche d'un nouvel équilibre

La politique actuelle menée en matière de logement concilie, avec plus ou moins de bonheur, aides à la consommation *via* les aides à la personne et aides à l'investissement, en d'autres termes l'action sur la demande et sur l'offre. Il en découle assez logiquement une double critique portant d'une part, sur l'efficacité des aides à la personne, qui ne se traduiraient pas dans le temps par un développement de l'offre mais par un surcroît d'inflation, d'autre part, sur les politiques de soutien à l'investissement privé au motif d'une trop grande déconnexion de l'offre avec la demande, tant en termes d'accessibilité que de localisation. Une critique plus radicale porte sur le principe même de ce soutien, comme nous allons

¹⁴ Le temps que les investisseurs, et donc le marché, prennent conscience des réalités de l'offre et de la demande.

¹⁵ Voir Christian Julienne, Restaurer un marché unifié du logement pour créer l'abondance, La Revue Parlementaire N° 883, novembre 2005.

le voir, qui, outre son aspect dispendieux, ne permet pas de répondre aux besoins de tous d'avoir un toit. Faut-il pour autant parler d'échec à tous les étages ?

Il faut ici introduire une distinction forte, produit de l'histoire.

Dans le domaine de l'accession à la propriété, confrontée à l'explosion de l'APL, conséquence des forts volumes de PAP dans la première moitié des années quatre-vingt et à l'évolution défavorable des paramètres économiques, les politiques menées se sont efforcées de réduire à portion congrue la part des aides à la personne. Résultat, les travaux préparatoires aux lois de finances pour 2016 et 2017 ont même envisagé, sans que cela se concrétise, la suppression pure et simple de l'aide personnelle en accession. Le débat opposant les tenants d'une politique de l'offre aux partisans d'une politique de la demande, concerne donc aujourd'hui principalement le secteur locatif. En ce domaine, c'est à une autre politique¹⁶ qu'appellent nombre de spécialistes. La formule suivante résume leur point de vue : « deux moyens pour une même fin : permettre à tous d'avoir un toit »¹⁷. Un rééquilibrage en faveur des aides à la pierre serait certes nécessaire mais difficile à mettre en œuvre sachant que les aides à la construction ne se traduiront que progressivement par un accroissement de l'offre et donc une baisse des prix. Encore ce point est-il largement controversé.

Il nous faut donc tenter de répondre en théorie à trois questions :

- celle du caractère inflationniste des aides, question déjà traitée dans un autre article sur laquelle on ne reviendra pas ici ;
- celle de la relation duale entre prix et offre ;
- celle des voies possibles de réconciliation entre politique de l'offre et de la demande.

4.1 La relation entre prix et offre

A ce titre, on peut citer deux types d'études. Premièrement, celles relatives à l'influence de l'offre sur les prix mais qui ne s'avèrent pas très concluantes. Jacques Friggit, dans une note de travail¹⁸, suggère, à la lumière de la littérature académique, une élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre comprise entre -1 et -2 et qui croît avec l'urbanisation. Ce résultat vaut pour la France, même si la valeur pourrait être de -3 pour l'Île-de-France. L'auteur juge toutefois qu'il est sujet à caution.

Ce chiffre est beaucoup plus faible que le résultat affiché dans une étude de l'INSEE de 2005¹⁹, qui, il est vrai, ne portait que sur Paris (valeur -3,5). Jacques Friggit estime dès lors que la valeur probable se situe entre -1 et -2 tout en précisant que « cette élasticité ne peut être utilisée, pour évaluer l'effet d'une variation du flux de construction sur les prix des logements, qu'en tenant compte des hypothèses avec lesquelles elle est obtenue », notamment contraintes de population constante (pas d'immigration dans la zone concernée) et de revenus constants.

Deuxièmement, les études relatives à l'influence des prix sur l'offre de logement qui, elles non plus, ne lèvent pas le doute. Une étude de 2011 de l'OCDE, après avoir rappelé le rôle de l'expansion du crédit dans l'évolution des prix réels (jusqu'à 30% en moyenne dans les pays de l'OCDE entre 1980 et 2005) et

¹⁶ On laissera ici de côté la question des mesures ponctuelles pour renforcer l'efficacité à la marge des aides personnelles. Cf. rapport de l'IGAS, « Évaluation des aides personnelles au logement », par Blanche Guillemot, Olivier Veber et Maxime Guilpain, mai 2012.

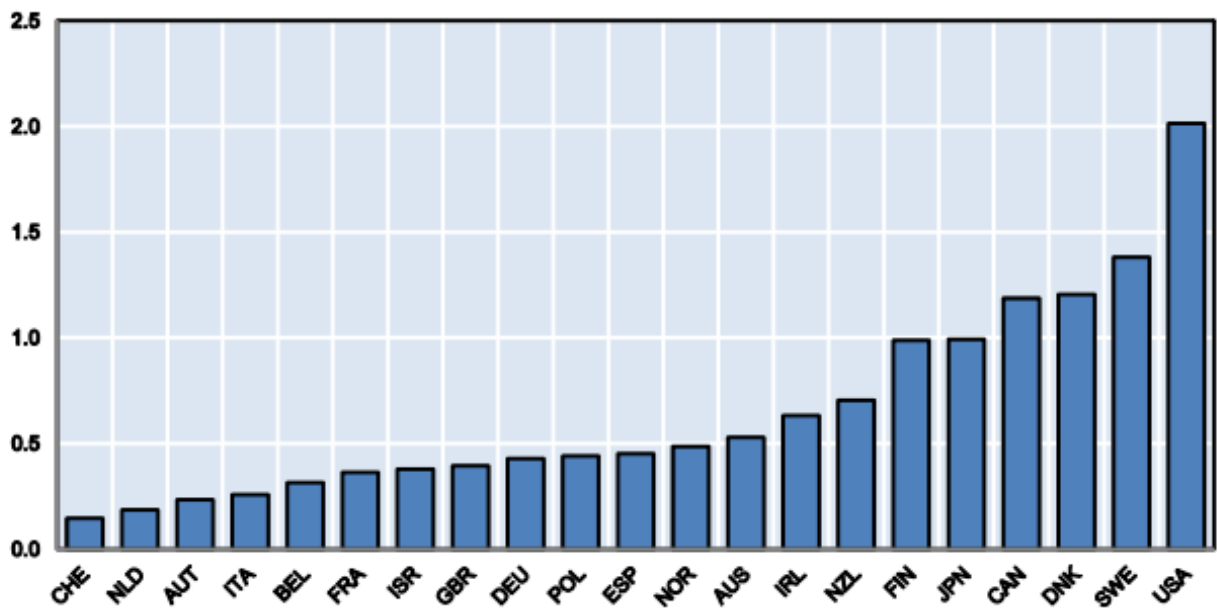
¹⁷ En d'autres termes, le but poursuivi est le même et seuls diffèrent les moyens pour y parvenir.

¹⁸ Jacques Friggit, L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre, août 2011-juillet 2013, mise à jour 25 mars 2015, note de travail CGEDD, 5 pages.

¹⁹ Anne-Juliette Bessonne, Benoît Heitz et Jean Boissinot, *Marché immobilier : voit-on une bulle ?* Note de conjoncture, pages 37 à 43, 2005, INSEE.

l'importance en la matière d'une bonne supervision bancaire²⁰, conclut que : « *L'élasticité à long terme de l'offre nouvelle de logements par rapport aux prix est en général relativement élevée en Amérique du Nord et dans certains pays nordiques, tandis qu'elle est plus faible dans les pays d'Europe continentale et au Royaume-Uni* » (cf. graphique 1).

Graphique 1 – Variations de l'élasticité de l'offre de logements neufs par rapport aux prix, dans certains pays de l'OCDE²¹



Source : Aida Caldera-Sánchez et Åsa Johansson (2011), « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE.

À court ou moyen terme, une augmentation de la demande de logements (causée par exemple par une déréglementation du marché des crédits hypothécaires, par un relèvement du niveau d'activité et de l'emploi ou par l'afflux de migrants) se traduirait par des augmentations moindres des prix réels des logements si l'offre de logements augmente rapidement. L'élasticité de l'offre de logements est particulièrement importante pour éviter les goulets d'étranglement sur différents segments du marché. Toutefois, la contrepartie est que, dans les pays où l'offre est flexible, l'investissement en logements

²⁰ OCDE : objectif croissance 2011. Partie II, chapitre 4, *Le logement et l'économie : des politiques à rénover*, 25 pages + bibliographie. Ce chapitre, comme indiqué en note page 24, est fondé sur l'analyse qui figure dans Dan Andrews, Aida Caldera-Sánchez et Åsa Johansson (2011), « *Housing markets and structural policies in OECD countries* » qui fait largement référence aux travaux effectués sur les marchés du logement.

²¹ Estimations de l'élasticité-prix à long terme de l'offre nouvelle de logements, celle-ci étant mesurée à l'aide du montant des investissements résidentiels. Toutes les élasticités sont significatives au moins au niveau de 10%. Un nombre plus élevé traduit une offre plus élastique. Dans le cas de l'Espagne, si l'on restreint l'échantillon à la période 1995-2007, qui ferait apparaître l'évolution récente des marchés du logement (tel que l'important stock d'habitations invendues, résultat de l'expansion de la construction qui a débuté en 2000 et qui a culminé en 2007-2009), cela n'aboutit qu'à une légère augmentation de l'élasticité estimée de l'offre de logements, celle-ci passant de 0,45 à 0,58. La période d'estimation est comprise entre le début des années 1980 et le début des années 2000.

s'ajuste plus rapidement à de fortes variations de la demande. Cela contribue à amplifier les variations cycliques de la croissance économique, comme l'a montré l'évolution récente²².

L'élasticité de l'offre, toujours selon l'OCDE²³, tend à :

- diminuer à mesure que la densité de population s'accroît et que le terrain est rare ;
- être plus faible dans les pays où les délais d'obtention d'un permis de construire sont plus longs.

Il est vrai, cependant, que les coefficients de corrélation sont compris entre 0,45 et de 0,56²⁴, ce qui suggère que d'autres facteurs jouent un rôle important dans l'évolution de l'offre.

Si donc, comme dans tous les pays, une plus grande flexibilité de l'offre de logement est souhaitable, il ne faut pas, à court terme, en surestimer les effets sur le niveau des prix, comme le note Jacques Friggit, « *un déficit de construction de quelques centaines de milliers de logements (...) ne peut expliquer au mieux qu'une fraction marginale de l'envolée du prix des logements (...) dans les années 2000* »²⁵.

Toutefois, si, à court terme, l'offre immobilière est fixe et donc inélastique aux prix, à long terme, les choses changent. Des prix et/ou des rendements plus élevés attirent les producteurs et les investisseurs (cf. annexe 5). On parle alors d'élasticité prix qui, cependant, peut être limitée dans ses effets en raison, par exemple, de pénurie de foncier et/ou de règles d'urbanisme restrictives.

4.2 Quel équilibre ?

Pourquoi, si les politiques de soutien de la demande sont critiquées et remises en question, n'y a-t-il pas un rééquilibrage plus marqué en faveur des politiques de l'offre ?

La première raison tient à la nature des aides personnelles qui constituent un complément important de revenus. 50% environ des aides, dans le parc privé, sont réglées en tiers payant (ce chiffre avoisine les 100% en HLM). Il n'est donc pas abusif de parler d'aide affectée mais il n'est pas non plus faux de dire que c'est une aide sociale puissante de redistribution.

Toutes les velléités de réduction du montant de l'enveloppe ont d'ailleurs butté sur cet obstacle : réduire le montant des aides conduit à aggraver les difficultés des ménages les plus modestes. Les propositions visant à intégrer les aides personnelles au logement dans un concept plus large de revenu de solidarité²⁶ ou, plus récemment, de revenu universel, ont pour objectif, en déconnectant l'aide du montant des loyers, d'éviter sa captation par les bailleurs. Les défenseurs de cette proposition mettent en outre en avant les incohérences des barèmes des différentes prestations sociales, la lutte contre les pièges à l'inactivité et fustigent le caractère paternaliste d'une aide affectée.

Une telle réforme ne semble pas être à l'ordre du jour, et le choix fait dans les années 1970 continue et continuera sans doute longtemps de peser.

La seconde raison tient dans le fait que la frontière entre politique de l'offre et politique de la demande n'est pas claire. Ainsi, dans le parc locatif social, l'existence d'aides personnelles est une condition d'accès à ce parc pour les ménages modestes. Les aides au logement deviennent donc un outil de financement du parc social et contribuent, tout autant que les autres types d'aide, à l'équilibre financier des opérations. Mais le brouillage tient aussi aux critiques, certes de nature parfois différente, que l'on

²² OCDE, op. cit., pages 6 et 7.

²³ OCDE, op. cit., page 8.

²⁴ OCDE, op. cit., page 8.

²⁵ Jacques Friggit, op. cit., 2015.

²⁶ Voir, en particulier le rapport de la commission Famille, vulnérabilité, pauvreté, « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle question sociale », 2005, Rapport plus connu sous le nom de Rapport Hirsch.

peut faire aux deux politiques. Sur une période plus récente, le parc social HLM, instrument privilégié des politiques de l'offre mais aussi gros bénéficiaire indirect des aides à la personne, fait ainsi l'objet de nombreuses critiques quant à son rôle social mais aussi à la segmentation du parc entre opérateurs, d'une part, selon le financement d'origine, d'autre part, ses contingentements, ses rigidités multiples. Les remèdes (financement unique, loyer ajustable en fonction du taux d'effort, scoring pour les attributions, maintien dans les lieux sous condition de ressources) sont connus mais se heurtent aux conservatismes divers, y compris des élus locaux. Politique de l'offre et politique de la demande ne constituent donc ni des catégories pures, ni des solutions dénuées de critiques²⁷. L'exemple de St Gaudens où 1 143 logements dans quinze résidences Robien furent construits entre 2002 et 2008 et où 1 000 sont vacants, démontre qu'une politique de l'offre mal maîtrisée engendre aussi des méfaits²⁸. La politique de l'offre ne peut ignorer la demande²⁹, sauf à la pénaliser durablement par une spirale de baisse des prix qui ne fait au final que des perdants.

La troisième et principale raison réside dans le facteur temps. Il faut attendre longtemps pour que les politiques de stimulation de l'offre génèrent une baisse des prix des logements. Agir sur la demande en même temps semble donc indispensable, tant dans le secteur social que privé, pour que, dans la période intermédiaire, le pouvoir d'achat des ménages soit préservé. Les défenseurs de l'encadrement des loyers ne disent pas autre chose, en omettant d'en souligner les effets dévastateurs à moyen terme sur l'équilibre économique du secteur immobilier.

En résumé, le dilemme pour les décideurs se résume ainsi :

- les tensions budgétaires présentes, fruit d'une accumulation, sont pour partie le résultat des politiques de soutien de la demande initiées dans les années 1970 qui ont donné lieu à des mesures massives de régulation budgétaire toujours insuffisantes ;
- l'efficacité des politiques de l'offre ne se faisant sentir que très progressivement, comme en matière de réduction des charges pour les entreprises, ce choix souffre de l'absence de lisibilité.

La politique du logement, dans notre pays, se trouve dès lors dans une impasse apparente :

- une stimulation de la demande en faveur des plus démunis, sans amélioration préalable de l'offre, serait inflationniste³⁰ ;
- une relance de l'investissement ne peut se faire, pour l'essentiel, compte tenu de la contrainte budgétaire et faute de marge de manœuvre réelle, qu'au détriment des aides personnelles, tout en sachant que l'inertie du secteur interdit d'espérer une inflexion rapide de la trajectoire³¹.

Mais, en réalité, les causes sont bien plus profondes.

- a) Les politiques sectorielles et le jugement que portent les Français sur ces dernières souffrent d'un manque de clarté des objectifs et d'une absence d'évaluation. S'agissant des aides personnelles, peut-on ou doit-on parler de politique du logement ou de politique du revenu ?

La réforme souvent évoquée de la création d'une aide sociale unique pourrait lever une partie de l'ambiguïté. Une telle réforme aurait surtout pour conséquence de remettre sur le devant de la scène

²⁷ Voir, par exemple, « Le PTZ, aide à la pierre ou aide à la personne ? » par François Delarue, 15 février 2016 in politiquedulogement.com

²⁸ *St Gaudens paye cher sa fièvre immobilière*, Isabelle Rey-Lefebvre, *Le Monde* du 23 mars 2016, page 12.

²⁹ Un bon exemple bien connu : l'insuffisance des petits logements dans le parc HLM.

³⁰ L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé, INSEE Analyse N° 19, novembre 2014, 4 pages.

³¹ *Crise du logement : le combat sans fin*, par Catherine Sabbah, page 7, *Les Échos*, mercredi 29 janvier 2014.

deux visions diamétralement opposées qui ont déjà eu l'occasion de s'affronter à maintes reprises entre :

- d'un côté, les partisans d'une aide personnelle affectée, pilier essentiel d'une politique tutélaire du logement ;
- d'un autre côté, les partisans d'une fusion des aides personnelles dans les minima sociaux, au nom d'une vision plus libérale.

Cette dichotomie un peu caricaturale trouve une forte résonance dans les préoccupations strictement budgétaires mais aussi du contrôle des chômeurs et de la lutte contre la fraude aux prestations, que l'on retrouve à l'origine de la réforme du Royaume-Uni sous le nom d'« Universal Credit »³².

- b) La France souffre d'une concentration croissante des populations et de la création de valeur dans quelques métropoles, principales sources de tension sur les marchés immobiliers. Faute de pouvoir jouer sur la demande, en freinant la décohabitation et/ou l'immigration, et donc le nombre de nouveaux ménages, seule une politique d'offre très ciblée territorialement peut y répondre, mais se pose alors d'une part la question du prix et donc des risques de délocalisation de la demande de plus en plus loin des centres urbains, d'autre part la question de la fracture territoriale hors des métropoles.
- c) La France souffre enfin et surtout d'un manque de logements à prix abordables et de qualité décente. Ce constat conduit à relativiser, par exemple, les comparaisons entre pays du nombre de logements pour 1 000 habitants ou l'importance du parc vacant³³. Il est aussi et surtout le marqueur fondamental de la crise structurelle du secteur.

Au final, dans le logement comme ailleurs, une bonne politique consiste donc à trouver, à inventer un arbitrage équilibré, ce qui passe par des actions combinées sur l'offre et sur la demande, à condition que l'obstacle ne réside pas dans la rareté du foncier. Un article d'*Économie et prévision* de 2014 tendrait à le prouver. À l'occasion d'une analyse des effets du logement social sur la trajectoire des ménages logés dans ce parc, les auteurs mettent en évidence un effet favorable sur les possibilités d'accéder à la propriété : « *Le gain sur la dépense de logement permis par l'occupation d'un logement HLM serait, au moins pour partie, utilisé pour la constitution d'un apport personnel permettant l'accès à la propriété. Il existerait donc un point entre deux piliers de la politique du logement, l'existence d'un parc de logements sociaux complétant les aides directes à l'accession à la propriété. Cet effet pourrait constituer une motivation supplémentaire à une politique d'offre de logements sociaux.* »³⁴ Ce qui est en revanche certain, c'est que les politiques de demande n'ont pas empêché l'apparition de pénurie locative, l'insuffisance de l'investissement, la hausse du taux naturel de vacance.

³² *Fusion des minima sociaux : les défis du « Universal Credit » britannique*, Pauline Gonthier, document d'études, DARES, 27 pages, N° 206, février 2017.

³³ Voir, à ce sujet, la question sur la vacance, tome 1.

³⁴ Florence Goffette-Nagot et Modibo Sidibé. *Logement social et accession à la propriété*, *Économie et prévision* N° 200-201 du 13 novembre 2014, pages 141 à 159.

Annexe 1 – Plaidoyer pour une politique de l’offre

(Patrick Artus, Plaidoyer en faveur d’une politique de l’offre, Flash économie Natixis N° 834, 15 novembre 2011, repris in Problèmes économiques N° 3053, novembre 2012, pages 16 à 20.)

La crise est fondamentalement une crise d’excès de l’endettement public et privé. Ceci montre que :

- prêter davantage ne peut être qu’une solution temporaire pour éviter le défaut des emprunteurs ;
- le recul de la croissance à court terme est inévitable, puisque le désendettement global entraîne soit une hausse de l’épargne, soit une baisse de l’investissement ;
- il y a risque de perte de croissance potentielle si le désendettement se traduit par un recul des investissements publics efficaces, nécessaires à la croissance et si le taux d’investissement productif des entreprises diminue.

Pour éviter ce risque de perte de croissance à long terme, on voit que l’État doit privilégier la contraction des dépenses courantes et qu’il est préférable que le secteur privé réduise sa consommation et non son investissement productif, ce qui peut nécessiter une politique de déformation du partage des revenus au détriment des salariés si la profitabilité des entreprises est trop faible.

Ce sont ces deux politiques qui ont été menées par l’Allemagne à partir du début des années 2000 : réduction du poids des dépenses courantes de l’État, soutien de l’investissement au détriment des salariés.

C’est ce même type de politique qu’il faudrait mener en France et en Italie, puisque les dépenses publiques courantes y sont très élevées et ont augmenté en tendance, tandis que la profitabilité des entreprises y est faible.

Annexe 2 – Les aides personnelles au logement

(D'après <http://viepublique.fr/politiques-publiques>, article mis à jour le 21/05/2014.)

Depuis la réforme de 1977, les aides personnelles au logement constituent le premier poste budgétaire de la politique du logement. 6,3 millions de ménages en bénéficient pour un coût de 17,4 milliards d'euros en 2013. Ces aides ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes par la prise en charge, d'une part, de leurs dépenses de logement, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété.

Trois types d'aides personnelles ont été créés depuis 1948 :

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF), créée par la loi du 1^{er} septembre 1948, relève du code de la sécurité sociale. Elle est attribuée au locataire ou colodataire ou sous-locataire (déclaré au propriétaire) d'un logement meublé ou non, à l'accédant à la propriété ayant bénéficié d'un prêt immobilier pour l'achat de son logement, au résident en foyer d'hébergement. Le logement doit être la résidence principale et répondre à des exigences minimales de décence et de conditions d'occupation. Elle est versée sous condition de ressources à des familles, des personnes isolées ou des jeunes ménages ;
- l'allocation de logement à caractère social (ALS) relève également du code de la sécurité sociale et a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, personnes handicapées, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans, étudiants, etc.). Cette allocation a progressivement été étendue, puis généralisée à partir du 1^{er} janvier 1993 aux catégories qui étaient encore exclues d'une aide personnelle. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL ;
- l'aide personnalisée au logement (APL) a été créée par la loi du 3 janvier 1977, elle est régie par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou règlementés par l'État et, en secteur locatif, les logements conventionnés. En règle générale, l'APL est versée directement au propriétaire (en cas de location) ou au gestionnaire du logement foyer, ou à l'établissement bancaire (en cas d'accession à la propriété).

L'allocation de logement à caractère familial est financée par le Fonds national des prestations familiales, lequel est alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG). L'APL et l'ALS sont, elles, financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Le FNAL reçoit différentes recettes : des contributions des régimes de prestations familiales (principe de « l'allocation logement virtuelle »), une cotisation employeur, enfin, une dotation de l'État destinée à assurer l'équilibre des comptes du FNAL.

L'impact des aides est donc mesuré en calculant le taux d'effort supporté par les ménages (part des dépenses logement sur le revenu net). Or, depuis les années 90, le taux d'effort net des ménages augmente alors que le coût des aides personnelles est croissant.

Les rapports rendus publics par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en juillet 2012 montrent que l'efficacité sociale des aides publiques au logement s'est dégradée du fait de l'absence de revalorisation des barèmes mais aussi de la progression rapide des loyers et des charges dans le parc locatif social ou privé.

Les pouvoirs publics ont cherché, en effet, à limiter le coût des aides personnelles par une revalorisation insuffisante des barèmes. Cette sous-actualisation du barème conduit à une déconnexion progressive des aides avec la réalité des marchés du logement et à concentrer le champ des aides sur les ménages les plus modestes.

Annexe 3 – Aides au logement et loyers : l'erreur de raisonnement

(Marc Prévot, Président d'Emmaüs Solidarité, dans Le Monde, 15 décembre 2014.)

Nous avons le plus grand respect pour les travaux de l'Insee, notamment en matière de logement. C'est une bonne raison pour faire preuve d'exigence vis-à-vis de ses publications, dont celle récente reprenant l'idée que les aides personnelles au logement tirent les loyers à la hausse (Le Monde daté du samedi 15 novembre 2014).

Il s'agit d'une vieille idée qui revient régulièrement et se heurte à un certain nombre d'incohérences. En résumé, que nous dit l'Insee ? À partir d'un petit échantillon de quatorze agglomérations situées dans une zone où l'aide au logement est plus élevée (zone II), comparées à un échantillon de cent-cinq agglomérations où l'aide est moins élevée (zone III), on constate que les loyers du petit échantillon d'agglomérations de la zone II sont plus chers.

À partir de ce raisonnement très partiel, centré sur un seul facteur et sur un échantillon limité, on en déduit que les aides personnelles au logement sont inflationnistes, provoquant une augmentation des loyers. Cela ne résiste pas à l'analyse.

D'abord, on sait que depuis les années 1980, les aides au logement ont perdu du pouvoir d'achat. Dans les logements HLM, tous les loyers rentraient dans le plafond de l'APL lors de sa création. Aujourd'hui, la moitié des logements dépassent ce plafond. Le surplus reste à la charge des locataires.

Et si l'effet était pris pour la cause.

Dans le secteur locatif privé, le dépassement est quasi systématique. La raison en est simple, toutes les aides personnelles ont été sous-actualisées de manière permanente par les gouvernements successifs, et ont donc perdu du pouvoir d'achat.

Comment des aides à la baisse en pouvoir d'achat peuvent-elles tirer les loyers à la hausse ? À titre de confirmation, le « Panorama social de la France 2013 » publié par l'INSEE indique que le taux d'effort des locataires après aide personnelle a augmenté. L'étude l'INSEE s'appuie sur des travaux antérieurs, notamment ceux de Gabrielle Fack.

Cette étude est pertinente mais pour une période et un événement précis, l'extension de l'allocation de logement aux étudiants dans les années 1980. Il est évident qu'une augmentation brutale du pouvoir d'achat des étudiants sans que l'offre ait le temps de s'adapter a conduit à une augmentation des loyers. Mais plus rien de tel ne s'est produit depuis cette date. Comparer une période et un événement exceptionnels à une évolution de longue durée n'est pas scientifiquement acceptable.

Et si on retournait le raisonnement, et si l'effet était pris pour la cause et réciproquement ? Les zones de l'aide personnelle ont été établies justement en fonction du caractère tendu du marché local du logement et non pas seulement en fonction de la taille de l'agglomération.

Tension du marché

Dans ce cas, il est tout à fait normal que les loyers de la zone II soient plus élevés que ceux de la zone III puisque la zone a été définie sur ce critère. Et puisque l'aide est destinée à donner les moyens aux familles de payer leur loyer, elle est normalement plus élevée là où les loyers sont plus chers.

De même entre ces loyers et les loyers des grandes villes, en particulier en agglomération parisienne, il existe des différences extrêmes. Entre un loyer du XVI^e arrondissement et un loyer en banlieue lointaine, qui plaidera que l'aide personnelle est la cause de la différence ? On aborde là un aspect essentiel de

l'analyse des loyers. Le principal facteur des différences entre les loyers est constitué par la tension du marché, élément qui n'apparaît à aucun moment dans l'étude.

Les évolutions sociologiques et la croissance démographique qui créent une demande importante de logements, les différences d'attractivité des bassins d'emploi et de population sont des facteurs clés des différences de loyer. Elles mériteraient d'être mieux analysées, et de jouer un rôle plus important dans une véritable politique d'aménagement du territoire, nous évitant l'engorgement de la région parisienne et l'abandon de certaines zones rurales.

Enfin, il faut souligner le danger d'études partielles donnant lieu à des conclusions abusives. L'étude de l'Insee donne à croire que les problèmes budgétaires de la France viennent d'une aide excessive aux personnes modestes ou pauvres. Notre conviction est exactement l'inverse.

Donner aux plus modestes les moyens de leur autonomie

Les aides personnelles au logement représentent une diminution du taux de pauvreté de trois points et, si elles n'existaient pas, le taux de pauvreté en France passerait de 14% à 17%. Veut-on augmenter le nombre de pauvres ? Imaginons que l'aide personnelle soit diminuée de 10% : des milliers de familles tomberaient dans la pauvreté, avec les dépenses sociales qui coûteraient beaucoup plus cher à la collectivité.

L'une des solutions est donc de donner aux personnes modestes les moyens de leur autonomie. Les associations y contribuent et ont besoin de moyens qui ne sont pas gigantesques. Ils sont un investissement dans l'intégration sociale des personnes en difficulté, par l'hébergement et le logement mais aussi par la santé et par l'emploi. S'il y a trop de pauvres, plutôt que de les affamer, il faut leur donner les moyens de vivre normalement.

Et puis les associations demandent depuis longtemps une loi de programmation budgétaire pour le logement social dans les zones tendues. Le logement est un investissement qui profite à tous, aux habitants comme aux salariés du Bâtiment. Ces moyens supplémentaires, on ne les prélèvera pas sur le dos des pauvres, on les trouvera notamment en établissant une véritable équité fiscale.

Toucher à l'aide pour les plus fragiles, c'est franchir une ligne jaune, ce contre quoi des associations comme Emmaüs Solidarité ne manqueraient pas de mobiliser.

Annexe 4 – Favoriser les politiques de soutien de l’offre³⁵

L’exigence d’une évaluation des politiques publiques de logement

Le logement est une « matière » complexe et les objectifs des politiques publiques dans ce domaine sont ambitieux. Cela peut expliquer la nécessité de procéder à l’expérimentation de différents dispositifs et leurs réglages successifs. Cependant, ces expérimentations ne sont justifiées que si elles engendrent un retour d’expérience et des améliorations. L’évaluation des politiques publiques, seul antidote à la sédimentation de dispositifs plus ou moins efficaces et à la dispersion des moyens, est donc essentielle. Or nous avons pu constater tout au long de notre étude que ce point fait aujourd’hui cruellement défaut. Si l’objectif des aides personnelles est bien de solvabiliser les ménages les plus modestes, pourquoi la dégradation continue du taux d’effort de ces ménages n’a-t-elle pas conduit à une revalorisation de leurs barèmes³⁶ ? À moins que l’on ne soit plus financièrement capable de fournir cet effort ou que l’on ne croie plus à l’efficacité de cet outil, auquel cas, peut-être, est-ce l’outil lui-même qu’il faut remettre en cause ?

Si l’objectif du logement social est de loger les plus modestes, pourquoi se féliciter de la hausse de la construction dans le parc social alors que cette augmentation est majoritairement le fait de logements inaccessibles à ces familles ?

Notre travail n’a pas la prétention d’apporter des solutions toutes faites à des problèmes qui résistent particulièrement bien à la compétence et à la bonne volonté incontestables des acteurs que nous avons eu la chance de rencontrer. Il est avant tout une invitation à ce travail d’évaluation dont il ne constitue qu’une ébauche.

Pour un rééquilibrage au profit des politiques de l’offre

Notre étude propose un nouvel équilibre entre politiques de la demande et politiques de l’offre au profit des politiques de l’offre pour trois raisons principales :

- à court terme, ces politiques semblent mieux adaptées au traitement de la crise actuelle dont un déterminant majeur est le déficit d’offre. Dans ce contexte, les politiques de la demande font plutôt figure d’emplâtre sur une jambe de bois : continuer à en faire l’axe majeur des politiques publiques reviendrait à sacrifier les moyens de combattre la crise pour tenter d’en atténuer les conséquences... au risque de l’alimenter ;
- à plus long terme, les politiques de l’offre sont moins exposées aux crises que les politiques de la demande dont l’efficacité est alors immédiatement sacrifiée sous peine d’explosion des dépenses publiques. C’est ce que nous enseigne la crise actuelle, dont les politiques publiques, à défaut d’en être la cause première, en sont sans doute l’une des premières victimes ;

enfin, les politiques de l’offre présentent potentiellement moins d’incertitude quant à leur efficacité. En favorisant la construction, celles-ci ont, en effet, une action directe et mesurable sur les différents marchés du logement. Au contraire, les politiques de la demande, en agissant uniquement via la

³⁵ Source : Domitille Bonnefoi, Simon-Pierre Eury, Pierre Pribile, pages 85 et 86 in « Les politiques publiques à l’épreuve du logement cher », Un nouvel équilibre entre politiques de la demande et politiques de l’offre pour sortir de la crise, Mémoire du Corps des Mines, 2007, 95 pages.

³⁶ « La politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles », tiré du rapport annuel 2007 de la Cour des comptes.

solvabilisation des locataires ou des propriétaires accédants, cherchent à atténuer les conséquences de phénomènes inflationnistes sur lesquels elles ont peu de prise.

Des obstacles majeurs

Mais les politiques de l'offre ne sont pas des solutions de facilité : leur mise en œuvre requiert un haut degré d'implication des acteurs publics, est moins facile électoralement, et risque même de mécontenter un grand nombre d'acteurs. Tels sont les principaux obstacles au rééquilibrage souhaitable.

Construire des logements, gérer un parc, évaluer des besoins, identifier des tensions, adopter une maîtrise dynamique du foncier, développer une vision stratégique à plusieurs échelles et les faire coïncider... Un tel programme demande une réelle maîtrise des outils existants, un savoir-faire opérationnel considérable et une vraie capacité d'analyse des mécanismes de marché en jeu.

Loin de nécessiter une telle finesse d'exécution, les politiques de la demande offrent en plus la facilité d'être électoralement très payantes : allocation, allègement fiscal, prêt bonifié constituent autant de mesures à la fois simples à expliquer et très appréciées des Français.

Enfin, face à un tel programme, la liste des mécontents risque d'être longue. La primauté de l'échelon intercommunal est vivement combattue par les maires de petites communes, l'imposition de la propriété foncière non bâtie à sa valeur vénale et la taxation des plus-values foncières relèvent de l'atteinte au droit de propriété pour la quasi-totalité des propriétaires fonciers, dans certains quartiers la construction d'un logement social suffit à provoquer des manifestations véhémentes.

Annexe 5 – Élasticité des prix à l'offre à court terme et à long terme³⁷

(...) Nous étudions deux situations: la première où l'offre est parfaitement inélastique et la seconde où l'offre est parfaitement élastique à long terme.

Première situation : l'évolution des prix de l'immobilier avec une offre parfaitement inélastique

Plaçons-nous d'abord dans le cadre d'une offre parfaitement inélastique, c'est-à-dire dans un cas où l'offre est supposée fixe au cours du temps.

Nous pouvons représenter cette situation par la figure suivante (figure 1). La droite décroissante est la fonction de demande : les quantités demandées diminuent avec les prix à anticipations de prix futurs données. La droite verticale est la courbe d'offre.

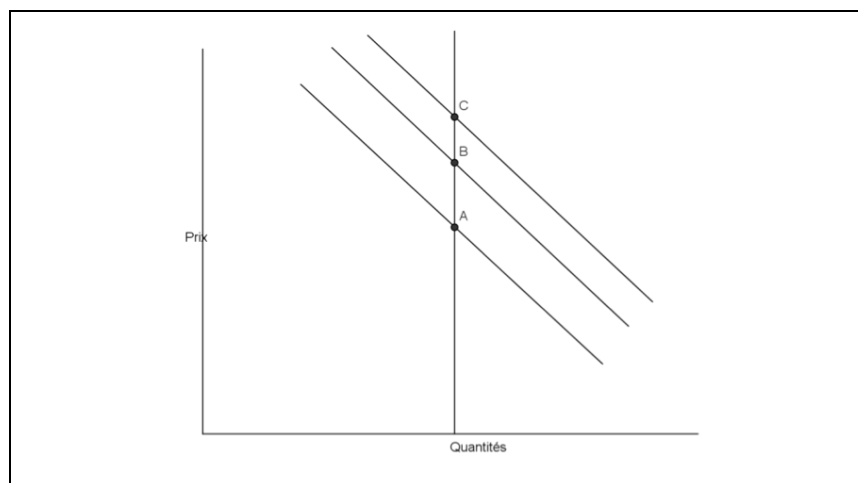
La situation initiale est le croisement des deux courbes au point A avec une demande qui augmente de manière permanente (conditions de crédit qui deviennent accommodantes, augmentation du revenu ou baisse de la taxation sur l'immobilier par exemple). Dans ce cas si les agents n'anticipent pas d'appréciation future des prix, l'équilibre est au point B. Les prix augmentent une fois pour toute et restent à ce niveau élevé. On ne voit pas de phénomène de bulle.

On peut en revanche avoir deux phénomènes qui font penser à une « bulle » :

- Le cas où l'augmentation de demande est transitoire, c'est-à-dire où la courbe de demande revient dans sa position initiale. C'est le cas par exemple si les conditions de crédit ont été laxistes pendant un certain temps et reviennent à leur niveau « normal ». On a alors une augmentation des prix puis une baisse liée au retour de la demande à son niveau « normal ».

- Si l'augmentation des prix suite à une augmentation de la demande entraîne les agents à anticiper une augmentation des prix dans des proportions similaires à la période suivante. Ceci tend à augmenter la demande car le gain en capital espéré (rendement espéré sur les actifs immobiliers augmente) augmente. On se retrouve alors au point C : l'appréciation anticipée est réalisée. Le phénomène peut continuer indéfiniment à conditions que les agents ne modifient pas leurs anticipations. Dans ce cas les bulles ont tendance à être plus durables en théorie que dans le cas avec élasticité de l'offre que nous abordons à présent.

Figure 1



³⁷ Bulles immobilières : élasticité de l'offre et anticipations, par Bernard Achou, 29 avril 2013
<http://www.bsi-economics.org/122-bulles-immobilieres-elasticite-de-loffre-et-anticipations>

Deuxième situation : l'évolution des prix de l'immobilier avec une offre parfaitement élastique

Imaginons désormais le cas où l'offre est parfaitement élastique à long-terme. On se place dans le cadre de la figure 2 où la forme de la courbe de demande est inchangée par rapport au cas précédent mais où la courbe d'offre est désormais une droite horizontale.

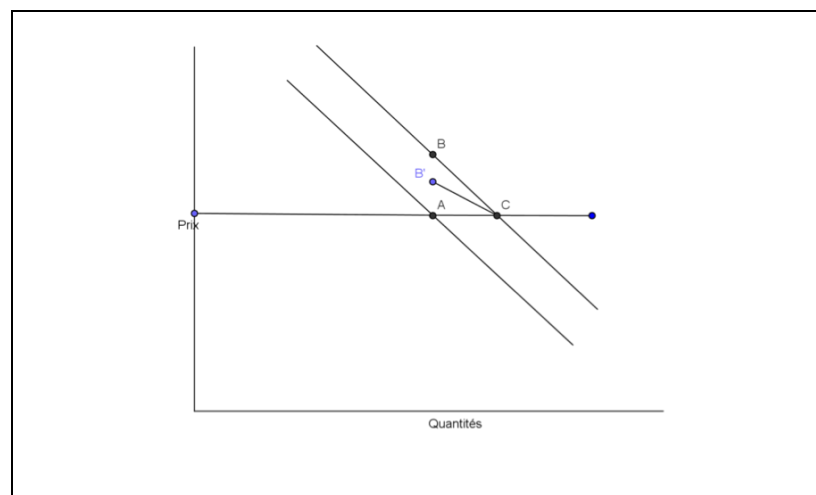
L'hypothèse faite ici est qu'à long-terme les prix doivent revenir à leur niveau initial par ajustement de la quantité de logements.

À court-terme, si les agents n'anticipent pas la variation de l'offre et qu'ils supposent à chaque période que les prix vont rester constants alors il y a mouvement du point A au point B, l'offre étant inélastique à court-terme.

Ensuite au fur et à mesure des nouvelles constructions, l'équilibre se déplace le long de la courbe de demande jusqu'à atteindre le point C. En effet, on a l'équivalent d'un déplacement de la droite verticale de la figure 1 vers la droite, celui-ci ce faisant de manière progressive.

Si, en revanche, les agents anticipent parfaitement la variation de l'offre, les prix devraient moins augmenter. En effet, étant donné que dans ce cas ils anticipent une future diminution des prix, cela réduit mécaniquement leur demande à court-terme car ils anticipent une perte en capital. On passe dans ce cas du point A au point B' et ensuite l'équilibre se déplace le long de la courbe liant B' à C (on a le même déplacement de la courbe d'offre que dans le cas précédent).

Figure 2



C'est le mécanisme fondamental derrière la thèse de Glaeser³⁸, si les agents n'anticipent pas la variation future de l'offre alors les prix ont tendance à augmenter dans une « trop » grande mesure. Les agents n'anticipent pas la baisse future des prix et la demande immobilière est trop importante alors même que nous avons pas supposé que les agents n'anticipaient aucune hausse des prix. Si on considère que ces agents anticipent une hausse alors la courbe de demande tend à se déplacer une nouvelle fois vers le haut. Cependant, au même moment, l'offre augmentant, les anticipations tendent à ne plus être auto-

³⁸ Edward Glaeser, 2013, "A Nation of Gamblers: Real Estate Speculation and American History", NBER Working Paper.

<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/18825.html>

réalisatrices et l'éclatement de la bulle devient très probable car l'augmentation de l'offre diminue mécaniquement les prix.

Le propos est certes théorique mais cela est extrêmement important pour comprendre les phénomènes de bulle. Si les agents basent leurs décisions sur un modèle « simpliste » de sorte qu'ils basent leurs anticipations de croissance des prix futurs sur la croissance des prix observée dans un passé récent, alors ils auront tendance à surestimer la possible appréciation des prix suite à une augmentation des prix initial.