

À destination du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement

Financiarisation du logement et politiques publiques

1. Les politiques publiques favorisant la financiarisation du marché du logement

Loi ELAN et financiarisation du logement social

Depuis de nombreuses années le coût du logement privé est sujet à une augmentation qui rend l'accès à un logement abordable de plus en plus difficile pour la majorité de la population. D'après certains universitaires spécialistes de l'habitat et du logement en France, tels que Jean-Claude Driant, le secteur du logement est sujet à un processus de financiarisation croissante depuis la fin des années 1990¹. Poussés à la hausse par l'utilisation du logement comme bien d'investissement et de spéculation, les prix de l'immobilier ont doublé entre 2000 et 2010 quand les revenus des ménages n'augmentaient que de 20 % sur la même période. Depuis les années 1970, les loyers ont augmenté deux fois plus vite que les revenus des locataires : un locataire sur 4 consacre aujourd'hui plus de 40 % de ses ressources à ses dépenses de logement. Ce renchérissement conduit à l'exclusion de nombreux ménages des logements privés.

Face à cette dynamique d'exclusion, le parc de logements sociaux remplissait traditionnellement un rôle d'amortisseur. Cependant, l'augmentation des coûts du foncier a également touché le parc social : selon l'USH, un logement social coûtait en 2011 140 000 euros en moyenne, contre 80 000 en 2000. Les subventions à la construction (aides à la pierre) étant passées entre 2008 et aujourd'hui de 800 millions d'euros par an à 0, cette hausse a été répercutée en partie sur les loyers. La moitié des logements sociaux sont aujourd'hui au dessus des plafonds de l'aide au logement (APL) : leur montant est au-dessus du montant maximal utilisé pour le calcul de cette aide. Le montant qui dépasse ce plafond ne donne pas droit aux aides.

Par ailleurs, plus des deux tiers des ménages demandeurs de logements sociaux ont des ressources en dessous du plafond PLAI, qui correspond aux niveaux de loyers les plus faibles du parc social. Or malgré une forte augmentation de la construction pour cette catégorie de financement (de 5 à 27 % des constructions annuelles entre 2003 et 2017), celle-ci ne représente que 4% du parc total de logements. Dans le même temps, les logements PLS aux loyers les plus proches de ceux du parc privé représentent presque un tiers des logements construits.

Ce processus de financiarisation serait d'autant plus renforcé par la loi relative à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) promulguée le 23 novembre 2018. Cette loi rend par exemple obligatoire les groupements de bailleurs sociaux à l'horizon 2020, pour parvenir à des groupes gérant au minimum 12 000 logements. Ce processus de regroupement des acteurs du logement social risque de favoriser l'apparition, comme au Royaume-Uni, de « supergroupes » gérant des centaines de milliers de logements et pour lesquels le caractère social n'est qu'un élément de leur

¹ Driant, Jean-Claude, « La loi Elan favorise la financiarisation du logement », in *L'humanité*, 21 novembre 2018

activité. La loi Elan fixe ainsi également des objectifs de vente des logements sociaux et autorise les bailleurs à créer des filiales dédiées à cette activité. Certains bailleurs se constituent enfin depuis plusieurs années en gestionnaires de copropriétés, afin de diversifier leur portefeuille d'activités dans une logique de rentabilité.

Dispositifs de défiscalisation de l'investissement locatif

Depuis les années 1980, un grand nombre de dispositions incitant les propriétaires à l'investissement locatif ont été inscrites dans le droit français, à l'instar du fameux « dispositifs Pinel » créé en 2015. Il s'agit de proposer une défiscalisation ou un crédit d'impôt à toute personne achetant un logement neuf pour le louer, en échange du respect d'un plafond de ressources pour le locataire. Ces dispositifs représentent presque 2 milliards d'euros de dépenses fiscales annuelles. La Cour des comptes a recommandé en 2015 leur suppression². En effet, ceux-ci ne permettent pas de construire des logements réellement abordables, et les personnes qui sont logées dans ces logements ne correspondent pas aux plafonds fixés par la loi : plus de 60 % des ménages logés appartiennent aux tranches d'imposition supérieures à 27 000 €³. La construction d'un logement « éligible Pinel » coûte par ailleurs trois fois plus cher que celle d'un logement social, ce qui tarit de fait l'impact d'un tel dispositif sur l'accès au logement des plus modestes. Enfin, 45 % de ces logements sont situés dans des zones détendues, où le besoin en logements est faible, et relèvent donc plus strictement d'une logique d'investissement privé. Ces dispositifs contribuent à faire de l'acquisition de logements une modalité d'investissement financier ou de gestion de patrimoine classique.

Le manque de réglementation de la location saisonnière ou de courte durée

Cette tendance est renforcée par l'explosion récente du marché des locations dites « saisonnières », notamment dans les villes très touristiques comme Paris, où bon nombre de propriétaires louent leurs appartements vacants via des plateformes du type d'AirBnB, à des prix souvent supérieurs aux loyers moyens pratiqués sur le marché locatif classique. La réglementation sur le sujet (pas plus de 120 jours de location par an pour les particuliers) n'est pas respectée par les propriétaires, et le fait que la rentabilité de ces appartements soit bien supérieure à celles d'appartements loués « classiquement » tend à pousser les prix immobiliers à la hausse dans certains quartiers. Une annonce Airbnb sur 5 à Paris⁴ est déposée par un multipropriétaire, ceux-ci faisant donc de ces logements une source de revenus et un produit d'investissement.

Le développement des contrats à impact social : vers une transformation du logement abordable en produit financier ?

Le développement en France de « contrats à impact social » (CIS), directement issus des *Social Impact Bonds* anglo-saxons via la loi de 2016 sur l'économie sociale et solidaire est également source d'inquiétudes concernant la financiarisation du logement. Ils permettent la formation de contrats de partenariats entre une collectivité publique et un investisseur privé, ce dernier étant chargé de réaliser un projet d'intérêt général porté par la collectivité en question, moyennant une rémunération égale

² Cour des Comptes, référé n°S2017-4080 du 17 janvier 2018

³ « Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages », Référé n°S2017-4080, Cour des Comptes, 2018

⁴ https://abonnes.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/08/04/multiproprietaires-hebergeurs-a-l-annee-les-gagnants-du-systeme-airbnb_5168473_4355770.html?

aux économies réalisées par la collectivité à travers la contractualisation, si les objectifs initiaux sont remplis. Ces contrats sont souvent plus favorables aux cocontractants qu'à la puissance publique, du fait du manque de compétence et/ou de pouvoir de négociation de cette dernière. Par ailleurs, l'objectif lucratif des investisseurs privés laisse supposer que ceux-ci ne se positionneront pas sur des projets où le retour sur investissement est incertain, ce qui permettrait pourtant de soulager des collectivités au budget contraint.

L'arrivée de ce type de dispositifs dans le paysage du financement de l'action sociale et du logement en particulier en France incite à la vigilance : dans un contexte de financements publics contraints, les contrats à impact social représentent une solution de court-terme mais leur emploi généralisé par exemple sur la construction ou la gestion de logements sociaux court le risque de remplacer les objectifs sociaux actuels par des objectifs de rentabilité financière.

2. La suppression des politiques publiques permettant de freiner la financiarisation du logement

La remise en question de l'encadrement des loyers par la loi Elan

L'encadrement des loyers voté lors de la loi ALUR (2014) a permis lors de son application à Paris de limiter la hausse des loyers sur l'ensemble des logements : en 2016, la hausse des loyers dans la capitale a été inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation pour la première fois depuis 10 ans⁵. L'encadrement défini par la loi ne permettait pas une baisse rapide des loyers (les loyers fixés étant définis par les valeurs de marché), mais permettait d'amorcer la reconnexion entre le coût du logement et les revenus des locataires. Il avait surtout pour objectif de casser les dynamiques spéculatives en limitant strictement l'évolution possible des loyers sur un temps donné.

Appliqué à Paris et à Lille, l'encadrement des loyers a été annulé par les tribunaux administratifs : la loi prévoit une application dans toute l'agglomération et l'encadrement n'était mis en œuvre que dans les communes centrales. A la suite de ces décisions, la loi Elan transforme l'encadrement des loyers de la loi Alur en « expérimentation », le soumettant à la bonne volonté des collectivités et des préfets. Elle met par ailleurs des conditions d'éligibilité à l'encadrement qui sont contraires avec l'objectif initial de désamorçage de la spéculation. Ainsi, une agglomération où le marché de l'immobilier est dynamique (comme l'agglomération parisienne), mais les prix déjà très élevés, ne bénéficierait pas de l'encadrement⁶.

⁵ « Evolution en 2016 des loyers du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », OLAP, 2017

⁶ L'encadrement n'est pas possible, selon la loi Elan, pour les agglomérations présentant, entre autres : « - un "taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;

- des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci. »