
Réaction de l'USH au document de travail présenté au collège « Associations »¹ concernant la mesure des niveaux de vie et de la pauvreté.

Il s'agit ici de réactions, de nature technique, aux travaux présentés, et qui n'avaient pas pu être évoquées en séance. Elles ne reviennent donc pas sur les éléments débattus et notamment sur la nécessité d'une appréciation de la pauvreté qui prenne en compte des approches qualitatives et qui s'intéresse certes aux « situations » des ménages, mais aussi aux « trajectoires » et aux « ruptures² » qu'ils rencontrent au long de leur parcours de vie.

La *note de mise en jeu n°2* diffusée en séance propose une lecture du niveau de revenu des ménages propriétaires et de celui des locataires du parc social en ajoutant à leurs revenus pour les premiers « l'équivalent du loyer qu'ils paieraient s'ils étaient locataires », et pour les seconds « l'aide en nature qui leur est fournie du fait qu'ils sont logés dans le parc social plutôt que dans le parc privé », aide mesurée par l'écart de loyer entre le parc privé et le parc social à logement comparable. Cette analyse appelle des commentaires sur trois plans : concept, méthode, utilisation.

1- Sur les principes

1.1 Concernant l'ajustement indiqué pour les propriétaires.

La réflexion présentée dans la *note de mise en jeu n°2* reprend la démarche adoptée par les comptes nationaux pour mesurer de la manière la plus exhaustive possible l'activité économique dans le domaine du logement et donc l'activité économique retracée par le PIB, et pour permettre des comparaisons dans le temps et dans l'espace qui fassent abstraction de la diversité existant dans les taux de propriétaires³.

Les loyers payés par les locataires à leurs bailleurs sont comptabilisés en dépenses au sein de la consommation des ménages et en ressources aux comptes des bailleurs, ménages ou sociétés.

Les ménages propriétaires de leur logement exercent également une activité en matière de logement bien que ceci ne se traduise pas par des flux monétaires réels⁴. Les comptes nationaux ajoutent donc au compte des ménages, à la fois en emplois et en ressources, la valeur du service que les propriétaires-occupants se rendent à eux-mêmes. Selon les standards statistiques internationaux ce service est évalué par le montant de loyer estimé qu'un locataire devrait payer pour un logement similaire, compte tenu de facteurs tels que la localisation, la proximité d'équipements collectifs, etc., ainsi que de la taille et de la qualité du logement lui-même.

L'estimation est de nature macroéconomique ; les « loyers imputés » des ménages propriétaires calculés par l'Insee s'établissent en 2018 à 164 Mds€ au titre des résidences principales et 22 Mds€

¹ « Concertation sur le revenu universel d'activité. Mise de jeu n°2 - Collèges du 9 juillet. Cycle 1 - Constats »

² Compte tenu de charges de consommation fixes et non immédiatement adaptables, une baisse sensible de revenus est particulièrement délicate à gérer pour les ménages.

³ Sans ce retraitement, toutes choses égales par ailleurs, le PIB serait plus faible là où le taux de propriétaires est élevé.

⁴ L'Insee procède de même pour une estimation de « l'auto-production » des ménages.

au titre des résidences secondaires, à comparer aux 77 Mds€ de loyers « réels » acquittés par les ménages locataires. Il s'agit donc là d'un traitement qui impacte lourdement la définition de la dépense courante en logement des ménages (environ 350 Mds€) dont les loyers constituent la part principale.

Parallèlement, en comptabilité nationale, le revenu des ménages incorpore donc 186 Mds€ au titre des loyers imputés.

La définition usuelle du revenu utilisée pour analyser la distribution statistique du revenu des ménages et déterminer le taux de pauvreté, ne retient pas cet ajustement du revenu des propriétaires. La *note de mise en jeu n°2* traite de cette intégration des « loyers imputés » dans la mesure des revenus des ménages.

Un des effets liés à la mise en place d'un tel ajustement serait de gommer les différences qu'induit la nature de leur patrimoine :

- un patrimoine financier se traduit par des revenus (intérêts, dividendes...) qui sont intégrés aux ressources prises en compte dans l'évaluation habituelle du revenu d'ensemble du ménage⁵,
- un patrimoine immobilier destiné à la location procure également des ressources (loyers reçus) prises en compte dans l'évaluation habituelle du revenu d'ensemble du ménage⁶,
- mais un patrimoine immobilier occupé par le ménage, lui, n'a pas d'impact sur l'appréciation habituelle des revenus du ménage.

D'où l'idée de rééquilibrer la lecture du revenu du ménage propriétaire occupant en lui ajoutant une ressource correspondant au niveau du loyer qu'il paierait s'il était locataire de ce bien, de prendre en fait en compte la « recette-loyer »⁷ qu'il se verse à lui-même, fruit de son investissement immobilier.

La *note de mise en jeu n°2* indique la conséquence de l'application de cet ajustement : il rehausserait sensiblement le revenu des propriétaires et modifierait donc la distribution statistique des revenus des ménages et donc la lecture du taux de pauvreté.

Cette approche nécessiterait de plus amples investigations : s'assurer par exemple que l'ensemble des patrimoines financiers est bien traité de manière équitable, s'interroger sur un traitement spécifique pour les ménages en accession, ou encore s'assurer que le « loyer imputé », notion construite pour évaluer la valeur d'un service, peut bien servir à définir un « équivalent revenu ».

1.2 Concernant l'ajustement indiqué pour les locataires du parc social.

Les comptes nationaux ne procèdent pas à une réévaluation de la dépense en logement des ménages locataires du parc social, qui bénéficient de loyers plus bas que le marché⁸, et ne révisent donc pas en parallèle le montant des prestations reçues.

On dispose toutefois d'estimations des écarts de loyers entre le parc social et le parc privé : de l'ordre de 13 à 15 Mds, montant très inférieur à celui des loyers imputés aux propriétaires.

Un « ajustement » du niveau des revenus des ménages locataires du parc social sur la distribution globale des revenus aurait donc une incidence globale plus faible que dans le cas des propriétaires ; elle repositionnerait vers le haut la situation des ménages locataires Hlm notamment par rapport aux locataires du parc privé.

Les remarques ci-dessus liées à la méthode de réajustement du revenu des propriétaires peuvent s'appliquer au réajustement du revenu des locataires du parc social.

⁵ Et généralement fiscalisés en tout ou partie.

⁶ Et généralement fiscalisés en tout ou partie.

⁷ Jusqu'en 1965 cette « recette-loyer » était prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

⁸ Dans des proportions très diverses.

Mais il faut revenir sur le principe même de cet ajustement, fondé sur l'aide en nature apportée aux ménages locataires du parc social par une offre de loyers plus bas que les loyers de marché, situation que certains appellent « avantage HLM⁹ ». Car il ne s'agit plus ici d'une question relative au retraitement de la richesse patrimoniale par souci d'équité, mais d'une question qui touche aux systèmes de « redistribution en nature » qui existent en France, en clair au rôle des services publics. Et en la matière il y a d'autres mécanismes basés sur une offre de services dont l'utilisateur ne paie qu'une partie, plus ou moins importante, du coût et ceci avec ou sans conditions de ressources.

Citons les transports collectifs qui sont « subventionnés » par les pouvoirs publics locaux ou nationaux, pour lesquels le voyageur, quel que soit son niveau de revenus, acquitte un prix bien inférieur au coût du service. Et ceci notamment en région Ile-de-France¹⁰. On peut citer aussi les tarifs sociaux pratiqués par les collectivités locales en matière de cantines scolaires ou ceux pratiqués dans le domaine de l'énergie. Et même l'éducation puisque les parents n'ont pas à assumer le coût de l'enseignement public dispensé à leurs enfants.

Citons aussi les aides publiques apportées au parc locatif privé (dispositifs Périissol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Duflot, Pinel, logement intermédiaire...) qui ont pour contrepartie, au sein même du parc privé, des loyers plus bas que le marché et procurent bien une aide en nature aux ménages locataires.

En quoi faudrait-il retraiter les revenus des ménages de l'aide en nature apportée spécifiquement par le parc social sans retraiter des autres systèmes de réduction du coût des services s'appliquant aux utilisateurs de ces services ?

La France a fait le choix d'un modèle économique et social qui fait financer par la solidarité nationale en tout ou partie, une large partie des services publics rendus à leurs utilisateurs et on peut s'interroger sur un retraitement qui ne s'intéresse qu'à une seule maille de ces dispositifs et crée ainsi d'autres formes d'iniquité de traitement, aussi importantes que celle qu'elle entend corriger.

Si un tel chantier était ouvert il faudrait alors en ouvrir d'autres : prise en compte des coûts de la vie qui sont différents selon les territoires, remise en cause des coefficients conduisant au calcul des unités de consommation dont les impacts peuvent être tout aussi importants¹¹, retraitement d'autres types d'aide en nature...

En la matière, la réflexion devrait plutôt porter sur l'insuffisance de l'offre en logement social qui n'est pas en mesure de couvrir la demande et qui fait que des ménages modestes ne peuvent accéder au parc social alors qu'ils le voudraient¹². De même que d'autres ménages souhaiteraient disposer d'une offre en transports collectifs subventionnée plus large.

2- Sur la méthode

⁹ Rappelons qu'en matière d'aides personnelles au logement il n'y a pas « d'avantage HLM » (terme impropre il vaudrait mieux parler « d'avantage lié au parc social ») puisqu'à loyer et revenu identiques, l'aide personnelle au logement est identique que l'on soit logé dans le parc social ou dans le parc privé.

L'écart de loyer entre le parc social et le parc privé estimé macroéconomiquement est de l'ordre de 13 à 15 Mds d'euros (voir notamment note Insee citée supra). Ce qui est d'une ampleur bien moindre que les « loyers imputés » aux propriétaires. Ceci constitue une mesure statique, photographique de l'effet mais sans sens pratique : si les ménages aux revenus très modestes devaient acquitter un « prix de marché » pour leur logement, ils devraient en choisir un autre moins cher, parfois de moindre qualité, voire indécemment... c'est là tout l'enjeu du logement social.

¹⁰ Sur des coûts de fonctionnement d'environ 10 Mds€ les usagers des transports en commun en IDF en acquittent moins de 30%, ce qui représente une aide en nature de 7 Mds€.

¹¹ Cf Informations sociales n° 137 en conclusion sur d'une réflexion sur les échelles d'équivalence : « Pour certaines questions ; « l'inégalité des revenus est-elle forte » ? « Progrès-elle », « Y-a-t-il plus ou moins de pauvres ? » etc, le choix de l'échelle est anodin. Pour d'autres (« Qui est pauvre ? ») il est décisif. » Or le reclassement proposé en fonction du statut d'occupation relève bien de cette dernière catégorie d'interrogation.

¹² A contrario, de nombreux ménages aux revenus modestes font le choix de ne pas demander de logement social et de loger dans le parc privé.

Le « redressement », tel qu'illustré dans la *note de mise en jeu n°2*, du niveau de revenu des ménages propriétaires ou des ménages locataires du parc social suppose de déterminer le niveau de loyer du logement qu'ils occupent s'ils devaient le payer dans les conditions du parc privé.

Il faudrait déjà au préalable préciser comment sont traités les ménages accédants, et les ménages du parc privé qui bénéficient de loyers « bonifiés » par les pouvoirs publics.

Ensuite, il s'agit d'estimer les « loyers de marché » imputables aux logements des propriétaires et du parc social en référence aux loyers du parc privé¹³.

L'Insee a publié une note en ce sens dans le compte du logement 2011 : « *Economie en termes de loyers des locataires du parc social à travers la mesure du service de logement du parc social au prix du marché* ». Il a utilisé pour cela une méthodologie similaire à celle définie pour quantifier les loyers imputés aux ménages propriétaires pour les besoins de la Comptabilité Nationale : détermination d'une équation économétrique dans le parc privé liant le loyer aux caractéristiques du logement (typologie, localisation, âge...), application de cette équation aux caractéristiques des logements des propriétaires ou des logements du parc social pour déterminer la valeur du loyer de marché. Cette approche est basée sur des données issues de l'enquête logement 2006. Cette note de l'Insee présente donc des écarts « moyens » de loyers entre parc social et parc privé, écarts relativisés ensuite selon les caractéristiques des logements et notamment leur localisation (les écarts sont plus forts dans les zones urbaines par exemple). Mais il n'y a pas d'indication de la dispersion des situations autour de ces moyennes.

Comme toute approche statistique, cette méthode repose sur des choix méthodologiques, elle dépend de l'étendue et de la finesse des données utilisées¹⁴, et elle ne peut prendre en compte la qualité, l'état réel, des logements... elle pourrait donc être contestée. Mais on peut considérer que l'on dispose là d'un éclairage statistique, maintenant un peu daté, illustrant des situations moyennes, sur de grands segments, et apportant des références financières macroéconomiques. Mais sans éclairer la diversité des situations.

L'écart entre les niveaux de loyer du parc social et les loyers de marché est pourtant très variable d'un logement à l'autre ne serait-ce qu'à cause de la gradation des loyers et des plafonds d'entrée (PLAI, PLUS, PLS, PLI). Certains loyers du parc Hlm (PLI, PLS) présentent un écart assez faible avec les loyers du parc privé, ailleurs ces écarts peuvent être très élevés, le cas emblématique étant la situation dans la ville de Paris où du parc Hlm existe à 5 €/m² alors que dans le parc privé on dépasse 20€/m². L'avantage Hlm pour un logement de 80 m² représente dans ce cadre un montant mensuel de plus de 1.000€, dont l'ampleur n'est pas liée à la situation du ménage mais aux conditions du marché de l'immobilier. Plus qu'une aide aux revenus, il s'agit là du prix à payer pour que des ménages aux revenus modestes puissent vivre à Paris, pour des objectifs de mixité sociale mais aussi pour que des ménages exerçant des fonctions clefs pour le fonctionnement de la société puissent loger en proximité de leur emploi.

¹³ Dont certains, on l'a vu, relèvent de loyers spécifiques au titre des aides à l'investissement locatif, ce qui doit fausser les équations déterminant les prix en fonction des caractéristiques des logements notamment pour les plus récents puisque l'ampleur des aides à l'investissement locatif privé n'a fait que s'amplifier ces dernières années (multipliés par 5 depuis 1990). Selon une étude de novembre 2011 du CGDD « *entre 1995 et 2009 près de 1 million de logements ont été acquis dans le cadre des dispositifs d'aide à l'investissement locatif privé... ce qui représente 80% de la construction de logements loués dans le parc privé* ».

¹⁴ L'ENL est basée sur un échantillon et non bien sûr sur l'intégralité des logements en France, elle ne permet pas d'avoir une approche ou une segmentation géographique. Il n'y a pas vraiment d'autres sources mobilisables. Si la connaissance des loyers du parc social est très bonne, les observatoires locaux des loyers privés sont encore en train de se développer et ne couvrent pas l'ensemble du territoire français.

Ce qui ne fait que reposer la question de la légitimité et surtout de la méthode de prise en compte de cet avantage en nature¹⁵ dans une appréciation des revenus des ménages.

3- Utilisation éventuelle de la réflexion

Au-delà des éclairages statistiques ou macroéconomiques, il importe de savoir si, et comment, ce type de réflexion peut, ou non, contribuer à la réflexion sur les aides censées être mises en cohérence au sein du RUA, sachant qu'en la matière il s'agit d'adapter au mieux les prestations à la situation **individuelle** des ménages.

En ce sens, les indications moyennes disponibles sur les loyers imputés aux propriétaires et sur les écarts de loyers entre le parc privé et le parc social ne se prêtent pas à une utilisation pour fonder un système de répartition¹⁶ équitable entre les ménages compte tenu de la très grande disparité des situations y compris au sein d'une part segmentée du parc.

L'idée de réaliser des mesures individualisées (c'est-à-dire logement par logement, ménage par ménage) des loyers imputés ou des écarts de loyers semble à ce stade techniquement illusoire et surtout juridiquement périlleuse car ces mesures devraient pouvoir être rendues opposables, donc seront contestables par les ménages concernés.

Une chose est de dire qu'au regard d'une nouvelle méthode statistique le taux de pauvreté des ménages français serait plus faible ou plus élevé que ce qui est estimé à ce jour, que les positions relatives des ménages en matière de pauvreté selon le statut d'occupation sont affectées par un retraitement basé sur les loyers imputés ou l'avantage procuré par les loyers du parc social... une autre est d'en tirer une approche considérée comme pleinement équitable de distribution d'aides ou de calcul d'impôt¹⁷.

L'approche proposée dans la *note de mise en jeu n°2* doit conduire à distinguer :

- une réflexion « statistique » type comptabilité nationale,
- une démarche « opérationnelle » **périlleuse** (on doit être en mesure de rendre opposable aux ménages les données utilisées) et **inéquitable** (pourquoi ne considérer que « l'avantage Hlm » et pas « l'avantage Scellier » ou « l'avantage pass-navigo » ou le « désavantage absence de transports en commun sur le trajet domicile-travail » ?) qui viserait à modifier des paramètres servant aux calculs de prestations ou d'impôts.

Les questionnements sur la méthode de calcul des « écarts moyens de loyers parc social/parc privé » et sur la faisabilité de leur utilisation éventuelle dans le cadre de la mise en place d'un « supplément loyer » au sein du RUA sont renforcés par la mise en place récente de la **RLS, réduction de loyer de solidarité**, qui crée un dispositif de réduction de la quittance dans le parc social¹⁸, non rattachée au logement, mais à des conditions de ressources du ménage. Cette adaptation de la quittance donnant lieu à un abattement de même ampleur sur l'APL du ménage. Le phénomène est loin d'être marginal compte tenu de la masse financière en jeu, 1.3 Md€ dès 2020 qui pèse sur les organismes de logement social et leurs capacités d'investissement et d'entretien.

La « formule de l'APL » actuelle est donc rendue encore plus complexe depuis la mise en place de la RLS en 2018. La réflexion sur le RUA, si elle retient contre l'avis des professionnels et des

¹⁵ Le « forfait logement » qui concerne les bénéficiaires des aides personnelles au logement, les hébergés à titre gratuit et les propriétaires, vient en déduction du RSA ou est pris en compte dans le revenu des ménages pour déterminer leur éligibilité à certaines prestations. Le mécanisme est forfaitaire selon la composition familiale.

¹⁶ Ni d'imposition sur les loyers imputés comme cela existait avant 1965.

¹⁷ La taxation des loyers imputés est préconisée à nouveau par certains analystes.

¹⁸ Qui percuté donc l'analyse des écarts de loyer.

associations du secteur d'incorporer les aides personnelles au logement au RUA, devra se pencher la suppression de la RLS ou de sa mise en cohérence avec les dispositifs nouveaux envisagés.