

éclairages

L'EXPERTISE DU FONDS D'ÉPARGNE, PRÊTEUR DE LONG TERME



POLITIQUE DE LA VILLE



LOGEMENT SOCIAL



SECTEUR PUBLIC LOCAL



HABITAT SPÉCIFIQUE

GR O U P E



Le financement du logement social

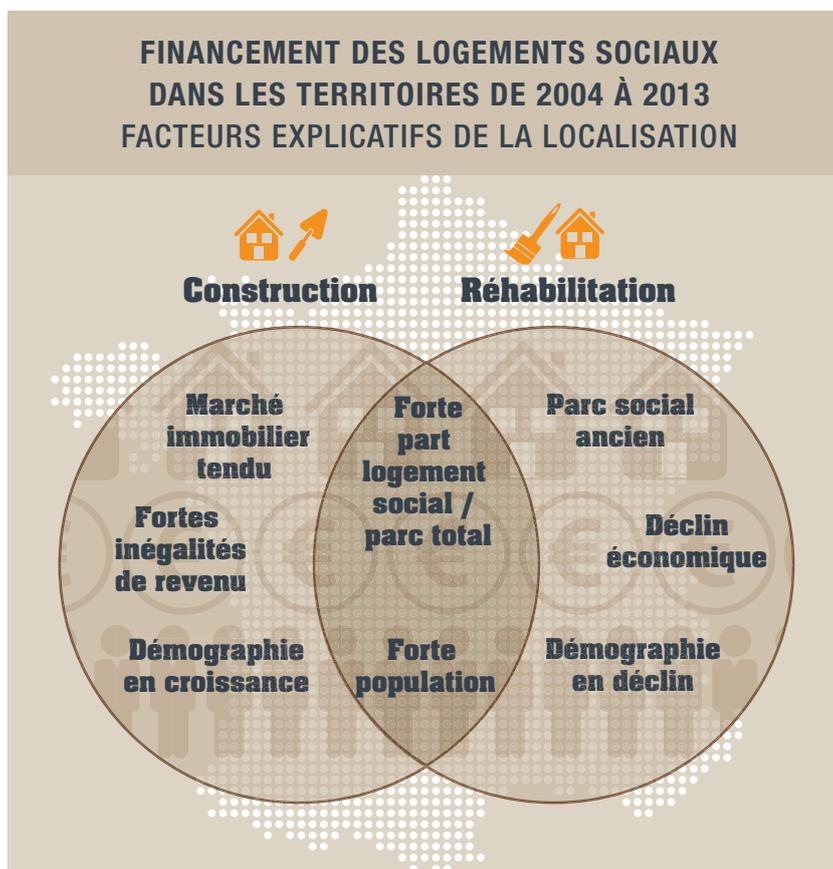
De nouvelles orientations territoriales
depuis 10 ans

Construction et réhabilitation : des logiques différentes

Étude n°13

MAI 2016

Les prêts sur fonds d'épargne visant à financer des opérations de construction, d'acquisition ou de réhabilitation de logements sociaux croissent fortement depuis 2004. Cette hausse des montants de financements s'est accompagnée d'une évolution de leur localisation sur le territoire français, avec une plus grande concentration de la construction vers les zones urbaines aux marchés immobiliers dits tendus. Toutefois, dans les zones où la tension est maximale, les efforts se heurtent à la disponibilité du foncier. Outre la tension sur les marchés immobiliers, d'autres facteurs, comme la présence de fortes inégalités de revenus, expliquent par ailleurs la répartition géographique des financements de la construction. En parallèle, la répartition de la réhabilitation des logements sociaux obéit à des logiques différentes. Elle n'est pas liée au niveau de tension, mais plutôt à l'existence d'un parc ancien et à une plus grande précarité économique et sociale.



Le secteur du logement social fait l'objet, depuis les années 2000, de plans d'investissement et de relance qui fixent des objectifs croissants de production de logements et de réhabilitation du patrimoine. En parallèle de la hausse du nombre d'opérations de construction, d'acquisition et de réhabilitation, la période est marquée par une hausse notable des coûts de production¹. Conjointement, ces deux facteurs conduisent à une hausse très significative des financements du logement social par le Fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts, celui-ci venant en appui de la politique publique (voir Figure 1).

Le montant des prêts en euros constants a été multiplié par 3 entre 2004 et 2013, aussi bien pour ceux finançant des opérations de construction que pour ceux finançant des opérations de réhabilitation. On peut noter jusqu'en 2012 la montée en puissance de l'activité de refinancement des banques pour les prêts au logement social et intermédiaire.

Encadré 2 : le modèle du Fonds d'épargne

Le Fonds d'épargne transforme une partie de l'épargne réglementée (livret A, livret de développement durable et livret d'épargne populaire) en prêts à long ou très long terme, dans des programmes d'intérêt général désignés comme prioritaires par l'État : logement social, politique de la ville, investissement des collectivités locales...

Les ressources qui ne sont pas consacrées aux prêts sont investies en actifs financiers afin de contribuer à la rémunération de l'épargne populaire et assurer sa liquidité, tout en finançant l'économie française et européenne.

Une concentration spatiale des financements plus marquée à partir de 2009

Cette hausse quantitative des financements se traduit en parallèle par une évolution de leur distribution géographique. L'année 2009 en constitue le pivot. En effet, à partir de cette date, on assiste à deux phénomènes : une plus forte concentration géographique, et une plus forte stabilité dans le temps de cette répartition.

Entre les deux sous-périodes 2004-2008 et 2009-2013, les montants de financement par ménage pour la production de logement social augmentent le plus fortement dans les zones d'emploi*³ à forte population urbaine (Figure 2 pour les prêts PLUS*).

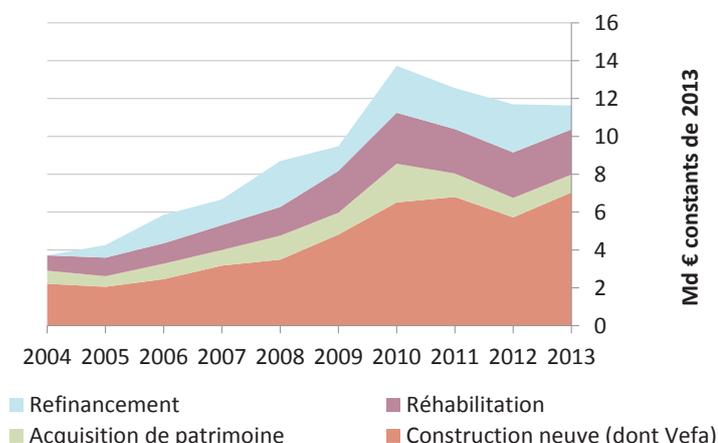
L'intensité des financements pour la production de logements sociaux croît avec la tension du marché immobilier

L'intensité des financements est plus importante à mesure que le marché est peuplé et urbanisé, en particulier à partir de 2009, y compris lorsqu'on raisonne en nombre de logements financés par ménage et non plus en montant : la corrélation est positive avec le degré de « tension » (définition Guy Taïeb, voir l'encadré 3) sur le marché immobilier.

Encadré 1 : un partenariat Caisse des Dépôts/Latts

Cette étude est la seconde² d'une série consacrée à l'influence des financements du Fonds d'épargne sur le territoire français, sur la base de recherches menées par le Latts (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés : École des Ponts et Chaussées /CNRS /Université Paris-Est Marne-la-Vallée). Elle a été menée par Pierre Bouché, Elisabeth Decoster et Ludovic Halbert, à l'occasion d'un partenariat avec la Caisse des Dépôts (Fonds d'épargne et Institut CDC pour la Recherche).

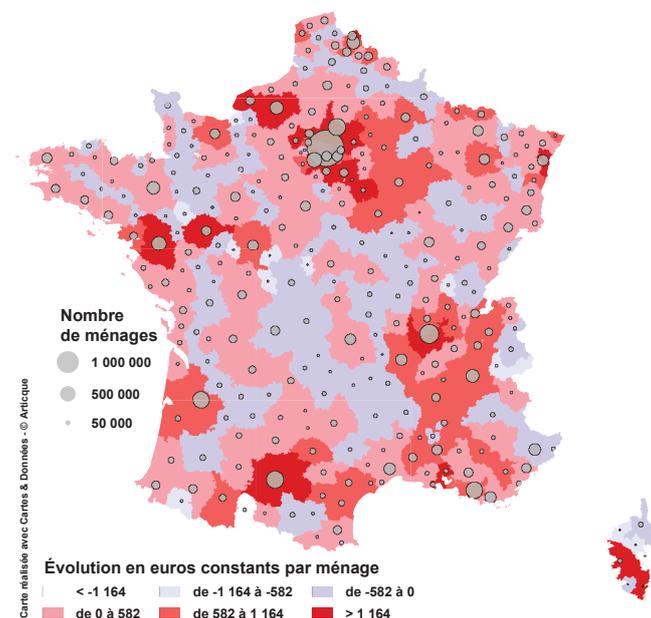
Figure 1 : Fort accroissement des prêts au logement social entre 2004 et 2013



Source : Caisse des Dépôts et calculs des auteurs.

Note de lecture : refinancement d'établissements de crédits pour des prêts au logement social et intermédiaire.

Figure 2 : Évolution des montants des prêts au logement social entre deux sous-périodes et nombre de ménages



Source : Caisse des Dépôts, calculs des auteurs, INSEE.

Note de lecture : Prêts PLUS par zone d'emploi et par ménage, en euros constants. Évolution entre les sous-périodes 2004-2008 et 2009-2013. Les zones en rose et rouge sont celles où on assiste à une hausse des financements en euros constants par ménage entre les deux sous-périodes. À l'inverse, les zones en bleu sont celles où les financements par ménage ont baissé entre les deux sous-périodes.

Cette relation est beaucoup moins évidente sur la première période (2004-2008 : Figure 3) que sur la seconde (2009-2013 : Figure 4). Ainsi, l'écart entre le nombre de logements financés en construction par ménage en zone très tendue et ceux financés en zone peu ou pas tendue, était d'environ 25 % jusqu'en 2008, alors qu'il atteint 200 % à partir de 2009¹. Des tests statistiques confirment ce résultat (voir méthodologie en annexe).

Dans la deuxième période, le niveau maximal de tension (niveau 6) constitue une exception à la relation croissante entre zone de tension et intensité de la construction de logements sociaux (Figure 4). Ainsi, au niveau agrégé, le nombre moyen de logements sociaux construits pour 1 000 ménages en zone de tension 6 est inférieur à celui observé dans les zones de tension du niveau juste inférieur (niveau 5). En effet, dans certains territoires où le marché est très tendu, la production de logements sociaux est relativement basse : comme évoqué ci-après, c'est le cas par exemple de certaines zones de la périphérie de Paris, et surtout du sud-est de la France, vers le littoral méditerranéen. Ce phénomène s'explique en grande partie par des freins liés au foncier (faible disponibilité et coût élevé), qui empêchent d'intensifier la production de logements sociaux.

Lorsqu'on passe d'une analyse agrégée à une analyse zone d'emploi par zone d'emploi, cette corrélation ressort encore plus nettement. Sur une large partie du territoire, le nombre de logements sociaux construits dans chaque zone d'emploi est en adéquation avec le niveau de tension sur le marché immobilier (Figure 5) : d'un côté, les zones en vert foncé dénotent des montants importants de financement par ménage couplés avec des marchés immobiliers en forte tension. D'un autre côté, les aires en vert clair représentent les zones moins financées, couplées à des marchés à faible tension. Ces deux types d'aires occupent la majeure partie du territoire (231 des 314 zones d'emploi, soit 74 %. Voir annexe).

1. + 43 % entre 2005 et 2013, pour la construction en maîtrise d'ouvrage directe. Voir *éclairages* n°4, Coûts de production du logement social - tendances nationales et spécificités de l'Île-de-France, juin 2014.
2. Voir *éclairages* n°6, « La circulation méconnue de l'épargne réglementée en France », mars 2015.
3. Les expressions suivies d'un astérisque sont définies en annexe.
4. Cet effort accru de construction de logements sociaux en zones tendues s'est échelonné au fil des ans, par exemple en 2009 avec le volet logement du plan de relance, en 2013 avec le Plan de relance pour le logement, et en 2014 avec l'Agenda HLM 2015-2018.

Encadré 3 : tension de marché

La tension sur les marchés immobiliers, qui ne doit pas être confondue avec la demande potentielle ou les besoins en logements, résulte d'un décalage entre offre et demande. Des territoires où la demande est dynamique peuvent ainsi être peu tendus si l'offre a su anticiper et s'adapter. Voir sur ce sujet *éclairages* n°3, p.2 (Caisse des Dépôts, 2013). Il n'existe pas de mesure directe de la tension, mais plusieurs indicateurs permettent de l'appréhender. S'il y a en général un consensus sur le fait que les centres-villes des zones métropolitaines sont en zone tendue, la situation des zones périurbaines ou de certaines villes moyennes dépend de la mesure retenue.

Celle utilisée ici provient du cabinet Guy Taïeb et de l'ANAH (dernière actualisation en 2013 à partir des données RPLS 2013, des bases PERVAL et BIEN 2012 et 2006, CNAF/MSA 2012 et Filocom 2013). Six niveaux de tension sont définis, qui combinent plusieurs critères : taux de mobilité pour le parc HLM ; taux d'effort* et taux de sur-occupation* pour le parc privé ; prix et évolution des prix pour le marché à l'accession ; et évolution de l'emploi. Cette méthode a l'avantage de fournir une cartographie synthétique des tensions sur un territoire, grâce à des données de granularité fine.

D'autres approches reposant sur un seul indicateur sont parfois employées, comme la mesure de l'écart entre les loyers du parc privé et ceux du parc social ou le calcul du taux d'effort des ménages au niveau individuel.

Dans quelques zones plus rares, l'intensité du financement pour la construction de logements sociaux et le niveau de tension du marché ne vont pas dans le même sens (Figure 6). C'est le cas de certaines zones de tension faible, où les financements sont élevés (à peine 5 % de l'ensemble des zones). Ces exemples (Rennes et Angers notamment) montrent qu'une politique volontariste en faveur du logement a permis d'accroître l'offre et d'anticiper la forte croissance démographique liée aux migrations intramétropolitaines vers le littoral Atlantique.

À l'autre extrémité, dans certaines zones tendues, voire très tendues, malgré les efforts importants entrepris ces dernières années, le nombre de logements sociaux construits par ménage reste inférieur à la moyenne nationale.

Une corrélation positive entre les financements pour la construction et la tension du marché plus forte après 2009

Figure 3 : Sous-période 2004-2008

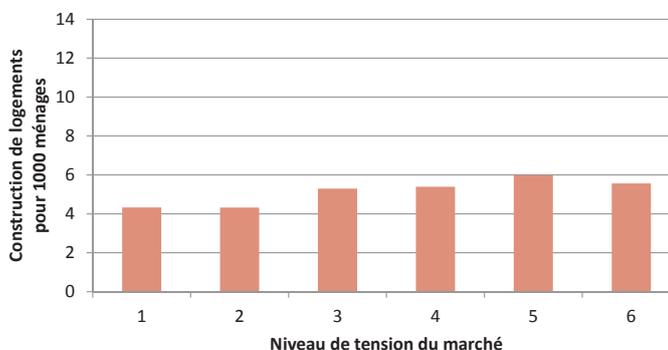
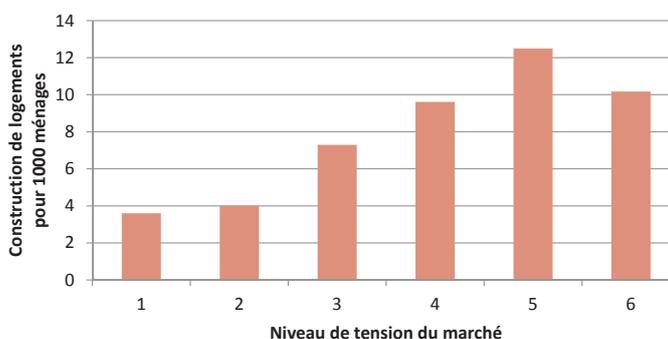


Figure 4 : Sous-période 2009-2013



Source : Caisse des Dépôts, calculs des auteurs, Guy Taïeb.

Note de lecture : Nombre moyen de logements sociaux financés en construction pour 1 000 ménages, au niveau des zones d'emploi.

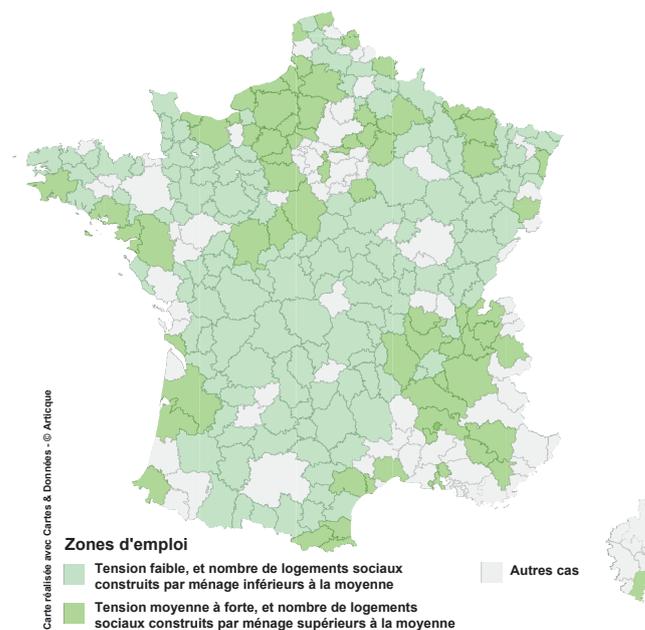
tionale. Ces zones (21 % du territoire) apparaissent en rouge sur la Figure 6. C'est le cas d'une large partie de l'Île-de-France dont Paris, de la zone de La Rochelle, d'une partie des Alpes, de la Corse, mais surtout de l'est du pourtour méditerranéen (Menton, Nice, Toulon...).

En termes de montants par ménage, les financements sont 5 fois plus élevés en zones tendues

Sur la période 2009-2013, le montant par ménage des financements d'opérations de construction est environ cinq fois plus élevé en zone tendue qu'en zone détendue. C'est ce que révèlent des estimations économétriques (voir *méthodologie* en annexe). Ce modèle confirme le lien significatif entre tension du marché immobilier et intensité des financements.

Correspondance entre le nombre de logements sociaux financés pour construction et le niveau de tension de marché, à l'échelle des zones d'emploi

Figure 5 : Correspondance tension/construction



Source : Caisse des Dépôts et calculs des auteurs.

Note de lecture : Nombre de logements sociaux construits par ménage. Moyennes 2009-2013.

Autres facteurs qui expliquent la localisation des financements du logement social : l'habitat local, les caractéristiques socio-économiques de la population, et la démographie

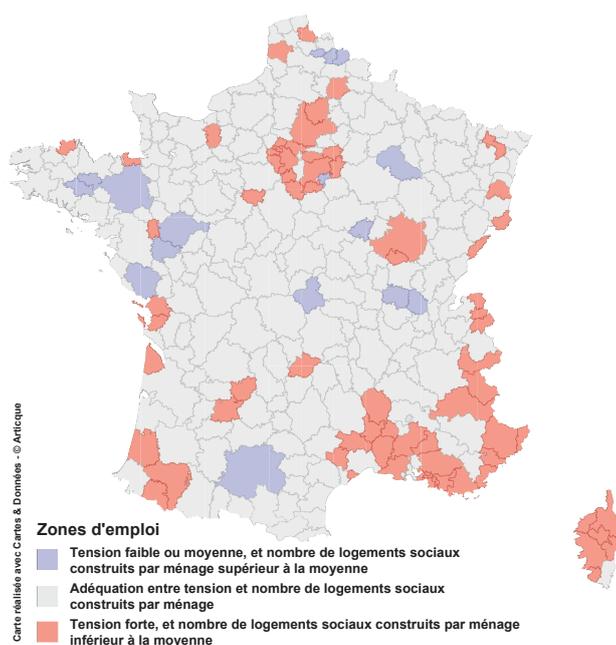
Au-delà de la tension, les caractéristiques du marché immobilier (y compris sur le marché privé), le type d'habitat, les aspects économiques et sociaux, ainsi que la démographie, expliquent aussi la répartition géographique des financements de logements sociaux, d'après le même modèle économétrique (Figure 7). Ce dernier prend en compte à la fois la production et la réhabilitation.

Dans les régions ayant une tradition de logement social, les financements croissent avec le poids du logement social dans le parc total (variable explicative « part du parc social existant » de la Figure 7). Ainsi, le lien statistique entre la taille du parc social et les financements

est en toute logique particulièrement bien identifié pour les prêts de réhabilitation de logements. De manière générale, cette relation s'observe pour toutes les autres catégories de financement, notamment la construction neuve, signe d'une certaine vivacité du logement social dans ces territoires. Historiquement, le logement social suivait les bassins d'activité économique et notamment les bassins industriels (par exemple dans le Nord-Est de la France). Aujourd'hui, le logement social reste fortement ancré dans ces zones d'emploi. Les besoins en financement restent forts pour des raisons de renouvellement du parc. Il peut aussi, dans une certaine mesure, provenir de la présence historique d'opérateurs sur place.

D'un point de vue socio-économique, c'est dans les zones les plus inégalitaires en termes de revenus que l'on finance le plus les logements sociaux. L'inégalité est un trait caractéristique des centres urbains.

Figure 6 : Dissymétrie tension/construction



Source : Caisse des Dépôts et calculs des auteurs.

Note de lecture : Nombre de logements sociaux construits par ménage. Moyennes 2009-2013.

Figure 7 : Principaux facteurs explicatifs de la répartition des financements par zone d'emploi en montant par ménage (production et réhabilitation)

Catégories	Facteurs explicatifs
Marché immobilier	Tension du marché
Habitat	Part du parc social existant Faible part de propriétaires et de résidences secondaires
Économie-social	Spécialisation dans des fonctions métropolitaines* Forte présence de professions intermédiaires Inégalités de revenus Taux de chômage Population en ZUS
Démographie	Taille de la population Croissance naturelle

Source : Caisse des Dépôts et calculs des auteurs.
Note : Voir tableau complet en annexe (Figure 8).

Annexes

Le logement social y joue ainsi un rôle de lutte contre les inégalités sociales. Cette relation est d'ailleurs la plus marquée pour les opérations d'acquisition de logements, proportionnellement plus nombreuses dans les centres villes. Par ailleurs, les zones où la proportion de catégories socio-professionnelles supérieures et intermédiaires (« spécialisation dans des fonctions métropolitaines*») est importante reçoivent elles aussi plus de financements.

Les zones caractérisées par une démographie dynamique (mesurée par le solde naturel) sont aussi celles où les financements de logements sociaux sont les plus forts, toutes choses égales par ailleurs. Il semble en revanche que les zones ayant un solde migratoire positif (migrations inter et intra-nationale) comme c'est le cas notamment sur la façade océanique, n'ont pas un niveau de financements significativement plus élevé que les autres. C'est la croissance démographique naturelle qui est déterminante.

La réhabilitation des logements obéit à des logiques territoriales différentes de la construction

Parmi les variables étudiées, seuls les financements de réhabilitation de logements sociaux ne dépendent pas du niveau de tension du marché. Ce type d'opération semble en effet dépendre beaucoup plus de l'existence d'un parc social vaste et ancien. En outre, les financements destinés à réhabiliter des logements sociaux sont plus intenses dans les zones où l'emploi décline, ainsi que dans les zones en décroissance démographique, ce qui n'est pas le cas pour la construction ou l'acquisition. Ce résultat témoigne du fait que dans les régions en déclin économique ou démographique, les acteurs de l'habitat cherchent à rénover plutôt qu'à accroître le parc existant. Il témoigne aussi du fait que les financements sont disponibles pour l'ensemble des territoires, quelles que soient leurs caractéristiques.

Plans gouvernementaux pour le logement social

Plusieurs programmes ont favorisé au fil des années 2000 la production et la rénovation de logements sociaux : loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, avec la création du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) en 2003 ; plan de cohésion sociale 2005-2009 avec des objectifs quantitatifs revus à la hausse par la loi Dalo en 2007 ; plan de relance en 2009 ; plan d'investissement pour le logement de 2013 ; et enfin, Agenda HLM 2015-2018.

Les pouvoirs publics ont veillé en particulier à favoriser la réhabilitation du parc existant sur le plan énergétique : loi Grenelle 1 en 2009, fixant comme objectif la rénovation des logements sociaux les plus économes ; Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) en 2013 avec amplification des objectifs du Grenelle pour le secteur du logement social ; signature en septembre 2015 d'un pacte entre l'État et le secteur du logement social « ACTE HLM 2016-2020 » avec pour ambition d'accélérer la transition énergétique et environnementale.

Pour parvenir à atteindre l'ensemble de ces objectifs, la Caisse des Dépôts accompagne le secteur du logement social, avec par exemple la création en 2009 de « l'éco-prêt logement social ». Depuis son lancement, près de 250 000 logements ont été rénovés grâce à ce dispositif.

Définitions

Fonctions métropolitaines : Cette catégorie d'emploi est définie par l'Insee. Elle regroupe des emplois que l'on retrouve surtout dans les zones urbaines, liés aux prestations intellectuelles, à la conception recherche, au commerce interentreprises, à la gestion, à la culture et aux loisirs.

Prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) : Prêt pour la construction et l'acquisition de logements destinés à des ménages défavorisés (loyers et plafonds de ressources plus bas que ceux du PLUS).

Prêt locatif social (PLS) : Prêt pour la construction et l'acquisition de logements conventionnés à caractère intermédiaire (plafonds supérieurs à ceux du parc financé en PLAI ou en PLUS).

Prêt locatif à usage social (PLUS) : Prêt pour la construction et l'acquisition de logements locatifs sociaux.

Sur-occupation : Selon la définition de l'ANAH, un logement est considéré comme sur-occupé si moins de 16 m² sont à disposition de la première personne et moins de 11 m² sont à disposition des suivantes.

Taux d'effort : Selon l'ANAH, rapport entre le loyer net (ou le remboursement du prêt hypothécaire) plus les charges et les revenus du ménage, nets des aides au logement.

Zones d'emploi : Selon la définition de l'Insee, une zone d'emploi « est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent », et dans lequel les entreprises peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Cette approche est pertinente pour une analyse au niveau local cherchant à définir des zones cohérentes d'un point de vue économique. Le découpage utilise notamment les flux de déplacements domicile-travail des actifs observés lors du recensement (Insee, DATAR et DARES, 2010). On compte 314 zones d'emploi pour la France métropolitaine et 322 au total.

Méthodologie

Tests statistiques de la relation tension/nombre de logements financés

On teste l'hypothèse selon laquelle le nombre de logements financés par ménage a tendance à augmenter avec le gradient de tension du marché, en utilisant la hiérarchisation des zones d'emploi élaborée par Guy Taïeb. Les zones de tension sont définies de 1 (aucune tension), à 6 (zone très tendue).

Le test porte sur la significativité de la pente de la tendance observée dans les Figure 3 et Figure 4 (test de tendance de Jonckheere-Terpstra pour échantillons indépendants). Ces tests se révèlent positifs : l'hypothèse de nullité de la pente est rejetée à un seuil significatif.

Le second test porte sur l'hypothèse que le nombre de logements par ménage financés en zone 6 est supérieur au nombre de logements financés en zone 5 (test de student). Ce test est lui aussi rejeté à un seuil significatif.

Estimations économétriques

Un modèle économétrique a été estimé afin d'expliquer la localisation des financements du logement social (tous types confondus, hors refinancement). Cette dernière est mesurée par les montants en euros par ménage des prêts de la Caisse des Dépôts au logement social, dans chaque zone d'emploi de France métropolitaine, sur la période 2009-2013. Les facteurs explicatifs correspondent à des caractéristiques territoriales, issues de données publiques. La méthode des moindres carrés partiels a été utilisée. Elle permet de corriger le fait que les nombreuses variables explicatives peuvent être corrélées entre elles. Six estimations différentes ont été menées, correspondant aux grands types de financement : 3 types d'opérations sont pris en compte : construction, acquisition, réhabilitation ; et 3 types de logements produits : PLUS*, PLAI*, et logement intermédiaire (PLS* et PLI rassemblés). Ces variables sont non mutuellement exclusives. La Figure 7 résume ces estimations et la Figure 8 fournit plus de détails, notamment par type de financements.

Figure 8 : Synthèse des résultats des régressions – pouvoir prédictif des facteurs explicatifs (en lignes), des montants prêtés au logement social par ménage (en colonnes), à l'échelle des zones d'emploi

Variables explicatives	Ensemble des financements	Types d'opération		
		Construction	Acquisition	Réhabilitation
Marché immobilier				
Tension du marché	++	+++	+++	X
Taux de construction privée sur la période	X	X	X	--
Habitat				
Part du parc social existant	+++	++	++	+++
Parc plus ancien	X	--	X	++
Part de propriétaires et de résidences secondaires	---	---	---	---
Économie-social				
Forte présence de professions spécialisées dans des fonctions métropolitaines	+++	+++	+++	++
Forte présence de professions intermédiaires	+++	+++	+++	++
Croissance d'emploi à 10 ans	X	X	X	--
Croissance d'emploi à 20 ans	X	+	X	--
Décroissance du secteur industriel	X	X	X	+++
Inégalités de revenus	+	+	++	+
Présence de très hauts revenus	X	++	+++	X
Taux de chômage	+	X	X	+
Population en ZUS	+++	+	+	+++
Démographie				
Taille de la zone	+++	+++	+++	+++
Croissance démographique globale à 10 ans	X	++	X	--
Croissance démographique globale à 20 ans	X	+++	X	--
Croissance naturelle	+++	+++	+++	+++
Croissance migratoire	X	X	X	--

Source : Caisse des Dépôts et calculs des auteurs.

Note de lecture : chaque case évalue le pouvoir prédictif de la variable explicative en ligne, sur la variable expliquée en colonne.

Ex. hormis pour les opérations de réhabilitation, plus un marché immobilier est tendu, plus les financements sont importants.

Légende pour le pouvoir prédictif : +++ = très fort, avec une corrélation positive ; ++ = fort, avec une corrélation positive ; + = moyen, avec une corrélation positive ; -- = fort, avec une corrélation négative ; --- = très fort, avec une corrélation négative ; X = nul.



www.prets.caissedesdepots.fr

Retrouvez toutes nos études : éclairages, conjoncture, perspectives et Atlas et abonnez-vous sur notre site, rubrique « Regards d'experts »

éclairages

Des analyses approfondies sur des problématiques touchant le logement social, les politiques de l'habitat et le secteur public local

conjoncture

Un décryptage de l'actualité immobilière et économique

perspectives

Une analyse rétrospective et prospective de la situation financière du secteur du logement social

Atlas

Une cartographie de la démographie, de la construction de logements et du parc locatif social

Achévé de rédiger le 10 mai 2016

Caisse des Dépôts Direction des fonds d'épargne

72, avenue Pierre Mendès-France - 75914 Paris Cedex 13

Directrice de la publication Odile Renaud-Basso

Responsable de la rédaction Bérénice Bouculat | berenice.bouculat@caissedesdepots.fr

Auteurs Julien Garnier, sur la base d'un article à paraître du Latts | etudesDFE@caissedesdepots.fr

Impression Imprimerie Caisse des Dépôts

Dépôt légal et ISSN en cours

Avertissement : les travaux objets de la présente publication ont été réalisés à titre indépendant par le service des Études de la direction des fonds d'épargne. Les opinions et prévisions figurant dans ce document reflètent celles de son ou ses auteur(s) à la date de sa publication, et ne reflètent pas nécessairement les analyses ou la position officielle de la direction des fonds d'épargne ou, plus largement, de la Caisse des Dépôts. La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des informations et opinions contenues dans cette publication, y compris toutes divulgation ou utilisation qui en serait faite par quiconque.