

CREDOC

REDISTRIBUTION ET LOGEMENT

ETUDE EXPLORATOIRE

Sou1975-2537

1975

Redistribution et logement. Étude
exploratoire / P. Maréchal. (Sept.
1975).

CREDOC•Bibliothèque



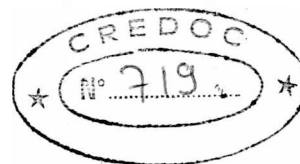
ET DE DOCUMENTATION SUR LA CONSOMMATION
CARE - 75634 PARIS CEDEX 13 TEL. 707-97-59

CREDOC
BIBLIOTHEQUE

CENTRE DE RECHERCHES ET DE DOCUMENTATION
SUR LA CONSOMMATION

REDISTRIBUTION ET LOGEMENT

ETUDE EXPLORATOIRE



I N T R O D U C T I O N

Cette étude exploratoire de "La redistribution par le logement" résulte d'un contrat avec le MATELT, contrat dont l'objet général est le suivant :

"Dans le cadre de ses recherches de synthèse, le C R E D O C a engagé un programme de travail sur la redistribution, phénomène qui prend son départ au moment où les Pouvoirs Publics interviennent dans le jeu économique pour peser sur la distribution des ressources matérielles ou immatérielles de la communauté. L'étude de la redistribution comprend l'analyse des flux monétaires et des transferts au sens large dont les mécanismes de prélèvement-réaffectation conduisent à modifier les revenus primaires tirés du travail ou des patrimoines.

Le secteur du logement est un des aspects importants de la redistribution, domaine qui mérite une étude spécifique dans la mesure où les interventions étatiques comportent des modalités multiples et complexes qui exigent un examen attentif.

L'existence d'effets redistributifs est évidente : comme la médiocrité des conditions de logement est liée en grande partie à l'insuffisante solvabilité des ménages, un des instruments de la politique mis en oeuvre depuis la guerre est l'abaissement de la charge du poste logement dans le budget des ménages, opération obtenue de diverses manières : la législation sur les loyers, l'allocation logement et loyer, l'aide à la pierre ... Il existe donc une multitude de transferts qui contribuent à accroître les revenus des ménages et la qualité de leur logement.

Le cadre méthodologique défini par le C R E D O C (cf. Consommation-Annales n° 4 (1970) donne un outil de travail qu'il faudra adapter au logement dans la mesure où les spécificités du logement (bien durable, bien de patrimoine) soulève des difficultés particulières concernant la nature et la mesure technique de l'incidence.

L'objet de cette étude est de définir une méthodologie susceptible de mesurer les effets redistributifs des diverses formes de transferts liés au logement, d'identifier les formes de financement susceptibles d'engendrer des transferts, de recueillir toute l'information disponible afin de mesurer l'ampleur de la redistribution par le logement pour divers groupes sociaux définis par la catégorie socio-professionnelle, la taille de la famille et le revenu".
(1).

Cette étude vise donc à réaffecter aux ménages l'ensemble des aides au logement mises en place par l'Etat. Si l'évaluation de la redistribution, dans sa première phase, c'est-à-dire les prélèvements, a été faite depuis longtemps,

(1) Cf. l'objet du marché n° 73 61 646 00 223 75 01.

la réaffectation apparaît plus complexe comme nous l'indiquons, par quelques exemples, dans la première partie. De plus, assez rapidement on s'aperçoit que le cadre méthodologique et conceptuel de la redistribution s'adapte mal au logement : de cela témoignent les essais d'évaluation qui comprennent une première approche par référence au marché, une seconde approche qui prend en compte les transferts budgétaires et une troisième approche qui cherche à donner une évaluation globale de l'aide par logement.

Sans doute, est-ce la seconde qui s'apparente le plus aux travaux précédemment faits au C R E D O C. On trouvera page 13, la synthèse de ces évaluations faites pour l'année 1970.

La seconde partie, intitulée "Jalons pour une nouvelle problématique" est apparue nécessaire pour dépasser un certain nombre de difficultés. Celles-ci peuvent se résumer ainsi :

- Les diverses approches empiriques de la première partie se complètent d'une certaine manière mais ne permettent pas d'avoir une vision cohérente d'ensemble.
- La notion de réaffectation exige que soient précisés les critères d'évaluation et la portée de l'incidence.
- Le calcul économique est utile quand il s'agit de pratiquer des choix mais est insuffisant pour mesurer des avantages relatifs voire absolus.
- Les effets redistributifs dans le cas du logement ont une autre nature que de simples flux monétaires : il faut prendre en compte la nature complexe du bien-logement.

Pour dépasser ces difficultés, nous avons esquissé une "théorie" du logement, prenant en compte son "épaisseur socio-économique" c'est-à-dire montrant en quoi et pour qui le logement est un enjeu. Les grandes lignes de cette analyse ont été tracées dans trois chapitres :

- Rente et propriété immobilière.
- Mobilisation d'un capital de prêt.
- La gestion du salariat - la logique d'enrichissement capitaliste.

Première Partie

PROBLEMES GENERAUX METHODOLOGIQUES DE LA REDISTRIBUTION

(Essais d'application au domaine du logement)

Les difficultés inhérentes au problème de la redistribution ont rendu nécessaire un long préambule avant d'entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire la redistribution par le logement.

Le terme "redistribution" évoque une opération socio-économique qui échappe à la logique de l'économie de marché telle que la décrit la micro-économie. Cette opération se traduit par des transferts monétaires susceptibles d'augmenter les revenus de certains individus ou groupes au détriment d'autres; un tel phénomène échappe donc, le plus souvent, à la simple logique de l'échange et se trouve être induit par les nécessités de l'organisation de la vie économique et sociale. C'est pourquoi l'Etat joue un rôle si important dont il importe de mesurer l'ampleur.

On comprend intuitivement que le logement soit sujet à redistribution dans la mesure où la production, ses conditions de financement, d'occupation....., font l'objet de traitements spécifiques de la part de l'Etat.

Auparavant, il convient de préciser au mieux la signification de la redistribution : quelle définition peut-on en donner ? Comment identifier un phénomène redistributif ? Pour cela, nous allons examiner quelques travaux essentiels sur ce sujet pour en tirer des principes méthodologiques. Evidemment, il n'existe pas un cadre conceptuel seul et unique répondant à tous les problèmes que l'on peut se poser ; cependant on peut noter une certaine convergence : ceci fait, il restera à voir si le logement se prête à un traitement semblable. Tel est l'objet de la seconde partie de ce chapitre.

Plan de la première partie :

- 1) Les principaux problèmes méthodologiques de la redistribution.
- 2) Conséquences pour le domaine du logement. Essais d'évaluation.

I - LES PRINCIPAUX PROBLEMES METHODOLOGIQUES DE LA REDISTRIBUTION

Le maximum de rigueur requis exige que, dans la complexité des dispositifs mis en place, des mesures économiques....., on dispose d'un cadre conceptuel assez solide pour pouvoir répertorier et mesurer les actions diverses qui sont à la source de redistribution.

Dans ce texte, il n'est pas possible d'aller directement au but et de donner ex-abrupto les divers éléments qui permettent d'analyser la redistribution par le logement. Nous allons procéder par approximations successives, si l'on peut dire, en examinant diverses méthodes utilisées effectivement à ce sujet, en en dégagant les hypothèses et principes essentiels, afin de situer plus aisément le logement dans ce cadre à partir de ses caractéristiques propres.

Pour cela, nous exposerons avec assez de précision quelques travaux ainsi que leurs résultats. Cette partie s'achèvera sur quelques conclusions méthodologiques.

1) Le problème général

Il est essentiel de noter que la redistribution est liée aux activités de l'Etat qui la génère, c'est du moins l'interprétation qu'en

donnent les auteurs. H. Brochier ⁽¹⁾ explicite ceci en indiquant que "l'effet de redistribution existe dès qu'existe le budget de l'Etat".

Cette approche est d'ailleurs rendue inévitable par l'origine de ce thème : en effet, le rôle grandissant de l'Etat et de son budget n'a pas manqué de susciter des interrogations sur ses conséquences, en particulier en matière de distribution des revenus. On peut légitimement se poser la question de savoir si des groupes sociaux sont favorisés ou non par le jeu des prélèvements et transferts qui s'opèrent par l'intermédiaire du budget, et plus généralement par la politique économique de l'Etat. L'étude de la redistribution apparaît alors comme l'étude de l'action du budget de l'Etat et des organismes para-étatiques sur les revenus privés.

La démarche consiste, dans ses grandes lignes, à évaluer la "perturbation" induite par l'Etat dans la structure des revenus. Comment, dès lors, faire abstraction de celle-ci pour trouver la structure originelle, celle qui permettra de mesurer l'écart par rapport à la structure des revenus observés. La difficulté réside dans la définition des revenus qu'il faut établir, de manière à pouvoir rendre compte des mouvements dus à l'influence des finances publiques.

a) L'origine des revenus

Les revenus proviennent de sources diverses et l'ensemble de ceux-ci forme, pour une unité économique (le ménage, par exemple), un pouvoir de disposition sur des biens et services produits.

(1) Nous nous inspirons largement de ses travaux dans cette partie.
cf. H. BROCHIER - Finances Publiques et Redistribution des Revenus.
Armand Colin, 1950.

Hubert BROCHIER et Pierre TABATONI - Economie Financière, P.U.F. ,
1959.

L'origine des revenus est de deux sortes :

- . soit qu'ils proviennent d'une participation à la production et prennent la forme de salaires, intérêts, profits, bénéfices ... et correspondent alors à un revenu de producteurs. Ils résultent de la rémunération d'un service rendu,
- . soit qu'ils trouvent leur origine dans un transfert d'un sujet productif à un autre. Le transfert est caractérisé essentiellement par sa gratuité, c'est-à-dire que son paiement est effectué sans aucun échange de service productif.

C'est ainsi que, théoriquement, on peut discerner une distribution primaire des revenus en prenant en compte les revenus de producteurs qui proviennent, soit de l'économie privée, soit du secteur public (revenus des fonctionnaires et des agents de l'Etat).

Quant aux transferts, ils semblent échapper à la logique du marché ou de l'échange : on ne peut plus parler à leur sujet de coût de production... Ils apparaissent comme l'ensemble des flux qui échappent à l'économie de marché et à la logique de l'entreprise privée. La notion de gratuité prend alors tout son sens, même si les conditions d'attribution d'une prestation sociale font apparaître une contrepartie d'action ou de situation : par exemple, les allocations familiales peuvent être conçues comme la rémunération d'un service productif dans le secteur démographique... La notion de transfert est dépendante de celle de produit.

Il faut, en plus, intégrer dans le revenu les éléments extra-monétaires : c'est ainsi que les services gratuits fournis par l'Etat font partie intégrante du revenu. En pratique, cette remarque de bon sens soulève des difficultés dans l'affectation car, par exemple, l'éducation gratuite est financée par l'Etat en contribuant à la formation des revenus primaires des enseignants, mais on peut également considérer que ce budget est un avantage acquis par les ménages qui profitent de ce service : il apparaît donc une double affectation d'une même somme.

b) Définition de la redistribution

On pourrait imaginer que la redistribution engendrée par l'Etat est le résultat de la formation des revenus par le canal de l'Etat. La démarche consisterait alors à imaginer ce qui se passerait si l'Etat n'existait pas. Une telle approche est impossible et par trop abstraite.

Il s'ensuit que la redistribution est conçue comme "la correction par le mécanisme des finances publiques de la distribution des revenus de producteurs qui comprend elle-même des revenus en provenance du secteur public".

Avec la définition adoptée du revenu, on dispose, en principe, d'un système cohérent qui met clairement en évidence ce que sont les effets redistributifs du système de finances. C'est ainsi que celui-ci peut être neutre, ou sans induire de redistribution, "quand les effets sur les revenus du prélèvement fiscal sont compensés par ceux de la dépense publique".

"En résumé, la distribution initiale des revenus subit, du fait des finances publiques, les variations suivantes :

- . les revenus primaires sont augmentés par les transferts directs et indirects,
- . ils sont réduits par les impôts directs,
- . ils sont réduits par les impôts indirects,
- . ils sont augmentés par les bénéfices en termes réels de l'action du gouvernement".

c) Les ressources de l'Etat et leurs conséquences sur la redistribution des revenus

Les ressources budgétaires constituent, d'une manière générale, un prélèvement, c'est-à-dire une diminution des revenus. Elles sont obtenues de plusieurs manières ayant chacune des conséquences spécifiques sur la

redistribution des revenus ; l'Etat utilise pour cela :

- . des ressources fiscales,
- . des ressources propres,
- . la création de monnaie,
- . l'emprunt.

A propos des ressources fiscales, il se pose un problème important d'incidence : on peut se demander si le contribuable apparent est bien le contribuable réel et s'il n'est pas possible, dans la réalité, de répercuter l'impôt, "c'est-à-dire en faire passer la charge à d'autres contribuables" en augmentant les prix des produits. Il ne semble pas exister de réponse générale à ce sujet, mais il est bien certain que "la théorie de l'incidence ne forme qu'une partie de celle de l'économie dominante, et les possibilités de répercussions d'un impôt par un groupe de contribuables tiennent surtout aux positions de puissance des groupes sociaux intéressés".

On considère que les ressources sur emprunts ne créent pas de phénomène de redistribution et d'imputation.

Par contre, le problème se pose pour la création de monnaie car elle s'accompagne, le plus souvent, d'une inflation budgétaire qui réduit le revenu de tous les détenteurs de signes monétaires : cela équivaut donc à un impôt indirect incorporé dans les prix.

d) Les dépenses publiques et redistribution

On ne prend en compte, bien sûr, que ceux qui font l'objet d'un transfert susceptible d'accroître les revenus monétaires ou les revenus réels et en éliminant les dépenses publiques participant à la formation des revenus de producteurs.

Quelques aspects méritent une attention particulière d'un point de vue méthodologique : ce sont les intérêts de la dette publique, des transferts en capital, et les subventions économiques.

Pour le problème des intérêts, nous citons longuement H. BROCHIER car ce point est important pour le logement.

"On range habituellement le service de la dette publique parmi les dépenses de transfert. Cette classification ne s'impose pas absolument. En effet, le paiement des intérêts aux souscripteurs de titres d'emprunts nationaux ne peut difficilement être assimilé à un transfert gratuit : ces versements rémunèrent un service, la mise à la disposition de l'Etat pendant une certaine période, d'un certain capital, que l'Etat transformera en achats et en versements courants.

Mais l'Etat emploie les capitaux ainsi rassemblés, soit à des usages "productifs", soit pour ses besoins de consommation (en fait, pour couvrir le déficit budgétaire). Le service de la dette devrait être considéré dans le premier cas comme une dépense réelle, dans le second comme un transfert. Mais dans cette hypothèse, les capitaux prêtés tombant dans le fonds commun des ressources budgétaires, on voit mal comment, sur un montant donné d'intérêts de la dette, on distinguerait la part relative aux emprunts productifs et la part relative aux emprunts de "consommation" émis dans le passé.

En fait, le montant total des intérêts de la dette publique n'est pas autre chose que le prix que consent à payer l'Etat pour se procurer des sommes nécessaires à l'exercice de ses fonctions et qu'il ne peut demander au système fiscal. Dans la mesure où il fait appel au crédit, l'Etat abandonne ses prérogatives de puissance publique et utilise les procédés d'une firme ordinaire.

Or une firme privée faisant appel au marché financier ne fait pas entrer les intérêts qu'elle fait payer dans ses dépenses, mais dans ses frais de production. Il semble que les intérêts de la dette publique, dont la situation est assez analogue, puissent être regardés comme un revenu négatif du gouvernement".

Quant aux transferts en capital, ils correspondent souvent à un transfert indirect car si les bénéficiaires ne reçoivent pas, effectivement, de revenus de transferts directs de l'Etat, il n'en reste pas moins qu'ils voient augmenter leur capacité à se procurer des revenus de producteurs.

Enfin, "les subventions économiques sont des transferts indirects analogues, du côté de la dépense, aux impôts indirects du côté des recettes publiques".

2) Quelques résultats

La présentation et l'analyse de quelques résultats ont pour but d'indiquer ce qu'il est possible de faire, de montrer les problèmes techniques et conceptuels afférents, d'approfondir la notion de redistribution.

a) Un premier bilan de la redistribution des revenus en France

(les impôts et cotisations sociales à la charge des ménages en 1965) (1).

Ce bilan est destiné à apporter une réponse à la question de savoir quels sont les effets des prélèvements et des transferts qu'opère l'Etat sous des formes multiples. En effet, l'Etat apparaît comme un puissant agent redistributeur au moins quand on se réfère aux multiples activités qu'il déploie et qui nécessitent des ressources, d'une part, et des emplois, d'autre part. Dans cette étude, seuls les flux monétaires sont pris en compte ce qui est une restriction dans l'évaluation des transferts car est omis l'usage des équipements collectifs et autres biens indivisibles.

Pour l'année 1965, l'Etat a effectué un prélèvement de 128 milliards de francs sous différentes formes (impôt, taxes, cotisations sociales). Plus précisément, les prélèvements se répartissent ainsi :

. Cotisations sociales	56 milliards
. Taxe à la valeur ajoutée et taxe locale	33 milliards
. Taxes uniques et spécifiques	12 milliards
. I.R.P.P. et taxe complémentaire	16 milliards
. Taxe sur les salaires	8 milliards
. Autres	3 milliards
	<hr/>
	128 milliards

Cela représente 75 % des recettes fiscales et para-fiscales de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité Sociale à répartir entre les catégories socio-professionnelles.

(1) Cf. l'article du même nom de A. FOULON, G. HATCHUEL et P. KENDE (Consommation, n° 4, 1973).

A ces prélèvements, on oppose des réaffectations monétaires qui portent, en 1965, sur 77 milliards se décomposant comme suit :

- 68 milliards de prestations sociales (retraites, allocations familiales, prestations en nature de Sécurité sociale ...).
- 9 milliards d'assistance (allocations chômage, pensions aux anciens combattants, bourses, aide médicale ...).

Cette simple énumération indique bien son caractère lacunaire.

D'où les résultats suivants :

C.S.P. DU CHEF DE MENAGE	Montant des prélèvements par ménage (en Francs)	Réaffectations moyennes par ménage (en F.)
0. Exploitants agricoles	4 719	2 246
1. Salariés agricoles	6 146	3 780
2. Professions indépendantes :	12 010	2 682
dont : Industriels et gros commerçants	(19 328)	(4 803)
Artisans, petits commerçants, patrons pêcheurs	(9 139)	(2 054)
Professions libérales	(28 674)	(4 752)
3. Cadres supérieurs	19 144	4 917
4. Cadres moyens	11 585	4 819
5. Employés	9 333	4 021
6. Ouvriers	9 543	4 907
dont : Ouvriers qualifiés, spécialisés, marins	(10 037)	(4 971)
Manoeuvres et gens de maison	(7 208)	(4 606)
7. Inactifs	3 545	7 459
ENSEMBLE DES MENAGES ORDINAIRES	8 299	5 006

Tout ceci ne prend un sens que par rapport à une définition de la redistribution : elle est conçue ici comme "la différence entre ce qu'un individu, un ménage ou un groupe social paie sur les ressources tirées de son travail et de son patrimoine aux administrations publiques ou para-publiques, et ce qu'il en reçoit sous forme, d'une part de transferts au sens large, et d'autre part de consommations collective.

Cette notion est donc centrée sur la distribution initiale des revenus (dits revenus primaires) : il s'agit donc d'étudier la déformation de cette distribution initiale après prélèvements et affectations.

Cela repose évidemment sur une convention qui veut que les revenus primaires proviennent de la participation à la production, sous quelque forme que ce soit, revenus du travail, du capital et de l'entreprise et que, par conséquent, l'origine des flux et circuits économiques se situe au niveau de la production des biens et services.

Ceci constitue l'hypothèse de base et la référence (l'étalon de mesure) pour évaluer l'effet redistributif.

Dans ce but, deux instruments d'analyse sont proposés pour estimer l'efficacité nette globale des mécanismes redistributifs en prenant en compte :

- les effets des prélèvements collectifs "L"
- ceux des réaffectations monétaires "H"
- les revenus primaires "A"

d'où deux mesures :

- le rapport des réaffectations nettes des prélèvements au revenu primaire brut soit $\frac{H - L}{A}$
- la modification des écarts relatifs entre les différentes C.S.P. lors du passage du revenu primaire brut moyen "A" aux ressources nettes moyennes "A + H - L".

Sans entrer dans le détail des résultats, on notera que :

1. Aucun taux global de prélèvement n'est progressif par rapport au niveau des revenus.
2. Les deux plus importantes catégories de prélèvements collectifs, impôts sur la consommation et cotisations sociales, avaient, en 1965, des effets redistributifs à rebours assez nets au point d'annuler (sauf exception) les effets progressifs de l'I.R.P.P.

Dans son ensemble, le jeu des prélèvements collectifs était tel qu'au lieu de réduire les inégalités constatées au niveau des revenus primaires moyens par catégorie socio-professionnelle de ménages, il les accentuait dans beaucoup de cas.

b) Budget de l'éducation nationale et redistribution des revenus entre 1965 et 1969 (1)

Ici, la source redistributive est le budget de l'Education Nationale : on considère que l'ensemble des services de l'Education Nationale forment un circuit financier autonome qui redistribue aux ménages dans le cours d'une année les sommes inscrites au budget du même exercice ; ceci est d'autant plus justifié que l'enseignement est un service consommé individuellement.

Le problème est de réaffecter les dépenses qui comprennent les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'aide sociale donc les dépenses publiques destinées simultanément à la production des services d'éducation et au financement des familles pour la scolarisation de leurs enfants. En toute rigueur, il faudrait mesurer les valeurs par le coût des facteurs, le profit réalisé étant nul ; donc introduire le coût de dépréciation du capital ce qui n'a pas été fait pour des raisons techniques et statistiques. La réaffectation prend en considération seulement les dépenses ordinaires.

Il est intéressant de noter que la mesure des effets redistributifs d'un budget se fait selon un choix qui reprend l'optique d'un des agents économiques en excluant le point de vue des autres ; ici, les effets redistributifs sont décrits du point de vue de l'administration et non de celui des familles : la famille s'intéresse au cursus scolaire tandis que l'administration lit l'efficacité de son dispositif à travers son objectif d'égalité des chances et à travers son système de mesure comptable d'où l'étude de la redistribution institutionnelle des revenus courants opérée par le budget de l'Education Nationale au cours d'une année.

La comparaison de cette redistribution institutionnelle pour les années 1965 à 1969 permet d'affiner cette notion en donnant une mesure synthétique de la tendance à l'égalisation en partant du principe suivant : si toutes les familles (ou tous les planificateurs) exprimaient en général une préférence pour l'égalité, une distribution égale du budget de l'Education Nationale serait toujours préférée à la distribution effective qui est inégale ; ainsi, par rapport à la situation initiale, il serait possible d'économiser une partie des dépenses, sous perte d'utilité sociale, à condition de répartir également le budget restant entre les groupes : plus l'économie relative est faible, plus la justice distributive du budget initial devrait être considérée comme parfaite.

(1) CREDOC.- L. LEVY-GARBOUA, oct. 1973.

Sans insister, nous donnerons quelques résultats dans le tableau ci-dessous.

**Crédit budgétaire annuel moyen (personnel et fonctionnement, aide sociale, total)
affecté à la scolarité facultative et perçu par famille de taille-standard selon
la catégorie socio-professionnelle du chef de famille et l'année civile**

Valeurs médianes des intervalles
de crédits moyens

F. courants

année civile		1965	1966	1967	1968	1969
C.S.P. Chef de famille						
Exploitants agricoles	P.F.	122	155	181	214	268
	A	38	46	55	68	95
	Σ	160	201	236	282	363
Salariés agricoles	P.F.	120	162	198	250	331
	A	52	62	73	89	117
	Σ	172	224	271	339	448
Industriels	P.F.	631	685	746	770	785
	A	69	73	79	82	83
	Σ	700	758	825	852	868
Gros et moyens commerçants	P.F.	391	454	516	565	646
	A	100	105	108	104	101
	Σ	491	559	624	669	747
Artisans et petits commerçants	P.F.	294	360	406	449	524
	A	54	59	64	66	72
	Σ	348	419	470	515	596
Cadres supérieurs, Professions libérales	P.F.	732	783	902	963	1084
	A	116	122	129	132	137
	Σ	848	905	1031	1095	1221
Cadres moyens	P.F.	527	594	660	725	831
	A	113	117	119	123	127
	Σ	640	711	779	848	958
Employés	P.F.	368	429	438	442	456
	A	99	107	113	118	127
	Σ	467	536	551	560	583
Ouvriers	P.F.	173	224	254	296	355
	A	45	51	56	63	73
	Σ	218	275	310	359	428
Personnel de service	P.F.	175	213	228	251	287
	A	65	70	74	79	89
	Σ	240	283	302	330	376
Autres catégories	P.F.	339	389	431	483	546
	A	100	108	116	122	144
	Σ	439	497	547	605	690
Inactifs, non déclarés	P.F.	120	164	201	263	350
	A	59	60	73	83	100
	Σ	179	232	274	346	450
Ensemble	P.F.	253	306	346	390	459
	A	63	70	76	83	95
	Σ	316	376	422	473	554

c) L'intégration des effets éducation-revenu dans une analyse des effets redistributifs de l'enseignement supérieur (1)

Nous citons cette étude parce qu'elle introduit une notion nouvelle dans les phénomènes redistributifs : c'est l'effet de constitution d'un capital ou d'un patrimoine ; ceci apparaît dans l'éducation si l'on considère l'éducation et la formation comme constitutives d'un capital humain apportant ensuite à celui qui le possède des revenus. La définition est donc plus large que précédemment :

La redistribution dans le domaine de l'enseignement supérieur est ramenée ici à l'incidence des transferts publics monétaires et en nature liés au domaine étudié sur les revenus, tant présents et réels que futurs et virtuels des familles ou individus concernés.

On obtient de la sorte un tableau comptable des effets redistributifs liés à l'enseignement supérieur.

Pour chaque groupe de familles :

Opérations liées à l'enseignement supérieur.	Prélèvements	Prestations
A. Opérations sans incidence directe sur l'attitude des ménages vis-à-vis de l'enseignement supérieur.	<ul style="list-style-type: none"> . Impôts sur la dépense IDi . Impôts sur le revenu IRi . Cotisations sociales CSi . Sur produit ΔPi 	Dépenses d'enseignement supérieur au prix coûtant selon les filières ESi
B. Opérations intéressant directement les ménages	<ul style="list-style-type: none"> . Frais de scolarité FSi . Coût d'opportunité de la non-étude ΔTi 	<ul style="list-style-type: none"> . Aide en nature ANi . Bourses B0i . Supplément d'allocations familiales AFi
C. Opérations intéressant particulièrement les étudiants	<ul style="list-style-type: none"> . Coût d'opportunité CDi 	<ul style="list-style-type: none"> . Supplément actualisé de revenu RSi

(1) Note méthodologique de Y. HORRIERE et P. PETIT.- CEPREMAP, juin 1973.

- AS_i représente le supplément actualisé de revenu que procure à la catégorie de ménages i dans son ensemble, l'année supplémentaire d'études supérieures effectuée par certains de ses enfants : c'est la somme d'une somme des différences actualisées entre deux chroniques de revenus individuels.
- CO_i représente le coût de renoncement par suite du manque à gagner qu'implique la prolongation des études. C'est la renonciation à un revenu immédiat.
- ΔPi , appelé sur-produit, représente des contreparties reçues par la collectivité, des surplus réels qu'elle retire des études réalisées par les étudiants de la catégorie i .

On remarquera que ce mode de comptabilité utilise des opérations virtuelles et des opérations réelles liées à l'accomplissement ou au non-accomplissement d'une année supplémentaire d'études; la nécessité de ces transferts apparaît dans l'équilibre général des prélèvements et prestations.

L'introduction du sur-produit ΔPi montre que, dès que l'on cherche à établir un cadre comptable cohérent, on est obligé de prendre en compte les effets pour l'ensemble de la collectivité.

3) Premières conclusions méthodologiques

Nous les tirons des trois exemples cités succinctement :

- a) Chaque fois on constate qu'il y a d'abord identification d'un phénomène redistributif à une activité budgétaire. L'Etat, dans ses diverses fonctions, assure une distribution de revenus et de services en allouant des aides diverses, en effectuant des péréquations et en mettant à la disposition de tous des équipements et services collectifs.

Cette vision des choses procède d'une dichotomie entre la sphère de la production et la sphère étatique : la deuxième aurait pour mission de modifier, voire de rectifier, les anomalies issues de la première sphère. Cette rectification peut être appréhendée globalement comme cela a été fait dans le premier exemple ; l'approche est plus restrictive et limitée à une fonction dans les autres exemples : l'éducation.

Seule la dichotomie justifie et permet l'étude redistributive dans la mesure où, dès lors, on dispose d'une "origine" constituée par la distribution (au sens statistique du terme) des revenus provenant de la première sphère (on peut alors mesurer des écarts) et des critères sociaux d'évaluation de l'effet redistributif car, comme nous l'avons vu, un consensus social est nécessaire pour apprécier l'impact de la redistribution : le plus souvent d'ailleurs il s'agit d'une interprétation de ce consensus sous forme, par exemple, d'une formule algébrique.

On peut dire que, d'une certaine manière, la mesure de l'effet redistributif se fait du point de vue de l'Etat (redistribution institutionnelle) le plus souvent, avec des normes que celui-ci s'est donné, même si en définitive ce sont les divers groupes sociaux qui sont comptables des flux. Cela soulève un problème délicat de cohérence des critères que l'on peut poser ainsi : est-ce que la somme des critères est égale au critère global au point de vue appréciation des effets redistributifs. En d'autres termes, on peut imaginer que l'activité de l'Etat se décompose en fonctions qui assument, chacune, des redistributions dont les conséquences vont être appréciées différemment ; cela apparaît nettement dans les exemples proposés : pour l'éducation, le critère procède de l'égalité des chances ... Il résulte que la mesure globale des effets redistributifs efface tous les particularismes normatifs de chaque fonction et il est difficile d'admettre une cohérence totale. N'est-ce pas ce que l'on subodore dans le premier exemple à propos des divers prélèvements dont les effets "visibles" (I.R.P.P.) sont effectivement en accord avec une certaine morale sociale mais contredites par les effets "invisibles" qui jouent en sens inverse.

L'interrogation qui s'impose devant ces difficultés méthodologiques porte sur le bien-fondé de la démarche qui pêche par ignorance des faits sociaux et des contextes socio-économiques dans lesquels ils s'insèrent. En effet, il est important de connaître, pour chaque type de transfert, les enjeux économiques et sociaux, les comportements ou appréciations normatifs des groupes sociaux ... Le système éducatif assure d'abord une fonction sociale de production d'une structure de qualifications, moteur nécessaire à la croissance ; d'un autre côté, l'individu, élève et étudiant,

attend du système éducatif une formation qu'il pourra monnayer sur le marché du travail. Il est aisé de comprendre que l'étude de l'action de l'Etat doit être éclairée par ces deux aspects et qu'il est vain de vouloir l'interpréter sans y faire référence.

On ne peut donc pas parler de redistribution sans prendre en compte la logique de fonctionnement du processus redistributif. C'est, en partie, ce qui a été fait dans le troisième exemple donné.

- b) Les travaux cités précédemment ont en commun la référence au budget et, plus précisément, aux recettes et dépenses d'une année. C'est par l'intermédiaire de ce flux annuel qu'est recherché le motif de redistribution. Cette unité de temps d'une année est d'autant plus aisée à manier que l'on fait l'hypothèse d'être en présence d'un cadre comptable fermé. On peut dès lors juxtaposer dans deux colonnes les prélèvements et les transferts qui transitent par le budget et les réaffecter aux groupes sociaux.

Tant que les seuls effets du processus redistributif ne portent que sur les revenus primaires, ceci a un certain sens (avec les restrictions précédentes). Par contre, quant à cela s'ajoute un effet de capital ou de patrimoine, la référence à l'année seule comme unité d'observation perd de sa pertinence. Autre conséquence : le mode comptable ne se limite plus à un compte d'affectation mais devrait prendre en considération un compte de bilan.

- c) Autre point commun : les effets redistributifs sont évalués par rapport aux catégories socio-professionnelles. Il est probable que c'est cette classification qui est effectivement la plus intéressante parmi toutes celles que permettent les données existantes.

II - CONSEQUENCES POUR LE DOMAINE DU LOGEMENT

ESSAIS D'EVALUATION

Le chapitre précédent donne un certain nombre d'indications sur la redistribution en tant que concept économique destiné à traduire "la correction par le mécanisme des finances publiques de la distribution des revenus de producteurs". La redistribution a donc pour origine l'action de l'Etat, plus précisément celle de son budget ; elle prend une signification sociale quand les flux engendrés sont confrontés à certains critères de mesure de l'effet redistributif. Une telle démarche peut-elle s'appliquer au domaine du logement ? Nous allons voir que la nature sociale et économique du logement fait que ce cadre d'analyse est inadéquat. Cela résulte de plusieurs choses :

- L'action de l'Etat dans le domaine du logement est hétérogène et use de tous les moyens dont dispose l'Etat : c'est ainsi que l'intervention étatique ne se limite pas à des transferts budgétaires mais, également, utilise des dispositions légales comme la réglementation des loyers (par exemple loi du 1er septembre 1948), le maintien dans les lieux ..., des dispositions fiscales d'incitation à la construction, à l'entretien des logements ..., et des circuits particuliers de collecte de l'épargne pour financer une partie des logements dans des conditions avantageuses. Il s'ensuit que les diverses aides présentent des caractéristiques telles que leur additivité monétaire n'est pas immédiate, voire impossible.
- La nature du bien-logement rend inopérant la conception de la redistribution précédemment évoquée selon laquelle on cherche la distorsion (introduite par l'action étatique) des revenus primaires en faisant un bilan des prélèvements et des affectations correspondant à des flux réels.

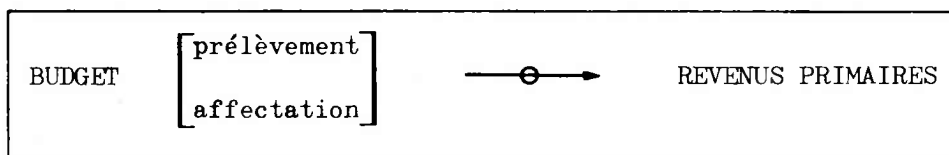
Le bien-logement est, en effet, un bien durable de consommation, un objet patrimonial et un placement selon les cas. Par conséquent, les effets sur les revenus générés par les phénomènes redistributifs liés au logement se révèlent par l'intermédiaire de :

1. La sphère de la consommation : le logement est une valeur d'usage qui a, en général, une valeur monétaire c'est-à-dire que son occupant paie le service rendu mais cela n'est pas toujours vrai ; d'une part, le propriétaire-occupant dispose gratuitement d'une valeur d'usage, d'autre part il arrive souvent que le loyer ou prix du service ne soit pas déterminé dans le cadre d'une économie de marché. Il s'ensuit que, selon des circonstances de nature juridique le plus souvent, deux logements équivalents, procurant le même service, vont avoir des coûts d'usage différents. Il y a là cause de redistribution.

2. La sphère patrimoniale : le propriétaire-occupant a l'avantage d'avoir dans son patrimoine un bien immobilier ; certes, quand on procède à un calcul de bilan actualisé, la location n'est pas toujours désavantageuse mais il n'en est pas moins vrai que la propriété d'occupation permet d'échapper à la logique du marché et du prélèvement de la rente ce qui confère une certaine liberté.
3. La sphère de constitution des revenus primaires (par l'entremise du niveau des loyers et par le rendement du placement immobilier).

La différence introduite par la nature économique du logement dans l'analyse des phénomènes redistributifs peut se schématiser de la manière suivante :

- Sens premier de la redistribution

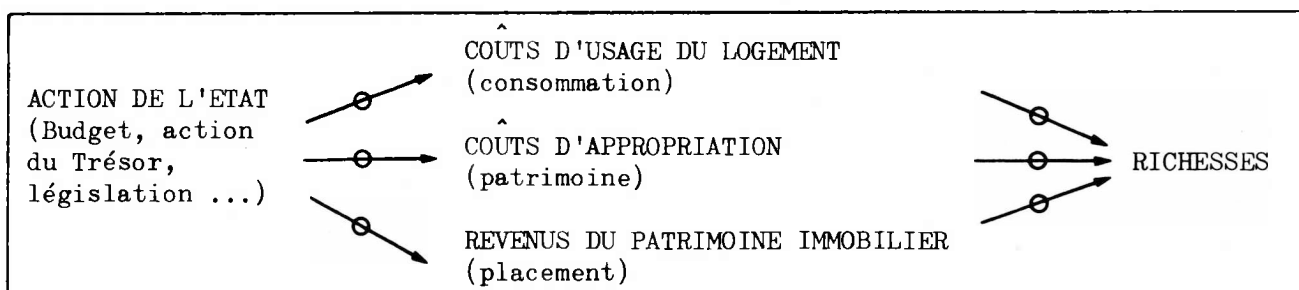


—○— symbole signifiant une transformation de ce qui est désigné (ici la grandeur et la structure des revenus primaires).

Les revenus primaires proviennent d'une participation à la production et prennent la forme de salaires, intérêts, profits, bénéfices ... et correspondent alors à un revenu de producteurs. Ils ont pour origine la rémunération d'un service rendu.

La transformation résulte de transferts d'un sujet productif à un autre, caractérisé par sa gratuité c'est-à-dire que son paiement est effectué sans aucun échange de service productif.

- Sens global de la redistribution par le logement



La transformation joue sur le niveau des richesses, terme certes peu précis utilisé pour évoquer le revenu et le patrimoine, le niveau de consommation, etc..., en gros, la capacité de disposer d'une partie du PNB et de l'accumulation antérieure.

Dans cette partie, nous allons examiner quelques tentatives d'évaluation de cette redistribution. Aucune ne traite du problème dans son ensemble ; il s'agit chaque fois d'une mesure partielle prenant en compte un aspect particulier du problème.

1) PREMIERE APPROCHE PAR REFERENCE AU MARCHE

Il n'existe pas un marché du logement mais un cloisonnement en catégories ou secteurs dont l'importance est variable avec le temps.

C'est ainsi que l'on distingue pour la location :

- Les logements soumis à la loi du 1er septembre 1948

Le loyer est alors réglementé selon deux systèmes : le système scientifique dit à la surface corrigée (le principe est de déterminer le loyer en calculant pour chaque logement un équivalent-surface qui prend en compte les avantages et les inconvénients du logement et le système forfaitaire qui permet une progression annuelle du loyer effectivement pratiqué le 1er juillet 1949.

- Les autres logements anciens

Cette catégorie n'est pas toujours prise en compte : il s'agit des logements achevés avant 1949 ne relevant pas de la loi de 1948 ni de la législation H.L.M. En général, si des travaux importants n'ont pas été effectués, ils restent plus ou moins alignés sur le secteur précédent.

- Les H.L.M.

Ils sont la propriété d'organismes d'H.L.M. Ils ont un système propre de détermination des loyers.

- Les logements neufs non H.L.M. ou secteur libre

La législation et la réglementation pèsent sur le niveau des loyers en les maintenant à un niveau plus ou moins bas. Une telle appréciation est sous-tendue par quelques hypothèses dont la principale est que les loyers seraient plus élevés dans une économie de marché. Il faut ajouter pour donner plus de force à cette assertion que cela est vraisemblable quand existent des tensions sur les marchés du logement.

Dans ce contexte, on peut dire que l'action de l'Etat engendre des effets redistributifs en maintenant bas le coût d'usage de nombreux logements. Ce raisonnement s'appuie sur un schéma théorique selon lequel l'allocation optimale des biens se fait dans une économie de marché : ce schéma néo-classique donne de la sorte "l'origine" à partir de laquelle on peut mesurer l'écart et par conséquent la redistribution. C'est la même démarche que celle qui consiste à mesurer l'impact de l'action étatique en déterminant quelle serait la répartition des revenus si l'Etat n'existait pas.

La question est donc la suivante : quel serait le niveau des loyers par type de logement (nombre de pièces, confort, localisation) si le marché du logement était libre ? Deux études ont essayé, avec des raisonnements différents, de mesurer ceci.

a) L'homogénéisation des taux de rentabilité

a-1 La méthode

Dans une note du CREDOC faite en juin 1966 (1), J. AZCARATE a essayé de chiffrer les conséquences d'une hypothèse très schématique d'évolution des loyers des logements anciens si la réglementation sur ces loyers était abandonnée ; l'hypothèse est qu'il y aurait une augmentation des loyers telle que les taux de rentabilité obtenus seraient égaux à ceux observés dans la location de logements neufs. Il y aurait donc homogénéisation des taux de rentabilité.

"Par taux de rentabilité d'un investissement, on entend le taux moyen de rapport annuel des capitaux engagés dans l'opération, après amortissement financier (2). D'une manière plus rigoureuse, le taux de rentabilité (h) est le taux d'actualisation qui annule le bénéfice actualisé de l'opération, c'est-à-dire la racine de l'équation en h.

$$R(h) = D(h)$$

où R(h) et D(h) sont respectivement les recettes et les dépenses sur toute la durée de vie du logement, actualisées au taux h. Les dépenses comprennent les fonds propres engagés par l'investisseur dans l'achat, les remboursements d'emprunts, les frais d'entretien et de gestion ; les recettes comprennent les loyers sur toute la durée de vie du logement, diminués de 5 % pour constitution d'une réserve de garantie contre les risques de vacance, et le produit de la vente du terrain à la fin de l'opération."

On calcule que le taux de rentabilité croît : avec le montant du loyer initial, avec l'inflation, avec des conditions avantageuses de financement, avec un bon entretien qui permet de maintenir le niveau réel du loyer.

En pratique, on connaît mal les taux de rentabilité ; cependant, quelques évaluations peuvent être faites quand on connaît pour un type de logement donné d'une part les conditions moyennes de financement, d'autre part le rapport moyen entre le loyer et la valeur du logement.

(1) J. AZCARATE. Une hypothèse sur le niveau qu'atteindraient les loyers des logements anciens sur un marché libre. CREDOC, 1966.

(2) Cf. l'article de M. GUILLOT. Quelle est la rentabilité des capitaux investis dans les logements en location. Annales du CREDOC, n° 1, 1965.

C'est ainsi que J. AZCARATE (1) avait pu établir une évaluation de la rentabilité des capitaux investis pour les logements en location sur le marché libre ; il trouvait que :

- Le pourcentage du loyer moyen par rapport au prix moyen du logement était en moyenne de 8,2.
- Dans ces conditions, pour un financement sur fonds privés caractérisé par un montant de l'emprunt égal à 50 % du prix du logement, emprunt à 12 % sur 15 ans, le taux de rentabilité est d'environ 5,5 %.
- Dans ces conditions, pour un financement type Crédit Foncier caractérisé par un prêt représentant 70 % du prix du logement, à 5 % sur 25 ans, le taux de rentabilité est de 9 %.

Il s'ensuit que, très approximativement, un loyer initial de 8 % du coût conduit à un taux de rentabilité d'environ 7 à 8 %.

Or, il semble que, sur un marché libre, la rentabilité des capitaux investis dans l'immobilier s'aligne sur le taux des valeurs mobilières, plus précisément, sur le taux de rendement d'emprunts obligataires de plus de 10 millions de francs (2). Ceci n'est évidemment qu'un ordre de grandeur relevant d'observations empiriques qu'il faudrait justifier.

Sans entrer dans les détails, l'évaluation du niveau des loyers atteint en cas de suppression de la réglementation se fait de la manière suivante : pour atteindre un taux de rentabilité suffisant, il faut que le loyer se fixe à 8,2 % du prix de transaction du logement neuf, le logement ancien est moins cher à cause des conditions plus dures de financement ; on suppose, d'autre part, que les prix de transaction observés dans le parc ancien ne sont pas diminués par la réglementation dans la mesure où ils sont établis sur un marché concurrentiel.

(1) J. AZCARATE. La rentabilité des capitaux investis dans le logement. Quelques informations chiffrées. CREDOC, mars 1966.

(2) Cf. CREP. Placements, Patrimoine et Rendement. Juin 1974.

a-2 Résultats

La hausse moyenne pour ces logements serait de l'ordre de 150 %.

Le tableau suivant retrace des évolutions (1).

EVOLUTION DES LOYERS PAR PIECE EN INDICE

France non agricole

100 = Loyer initial

CONFORT	CATEGORIE DE COMMUNES				ENSEMBLE
	Communes Rurales	Unités urbaines < 100 000 h.	Unités urbaines > 100 000 h.	Complexe Parisien	
Pas d'eau ou seulement l'eau	100	-	-	-	195
W.C. ou installation sanitaire	100	255	185	345	235
W.C. et installation sanitaire	100	275	280	350	260
ENSEMBLE	100	210	270	375	250

b) L'homogénéisation des loyers selon le service rendu

b-1 L'idée sous-jacente est de calculer, pour chaque logement, un loyer fictif en ne tenant compte que des caractéristiques objectives du logement (éléments de confort, taille du logement, type d'immeuble, taille de l'agglomération) et en éliminant tous les particularismes juridiques. Cela permet d'avoir une estimation du niveau des loyers sur un marché libre.

(1) N.B. : Ces calculs ont été faits pour l'année 1963.

Ces calculs ont été effectués par Pierre DURIF et Sylvie BERNIARD (1) à partir des résultats de l'enquête nationale sur le logement de 1967.

Le principe du calcul est, dans ses grandes lignes, le suivant : pour chaque secteur de logement, on calcule un loyer ajusté à partir d'une relation économétrique du type :

$$\log \frac{ML}{S} = \alpha \log NP + \beta T + \sum_{j=1}^5 a_j U_j + \eta$$

où ML désigne le montant du loyer annuel relevé en 1967

S désigne la surface totale du logement

NP désigne le nombre de pièce

T est une variable égale à 1 si le logement est individuel, à 0 autrement

U_j est une variable discrète égale à 1 si le logement relève de la classe de confort j, 0 dans le cas contraire.

Il s'ensuit que, pour un logement d'un confort, surface, nombre de pièce, taille d'agglomération et secteur donnés, on calcule un loyer ajusté M L A.

Ce même calcul pour le secteur libre donne M L F A ; le secteur libre a ici une définition bien précise : il s'agit des logements du secteur libre dont les locataires sont récents (les occupants y ont emménagé en 1965, 1966 ou 1967), ceci pour avoir la meilleure approximation du niveau des loyers sur le marché libre.

(1) Pierre DURIF et Sylvie BERNIARD. De quelques inégalités entre locataires. Economie et Statistique, n° 25.

C'est ainsi que, par exemple, pour un logement en collectif soumis à la loi de 1948, ayant 3 pièces, d'une surface de 60 m² et possédant un bon confort, on peut évaluer un loyer ajusté M L A de 167 F/mois et un loyer de référence ajusté M L F A de 346 F/mois : ce dernier étant le loyer ajusté des logements équivalents du secteur libre (au sens exposé ci-dessus).

Le calcul du loyer virtuel M L F se déduit donc du loyer brut M L grâce à un coefficient de relèvement

$$\frac{\text{M L F A}}{\text{M L A}}$$

La différence M L F - M L donne une mesure de l'avantage.

Les auteurs de cette étude, "afin de ne pas compliquer l'analyse, se placent uniquement du point de vue du locataire, c'est-à-dire qu'ils ne cherchent pas à identifier exactement qui supporte la charge des transferts, en espèces ou en nature, effectués au profit des locataires. Ce peut être, suivant les cas, l'Etat, l'employeur, le propriétaire, etc...".

Dans ce contexte, le terme "avantage" est plus neutre et recouvre à la fois une aide en nature et en espèces (allocation-logement ou de loyer). Ces avantages proviennent :

- du secteur (H.L.M., loi 1948 ...)
- de relations préférentielles entre propriétaires et locataires
- du fait que les loyers versés par des ménages occupant leur logement depuis longtemps se fixent à un niveau inférieur à celui des logements mis récemment sur le marché.
- des aides en espèce sous forme d'allocation-logement : on ne la prendra pas en compte dans la présentation des résultats car ce qui nous intéresse ici est l'incidence du cloisonnement du marché du logement.

b-2 Résultats

La masse globale des avantages est très importante puisqu'elle est égale à 7,26 milliards de F., alors que la masse des loyers versés (brut) est de l'ordre de 10 milliards.

Pour le locataire moyen, son loyer brut ne représente que 57 % du loyer virtuel.

En comprenant l'allocation-logement, l'avantage global atteint 8,35 milliards de F.

Le tableau "a" donne le montant des avantages (y compris l'allocation-logement) par ménage selon le secteur et la taille de l'agglomération. Le montant croît :

- avec la taille de l'agglomération
- quand on passe du secteur "autres logements anciens" aux logements soumis à la loi de 1948, puis aux logements neufs non H.L.M. puis aux H.L.M.

On remarque, de plus, que, pour les seuls logements confortables, l'avantage le plus important provient des logements soumis à la loi de 1948.

Est-ce que cette masse énorme d'avantages est répartie d'une manière redistributive c'est-à-dire que les avantages les plus importants reviennent à ceux qui en ont le plus besoin ?

Deux calculs permettent de montrer qu'il n'en est rien.

Pour cela, afin d'éliminer les effets de la taille de la famille, on se réfère au revenu par unité de consommation [l'échelle des unités de consommation est un moyen de prendre en compte la composition du ménage : chaque membre du ménage est supposé intervenir dans les dépenses avec un

en F/an

TABLEAU a

**Montant des avantages par ménage
selon le secteur et la taille
de l'agglomération**

* Résultat aléatoire.
1. Les chiffres en italique correspondent à l'utilisation d'un loyer de référence inférieur de 20 % à celui provenant des formules de régression.
2. C'est à dire disposant au minimum de l'eau courante, de W. C. et d'une installation sanitaire.

Catégorie de commune \ Secteur	Logements soumis à loi de 1948	Autres logements anciens	H.L.M.	Logements neufs non H.L.M.	Ensemble des secteurs
Communes rurales.....	*	590	1 230	1 804	763
Unités urbaines de moins de 100 000 habitants.....	915	748	2 057	1 235	1 172
Unités urbaines de 100 000 habitants et plus.....	1 097	830	2 352	1 245	1 407
Agglomération parisienne.....	2 070	1 117	2 451	1 486	1 915
dont : Paris.....	2 588	1 633*	3 536	3 309	2 563
Ensemble de la France.....	1 482 962 ¹	757 362 ¹	2 244 1 518 ¹	1 510 643 ¹	1 372 810 ¹
dont : logements confortables ²	3 032	1 595	2 382	1 392	2 066

Catégorie de commune \ Secteur	Logements soumis à la loi de 1948	Autres logements anciens	H.L.M.	Logements neufs non H.L.M.	Ensemble
Communes rurales.....	81*	69	82*	87*	71
Unités urbaines de moins de 100 000 habitants.....	89	87	80	107	89
Unités urbaines de 100 000 habitants et plus.....	96	98	81	109	95
Agglomération parisienne.....	144	136	110	159	136
dont : Paris.....	146	148	119	237	148
Ensemble de la France.....	113	88	89	118	100

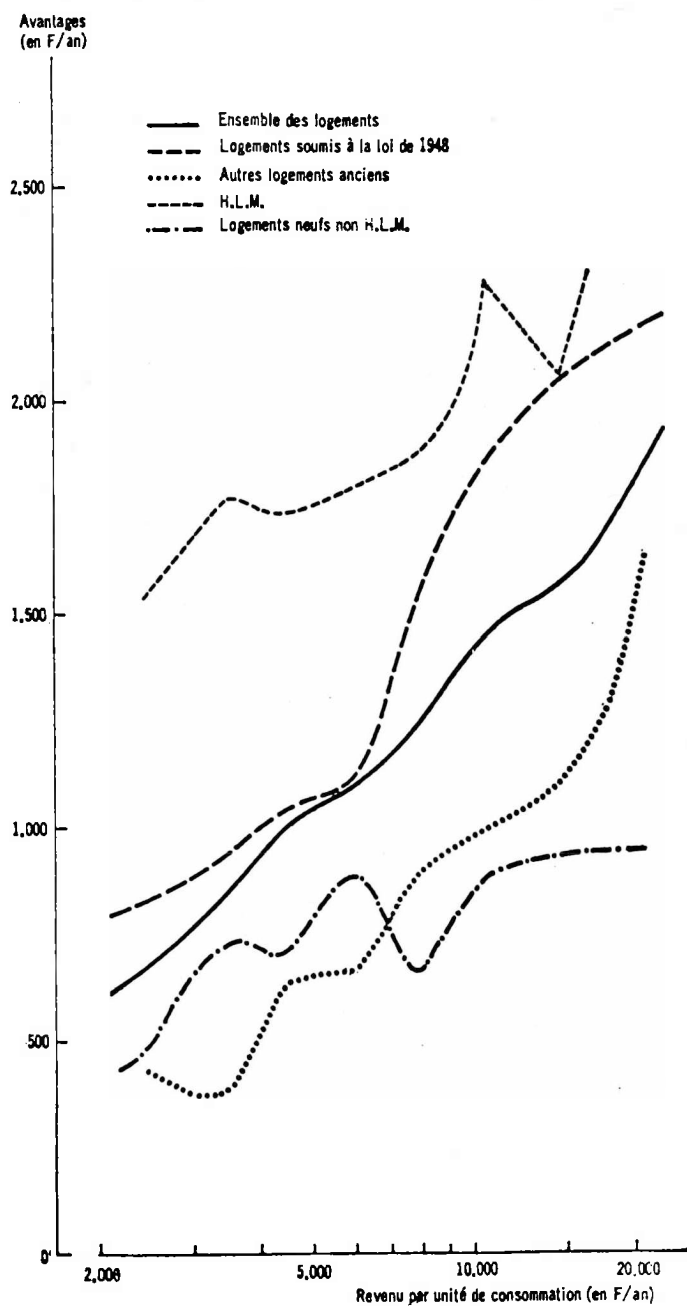
* Résultat aléatoire.

TABLEAU b

**Indice du revenu moyen
par unité de consommation
selon le secteur et la taille
de l'agglomération**

(Base 100 : revenu moyen de l'ensemble des locataires)

GRAPHIQUE 6
Montant moyen des avantages (moins allocation-logement ou de loyer) selon le revenu par unité de consommation



Source : I.N.S.E.E., Economie et Statistique n° 25, 1971.

poids différent ; le premier adulte pour 1,0 ; les autres pour 0,7 ; les enfants (moins de 15 ans) pour 0,5. Le revenu par unité de consommation est obtenu en divisant le revenu total par le nombre d'U.C. du ménage]

Le tableau "b" donne la distribution relative des revenus moyens par U.C. dans le parc locatif. Le rapprochement des tableaux "a" et "b" permet de voir pourquoi souvent les avantages ne sont pas répartis sous forme redistributive mais plutôt sous forme de rente de situation.

Le calcul du montant moyen des avantages (moins allocation-logement) selon le revenu par U.C. confirme ceci : dans le graphique "c", il apparaît nettement une croissance de ce montant avec le revenu par U.C.

c) Remarques

Ces deux évaluations procèdent de la même démarche générale : éliminer les cloisonnements juridiques dans le parc locatif. Est-ce que dans ces conditions, l'allocation des logements serait optimale ? Poser le problème en ces termes, c'est donner une réponse comprise dans les prémisses du raisonnement. Cela pourrait paraître comme une tautologie. Comme nous le montrerons dans la deuxième partie, il n'y a pas réellement sophisme.

Les deux méthodes cherchent à homogénéiser les marchés du logement en ne gardant comme critères de distinction des biens-logements que leurs caractéristiques objectives de valeur d'usage et de localisation : dans ce contexte, les ménages, dans une localité donnée, ont le choix entre les biens-logements l_i , i étant l'indice de la classe de logement i ème caractérisée par un degré de confort, une taille ... S'il y a n classes, il y a n marchés du logement. Le niveau des prix se fixe alors "naturellement" selon l'offre (rigide) et la demande comme cela se passe dans le domaine de la consommation avec les biens produits. Ici, l'offre n'est pas constituée

par des logements inoccupés mais bien par le stock de tous les logements. Cela suppose, bien sûr, une mobilité sans problème.

Les deux homogénéisations proposées ne portent pas sur le même champ puisque la première **ne concerne** que les logements réglementés par la loi de 1948 ; cependant, il n'existe pas d'obstacle méthodologique à ce que son application soit étendue à l'ensemble du parc. Peut-on dire alors que ces deux méthodes d'homogénéisation sont de même nature ? Plus précisément que :

- Si les prix de location des logements se fixaient sur le libre jeu de l'offre et de la demande, ils atteindraient un niveau proche de ceux qu'on observe dans le fonctionnement du marché libre.
- La rentabilité des capitaux immobiliers serait égale sur tous les marchés du logement.

Empiriquement, les résultats obtenus par les deux méthodes pour les logements locatifs réglementés par la loi de 1948 sont du même ordre de grandeur. On ne peut cependant pas en déduire que les deux homogénéisations sont de même nature. La question reste donc posée.

Il n'est pas de notre propos de discuter de la "valeur" de ces modèles et de ces calculs : leurs auteurs en ont d'ailleurs exposé les limites. Il n'en reste pas moins certaines questions en suspens :

- Cette référence au marché concurrentiel est-elle normative auquel cas elle nous intéresse peu ou bien est-ce une forme d'organisation sociale qui présenterait certains avantages, ou une certaine rationalité ? et pour qui ?
- Il n'est pas fait référence à la solvabilité des ménages qui, pourtant, fait l'objet de préoccupations constantes : est-ce l'allocation-logement qui y pallierait ?
- On compare deux états sans se poser la question du passage d'un état à l'autre. Quel processus développer ? Quelles sont les difficultés afférentes ?

2) DEUXIEME APPROCHE EN PRENANT EN COMPTE LES TRANSFERTS BUDGETAIRES

Il s'agit essentiellement de l'aide au financement de la construction, contrairement à la première approche où l'avantage résultait des conditions d'occupation.

Les transferts étudiés ici prennent leur source dans l'action budgétaire de l'Etat et se traduisent par une décision gouvernementale et une décision parlementaire. Cette aide prend des formes diverses qui sont communes aux autres domaines dans lesquels l'Etat doit intervenir pour soutenir le financement des investissements. Ces modalités sont : les prêts par l'intermédiaire du F.D.E.S., les subventions en capital, les bonifications d'intérêts, les primes, les allocations et les mesures fiscales d'exonération et autres.

Dans un souci de simplification, on n'évoquera pas les conditions particulières faites à certaines catégories de population (fonctionnaires, travailleurs immigrés, personnes âgées ...) ou pour certaines opérations (Z.U.P., Z.A.C., rénovation urbaine, amélioration de l'habitat).

Le tableau F 1 donne pour les années 1962 à 1968 la décomposition des aides de l'Etat en faveur des logements effectivement dépensés.

L'hétérogénéité des transferts est liée à la multiplicité des secteurs d'intervention et à la diversité des techniques utilisées : on y trouve des subventions, bonifications, allocations en dépenses définitives ; des dépenses à caractère temporaire dont il est difficile de déterminer l'incidence ; des avantages fiscaux dont le plus souvent on ne trouve nulle trace dans le budget.

Un exemple va illustrer ceci : on observe que, jusqu'en 1966, le financement des H.L.M. n'obérait pratiquement pas les chapitres de dépenses définitives contrairement aux prêts spéciaux. Après 1966, avec la création de la C.P.H.L.M., c'est la situation inverse qui se présente, situation désormais "normale" puisque,

comme les prêts H.L.M. sont plus avantageux que les prêts spéciaux, cela correspond à l'intuition. Il s'ensuit que le budget est un document biaisé car il ne permet pas, dans sa présentation, une mesure précise des aides réelles : le transfert est une chose tangible quand il s'agit d'une dépense définitive mais nulle mesure évidente n'apparaît avec les transferts inscrits en charges temporaires. Dans ce cas, il faut pousser l'analyse des mécanismes financiers beaucoup plus loin.

Un tableau comme le tableau "F 1" est donc inadéquat pour étudier la redistribution ; on pourrait rétorquer que cela est dû à sa présentation synthétique et que si l'on descendait à un niveau plus fin en utilisant autant de subdivisions que nécessaire, on retrouverait ce que l'on cherche. Certes, cela permettrait de retrouver le poids du passé dans un système à forte inertie mais ne donnerait aucun éclaircissement sur les questions fondamentales que soulèvent de tels systèmes de financement.

Nous allons, dans cette partie, décomposer les différents types d'aide selon les secteurs de financement dans une optique redistributive c'est-à-dire en cherchant à dégager les masses monétaires mises en jeu et en indiquant quels en sont les bénéficiaires selon les catégories socio-professionnelles. Les calculs, d'une rigueur inégale, seront effectués jusqu'au bout pour l'année 1970.

Pour donner un ordre de grandeur global, on citera la somme des charges budgétaires de l'aide à la construction recensée par MM. Antoine JEANCOURT-GALIGNANI et Albert LATINUS (1) pour l'année 1970 :

Dépenses budgétaires visibles	4 771
Dépenses budgétaires invisibles	1 026
Pertes et recettes fiscales *	1 232
	7 029 millions de F.

* : non compris l'exonération du livret A des Caisses d'Epargne.

(1) Evaluation de la charge financière de l'aide publique au logement. Bulletin du Ministère de l'Economie et des Finances, n° 55, Avril-Juin 1971.

TABLEAU F 1

AIDES DE L'ETAT EN FAVEUR DU LOGEMENT EN CREDITS EFFECTIVEMENT UTILISES

(En millions de F.)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
A. DEPENSES DEFINITIVES							
I. SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT							
1) <u>H.L.M.</u>							
a. Bonifications d'intérêt aux H.L.M. sur emprunts, art. 207 C.U.H.	86,7	102,5	120,0	138,5	162,5	179,4	203,0
b. Sur prêts, Caisse de prêts						22,0	177,6
2) <u>Primes à la construction</u>							
a. Primes non convertibles (65-10)	516,8	546,9	581,0	624,9	677,5	734,6	820,3
b. Primes convertibles (65-10)							
. Bonifications moyen terme et allocations en capital	170,8	250,6	360,7	333,7	278,4	236,1	267,9
. Bonifications sur emprunts à long terme	13,9	12,7	16,15	38,1	65,6	101,4	161,9
3) <u>Allocation-logement des fonctionnaires</u>	134,1	160,4	197,8	216,5	239,0	276,1	278,5
4) <u>Prime de déménagement</u> (46-91)		0,17	0,79	0,66	0,53	0,51	0,45
5) <u>Allocation-loyer</u>	16,2	19,07	23,9	28,7	33,5	36,5	41,7
6) <u>Subvention à la B.E.L. (44-64) Crédits de fonctionnement</u>	0,75	0,75	0,86	1,15	0,95	0,8	0,8
7) <u>Exonération d'impôt foncier (part de l'Etat)</u>	39,3	82,6	112,3	142,3	187,0	266,4	344,7
	978,55	1 175,69	1 413,50	1 524,51	1 644,98	1 853,81	2 296,85
II. SUBVENTIONS EN CAPITAL							
Subvention à la Caisse de prêts aux H.L.M.					768,0	1 987,0	2 136,0
Résorption des bidonvilles (65-30)				2,54	4,2	12,5	27,7
Opérations concertées pour réparations des suites de calamités naturelles (57-20)						13,6	8,8
Primes d'épargne-logement					1,7	6,1	17,6
				2,54	773,9	2 019,2	2 190,1
III. LOGEMENT DES FONCTIONNAIRES							
Prêts pour le logement des fonctionnaires (65-00)		6,7	5,0	32,4	32,2	39,2	39,8
Logement fonctionnaires des P.T.T.	15,0	16,0	17,0	20,0	22,0	23,0	27,0
Logement fonctionnaires des armées	31,3	44,2	41,8	38,3	46,7	75,1	55,1
	46,3	66,9	63,8	90,7	100,9	137,3	121,9
B. OPERATIONS TEMPORAIRES "EN DESSOUS DE LA LIGNE"							
Dépenses prêts à taux réduit de l'Etat aux HLM	2 230,0	2 710,0	3 130,0	3 580,0	2 581,0	830,0	190,0
Remboursements de l'Etat à la Caisse des Dépôts au titre des avances de la Caisse pour le financement des prêts à taux réduit	358,7	346,9	346,6	346,3	346,2	346,0	345,8
Ressources : remboursements au Trésor au titre des prêts H.L.M.	307,0	382,0	469,0	573,0	659,0	757,0	879,0
	2 281,7	2 674,9	3 007,6	3 353,3	2 268,2	419,0	343,2
TOTAL CHARGES DE L'ETAT							
dont : . Dépenses définitives	1 024,58	1 242,59	1 477,30	1 617,75	2 519,78	4 010,31	4 608,85
. Opérations temporaires	2 281,7	2 674,9	3 007,6	3 353,3	2 268,2	419,0	343,2

Source : G R E C O H.

a) Le financement H.L.M.

a-1 La construction H.L.M. se fait grâce à des prêts très avantageux du Trésor ou de la Caisse des Dépôts. Pendant longtemps, pour les H.L.M. ordinaires, les prêts se faisaient aux conditions suivantes : taux d'intérêt 1 % pendant 45 ans avec 3 années de différé d'annuités pour un montant variant selon le nombre de pièces du logement et sa situation géographique. Ce montant ne couvre qu'une partie du prix-plafond de la construction ce qui fait que les constructeurs doivent avoir recours à des prêts complémentaires (Caisse des Dépôts, 1 % patronal, C.A.F.).

En jouant sur les prix-plafonds, sur le montant forfaitaire, les conditions du prêt et sur les revenus maximum des occupants, dès 1962, il s'est opéré une première diversification en distinguant une catégorie supérieure aux H.L.M.O., les I.L.N. (Immeubles à Loyers Normaux) et une catégorie inférieure les P.S.R. (Programmes Sociaux de relogement).

En locatif, les caractéristiques des prêts en 1965 étaient les suivants :

H.L.M.O.	1 %	:	45 ans dont 3 années de différé d'annuités
P.S.R.	0 %	:	53 ans dont 3 années de différé d'annuités
I.L.N.	5 %	:	30 ans dont 3 années de différé d'annuités

En 1974, les conditions de prêt étaient plus fortes :

H.L.M.O.	2,95 %	:	40 ans dont 3 années de différé d'annuités
P.S.R.	1 %	:	45 ans dont 3 années de différé d'annuités
I.L.N.	5,5 %	:	30 ans dont 3 années de différé d'annuités

D'autres catégories ont été créées en 1968, les P.L.R. (programmes à loyer réduit), les I.L.M., les H.L.M. 66, les H.L.M. 70 ...

Environ 1/5 des H.L.M. sont destinées à l'accession à la propriété : les conditions du prêt sont évidemment moins avantageuses que pour la location. :

En 1965, le taux d'intérêt était de 4,75 %, la durée du prêt de 25 ans mais en réalité le taux réel était de moins de 4 % car les emprunteurs bénéficiaient d'une remise d'annuité de 2,5 % pendant les cinq premières années et de 1 % pendant les années suivantes.

Le tableau F 2 retrace l'évolution des prêts H.L.M. et des sources de financement.

Deux dates importantes apparaissent : 1960 et 1966.

- 1960

La Caisse des Dépôts accorde des prêts complémentaires à taux normal qui permette de combler l'écart croissant entre le prix de la construction et le montant du prêt principal.

Les Caisses d'Epargne sont autorisées à prêter au plus la moitié de leurs fonds de dépôts par rapport à l'année précédente (loi Minjoz) à la construction H.L.M. Ces prêts sont bonifiés par l'Etat.

- 1966

La Caisse des prêts aux H.L.M. (C.P.H.L.M.) est créée. Elle est financée par dotation en capital de l'Etat et par avances de la Caisse des Dépôts. Cette réforme répond à la volonté de "débudgétisation des prêts" et aussi, semble-t-il, à un souci de simplification en centralisant dans un même organisme la plupart des opérations de prêt.

Alors qu'autrefois, les prêts étaient inscrits dans le budget dans les charges temporaires (prêts du F.D.E.S.), actuellement il ne reste que les dotations en capital et bonifications à la charge du Trésor.

TABLEAU P 2

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION H. L. M.

En milliards de Francs

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
PRETS H. L. M. (Crédits nouveaux)	144	179	2,14	2,65	2,74	2,91	3,09	3,67	4,36	5,25	5,92	7,12	7,82	8,68	9,10	9,26	10,94	10,70
Financés par :																		
- TRESOR																		
. Avances à taux réduit	10	138	1,67	2,03	1,88	1,90	2	2,43	2,80	3,18	2,06	0,31	-0,41	-0,61	-0,63	-0,69	-0,72	-0,72
. Avances à la CPHLM											0,76*	2,00*	2,15*	2,33*	2,31*	2,17*	2,46*	2,26
- Organismes spécialisés																		
. Consolidation des avances	130	36	0,39	0,44														
. P complémentaire					0,31	0,31	0,26	0,39	0,60	0,93	1,10	0,34	0,05	-0,03	-0,02	1,20	1,93	1,34
. P bonifiés					0,32	0,44	0,47	0,38	0,42	0,48	0,59	0,67	0,62	0,66	0,82			
. Avances à la CPHLM											0,57	2,89	4,31	5,05	5,26	5,32	5,76	5,52
NUMBER DE LOGEMENTS H.L.M. terminés					95 800	91 500	89 200	101 400	117 200	124 500	127 000	136 800	148 300	146 100	152 800	166 200	17 300	164 000
dont : . Location					77 000	70 800	68 300	78 900	92 300	95 800	96 900	105 300	116 500	116 500	118 800	127 800	126 900	109 000
. Accession					18 800	20 700	20 900	22 500	24 900	28 700	30 100	31 500	31 800	31 300	34 000	38 400	49 400	55 000

Sources : C.N.C.

On trouve : - dans la 1ère ligne, les crédits nouveaux

- pour les lignes suivantes, les apports nouveaux (pour obtenir les crédits nouveaux, il faut ajouter les annuités de remboursement et les versements anticipés)

* subventions en capital

a-2 Les aides

Les dépenses budgétaires représentent :

ANNEE	Millions de F.					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Secteur H.L.M.	138	940	2 199	2 518	2 946	3 085

Ces dépenses inscrites au budget ont cru fortement en 1967 avec le changement de méthode de financement (création de la C.P.H.L.M.). La réforme de 1966 conduit à inscrire l'aide au financement H.L.M. sous une autre forme en la faisant passer de la rubrique "charge à caractère temporaire" à celle des dépenses définitives. Cela correspond-il à un doublement de l'effort budgétaire ou au contraire à la présentation différente d'un effort équivalent ?

Pour répondre à cette question, il faut pouvoir mesurer le transfert à la charge du Budget engendré par une opération à caractère temporaire. Ce problème a été présenté par MM. A. JEANCOURT-GALIGNANI et A. LATINUS de la manière suivante :

"Une méthode simple consisterait évidemment à ignorer le caractère temporaire de ces dépenses et à recenser seulement les paiements nets de remboursements effectués au titre du dessous de la ligne comme il est fait pour le dessus de la ligne. Il apparaîtrait en l'espèce que la décroissance des charges temporaires a partiellement compensé la progression des dépenses définitives.

Une telle approche, utile pour une étude de l'influence conjoncturelle des opérations budgétaires est toutefois insuffisante :

- d'un point de vue théorique, l'effort de solidarité incorporé à une dépense temporaire n'est pas identique à celui d'une contribution gratuite ;
- les dépenses temporaires cumulées en un encours d'avances constituent

pour l'Etat un élément d'actif financé par la dette publique. La relation qu'on peut établir entre les créances et les dettes de l'Etat n'a certes pas la même signification qu'en économie d'entreprise ; mais elle correspond sur une longue période à la pratique de la politique budgétaire qui accepte la couverture au moins partielle des dépenses temporaires par les ressources d'emprunt et, de ce fait, elle rend compte des charges supportées par l'Etat au titre de la dette publique.

Cette optique conduit à mesurer d'une manière nouvelle la charge des dépenses temporaires. Elle serait égale, pour une année donnée, au produit de l'encours moyen des avances de l'Etat dans le secteur du logement par le coût moyen de la dette publique, déduction faite des intérêts encaissés sur ces avances au cours de la même année."

La charge pour le Budget d'une opération en-dessous de la ligne apparaît comme une dépense budgétaire invisible car elle n'est pas inscrite dans le chapitre du Ministère de l'Equipement et du Logement mais dans les charges communes plus ou moins explicitement. C'est en ce sens que l'on pouvait dire que le tableau "F 1" est inadéquat pour étudier les transferts.

La dépense invisible, calculée en faisant le produit de l'encours au 31 décembre de l'année par le coût moyen de la dette publique pour l'année, atteint les valeurs suivantes :

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Coût moyen de la dette publique (%)	2,66	2,55	3,41	3,84	4,26	4,31
Dépense budgétaire invisible pour le financement HLM (en MF)	430	440	665	732	784	762

En comparant les années 1965 et 1966, on obtient :

- <u>1965</u>	Dépenses définitives (essentiellement bonifications d'intérêt aux H.L.M. sur emprunts)	138 MF
	Avances à taux réduit	3 180 MF
	Dépense budgétaire invisible	430 MF
- <u>1966</u>	Dépenses définitives	940 MF
	dont bonifications 180	
	subvention CPHLM 760	
	Avances à taux réduit	2 060 MF
	Dépense budgétaire invisible	440 MF

Or, les crédits nouveaux ont été de 5 250 MF et 5 920 MF respectivement en 1965 et 1966 soit une augmentation inférieure à 13 %. Simultanément, les dépenses (visibles et invisibles) se sont accrues de plus de 140 % !

[Ce chiffre n'est plus que de 10 % si l'on ne prend pas en compte, en 1966, la subvention à la C.P.H.L.M.] .

La différence provient de ce que l'on a substitué une aide définitive à une aide annuelle : en effet, comme cela sera expliqué plus loin, l'avance à taux réduit procure un transfert annuel qui dure autant que le prêt et qui varie avec l'encours et le taux des prêts à court et moyen terme (par exemple) tandis qu'avec la C.P.H.L.M., les modalités d'aide sont telles que l'aide se fait en une seule fois sous forme d'une subvention (théoriquement). Il s'ensuit que la comparaison des aides ne peut se faire qu'en comparant des bilans actualisés.

a-3 Evaluation de la redistribution

En toute rigueur, il faudrait connaître, pour chaque occupant d'un logement H.L.M., en location ou en accession, la part d'aide visible ou invisible affectée au prêt qui a permis la construction de son logement : pour cela, il serait nécessaire de posséder les informations sur le montant du prêt, sur la date à laquelle il a été fait, sur ses conditions financières ...

Aucune statistique ne donne ces renseignements.

On est donc conduit à faire un calcul approximatif en considérant le secteur H.L.M. comme un tout, sans distinguer l'infinité des conditions particulières : statut d'occupation, type de logement H.L.M. [P.J.R., H.L.M.O., I.L.N. ...], le statut juridique de la société propriétaire et ses conditions de gestion.

L'aide globale en 1970 est de :

. Dépenses visibles	3 085 MF
. Dépenses invisibles	762 MF
	<hr/>
	3 847 MF

Nous allons distinguer le transfert T_1 affecté aux ménages vivant dans des logements H.L.M. construits avant 1970 et le transfert T_2 affecté aux ménages occupant des logements H.L.M. très récents auxquels on attribuera, par extrapolation, la subvention à la C.P.H.L.M. de 1970.

- Le transfert T_1

Il concerne environ les 1 350 000 logements construits avant 1967. Après, l'aide se fait en une seule fois, au départ, sous forme de subvention à la C.P.H.L.M. : dès lors, les logements construits après 1967 ne sollicitent plus de dépenses invisibles.

L'aide T, diminue avec l'ancienneté de la construction puisqu'elle est proportionnelle à l'encours : l'inflation accélère encore ce processus.

En moyenne, chaque ménage reçoit une aide annuelle de 564,44 F.

D'où une évaluation de T_1 en 1970 :

C.S.P.	Répartition des ménages	T_1 (MF)
Agriculteurs exploitants	0,2	1,52
Salariés agricoles	0,9	6,84
Patrons de l'industrie et du commerce	2,4	18,27
Professions libérales et Cadres supérieurs	4,1	31,20
Cadres moyens	12,5	95,17
Employés	12,0	91,36
Ouvriers	46,4	353,27
Personnel de service	3,0	22,83
Autres actifs	2,8	21,31
Inactifs	<u>15,7</u>	<u>120,23</u>
ENSEMBLE	100	762,00

- Le transfert T₂

On affectera ces 3 085 MF aux logements commencés en 1970 soit à 155 000 logements environ, ce qui fait une aide moyenne par ménage de 19 900 F.

C.S.P.	Répartition des ménages	T ₂ (MF)
Agriculteurs exploitants	0,3	9,26
Salariés agricoles	0,7	21,60
Patrons de l'industrie et du commerce	1,9	58,62
Professions libérales et Cadres supérieurs	4,8	148,08
Cadres moyens	16,4	505,94
Employés	12,5	385,63
Ouvriers	48,4	1 493,14
Personnel de service	2,8	86,38
Autres actifs	2,7	83,30
Inactifs	9,5	293,08
ENSEMBLE	100	3 085,03

b) Les prêts du Crédit Foncier et les primes

b-1 Les primes et les prêts spéciaux

La loi du 21 juillet 1950 instaure un système de primes accordées assez librement avec un prêt spécial à la construction versé par le Comptoir des Entrepreneurs, prêt à moyen terme non consolidable ou consolidable par le Crédit Foncier.

En 1953, une première réforme intervient en essayant de réserver la meilleure partie des capitaux disponibles et la bonification de l'Etat à des logements économiques et familiaux (logéco). Mais la hausse du coût de la construction et le relèvement insuffisant du montant des prêts ont rapidement amoindri la vocation sociale de ce système de financement.

A partir de 1958, les emprunteurs ont le choix entre une prime sans prêt et un prêt spécial avec bonification d'intérêt.

La réforme de 1963 supprime les logécos et essaie de personnaliser l'attribution de prêts spéciaux (imposition d'un plafond de revenu, attribution de prêts familiaux) mais ces nouvelles procédures s'avèrent trop lourdes et les contrôles sur les ventes futures apparurent comme un handicap et détournèrent de cette formule de prêt les accédants potentiels.

Celle-ci fut assouplie en 1965 en mettant sur pied le régime des P.S.D. (prêts spéciaux différés) à l'intention des personnes dont les ressources dépassent le plafond prévu et qui étaient en mesure de financer la période de construction au moyen de crédits bancaires (conditions normales du marché) et relayés ensuite par des concours à long terme du Crédit Foncier. Les anciennes modalités concernant désormais les P.S.I. (prêts spéciaux immédiats).

Enfin, le décret du 24 janvier 1972 instaure les P.I.C. (prêts immobiliers conventionnés).

b-2 Le tableau F3 donne l'évolution des prêts spéciaux : on note une certaine stagnation car, depuis 1962, les autorisations annuelles de prêts spéciaux ont été plafonnées à 2,85 milliards. Ceci est dû à l'incapacité du Crédit Foncier à nourrir plus d'effets et au recours trop systématique au réescompte de la Banque de France engendrant un gonflement inflationniste de la masse monétaire. Ceci avait été rendu possible par la décision (juin 1950) de la Banque de France de s'associer à la politique du logement en admettant au réescompte les effets représentatifs de crédits à moyen terme pour le financement de la construction. C'est

TABLEAU P 3

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION PRETS SPECIAUX

En milliards de Francs

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
<u>PRETS SPECIAUX</u> (Crédits nouveaux)	195	215	2,08	2,22	2,25	2,51	2,48	2,36	2,75	2,53	3,07	3,39	2,76	3,04	3,16	2,95	3,32	3,72
Financés par :																		
- <u>Le TRESOR</u>		19	0,54	1,60	1,36	1,20	0,55	0,67										
dont consolidation		(19)	(0,54)	(1,60)	(1,30)	(1,15)	(0,50)	(0,67)										
- <u>Le système Bancaire</u>	196	159	0,33	- 0,43	- 0,89	0,64	2,01	0,43	- 0,58	- 1,04	- 1,92	- 1,90	1,37	0,20	0,97	- 3,79	- 0,01	- 0,03
dont consolidation																		
- <u>Contre Valeur d'emprunts extérieurs</u>			0,55		- 0,11	- 0,44												
dont consolidation																		
- <u>Organismes spécialisés</u>	- 11	17	0,41	0,75	1,48	0,64	- 0,62	0,59	2,50	2,61	3,86	4,17	- 0,11	1,27	2,48	5,09	1,59	1,99
dont consolidation	19	(32)			(0,44)	(0,56)	(0,57)	(0,85)	(1,46)	(1,80)	(1,51)	(2,39)	(1,32)	(1,40)	(1,56)	(1,76)	(1,23)	(1,21)
<u>AUTRES PRETS SPECIAUX</u> financés par organismes spécialisés (crédits nouveaux)								0,11	0,08	0,20	0,33	0,36	0,99	1,36	2,01	2,53	2,26	2,68
<u>LOGEMENTS TERMINES</u> Système prime avec ou sans prêts																		
. Logécos		67 400	73 300	86 600	88 700	98 900	102 100	112 000	103 100	148 100	125 500	123 900	116 100	126 700	111 400	110 000	124 800	94 500
. Autres logements primés		78 400	79 900	87 600	87 700	81 400	73 500	79 100	104 200	78 800	75 900	69 200	60 700	55 200	86 500	95 500	109 800	78 800

Source : C.N.C.

ANNEES	1950 →	1952 →	1953 →	1958 →	1962 →	1964 →
<p><u>LOI DU 21 JUILLET 1950</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prime de 5 F/m² de surface habitable versée chaque année pendant 20 ans - Prêt spécial à la construction du Sous-Comptoir des Entrepreneurs et du C.F.F. (1) <ul style="list-style-type: none"> { soit prêt à moyen terme non consolidable { soit prêt à moyen terme consolidable 						
<p>Même chose mais prime à 6 F.</p>						
<p><u>DECRET DU 16 MARS 1953</u></p> <p>Création des logécos (logements économiques et familiaux)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prime de 10 F/m² pendant 20 ans - Prêt spécial consolidable 						
<p><u>REFORME DU 25 SEPTEMBRE 1958</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prime à 6 F/m² versée pendant 20 ans sans prêt - Prime à 10 F/m² versée pendant 20 ans sans prêt - Prêt spécial à la construction : (2) <ul style="list-style-type: none"> { . Logéco : 2,75 % { . Autre : 3,75 % 						
<p><u>REFORME DE 1962 (forfaitisation)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Logéco prime forfaitaire versement pendant 10 ou 20 ans - Autres logements, prime forfaitaire (ordinaires) versement pendant 10 ou 20 ans - Prêt spécial avec bonification d'intérêt : <ul style="list-style-type: none"> { . Logéco : 2,75 % { . Logement ordinaire : 5 % 						
<p><u>REFORME DU 24 DECEMBRE 1963 (arrêté)</u></p> <p>Plus de logéco</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prime forfaitaire versement pendant 10 ou 20 ans - Prêts spéciaux (personnalisés) 						

LEGENDE :

- Primes : Calcul selon le nombre de m² habitable
 Calcul forfaitaire selon le nombre de pièces
- Contraintes : Plan-type homologué, surface, prix
 Occupation
 Revenu
- Prêt : Calcul selon le nombre de m² habitable
 Calcul forfaitaire (nombre de pièces)

(1) Il existe deux sortes de prêts :

- Un prêt à moyen terme non consolidable, consenti par le Comptoir des Entrepreneurs (appelé Sous-Comptoir des entrepreneurs jusqu'en 1964) remboursable en 5 ans, à un taux d'intérêt égal au taux d'escompte de la Banque de France, augmenté de 1,80.
- Un prêt à moyen terme consolidable, consenti par le Comptoir des Entrepreneurs et consolidé à l'échéance (au bout de 5 ans) par le Crédit Foncier, pour une période de 15 ans, à un taux équivalent au taux de revient des obligations émises par le Crédit Foncier augmenté de 0,80 dans une limite de 6,80.

(2) Il s'agit de la prime convertible en bonification d'intérêt. Cette prime n'est pas versée au bénéficiaire mais au Crédit Foncier. Le taux du prêt est fixe et unique.

ainsi que le financement de ces prêts mobilisables fut supporté par la Banque de France à 90 % en 1953, 83 % en 1954, 74 % en 1955, 88 % en 1956 et 92 % en 1957. C'est dans ce contexte que fut créée la Caisse de Consolidation des crédits à moyen terme (CACOM) dont les ressources sont constituées par des dotations budgétaires, des fonds d'emprunts et la contre-valeur d'emprunts extérieurs.

Le tableau F3 retrace l'évolution des prêts spéciaux dans laquelle on retrouve les changements de méthode de financement évoqués précédemment.

Dans le budget, les primes de la construction sont au-dessus de la ligne, c'est-à-dire sont des dépenses définitives inscrites au chapitre 65 - 10 ; elles se décomposent en :

- primes non convertibles
- primes convertibles : . bonifications moyen terme et allocations en capital
. bonifications sur emprunts à long terme.

Ceci concerne la partie "visible" du système de financement car les opérations de réescompte peuvent mettre en jeu des avances ou des dotations en capital du TRESOR comme cela est le cas quand la CACOM intervient.

Les dépenses ont été les suivantes :

	(En MF)					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
DEPENSES VISIBLES						
Secteur Crédit Foncier	372	344	338	429	625	721
Primes sans prêts	625	678	735	820	865	920
DEPENSES INVISIBLES DUES AUX AVANCES A LA CACOM	163	151	209	235	261	264

En ce qui concerne l'aide aux prêts spéciaux, on note une rapide augmentation de l'aide que cela soit par le jeu des bonifications (primes convertibles) ou par suite des avances à la CACOM, ceci malgré la stagnation de l'encours des prêts spéciaux et des avances à la CACOM de l'Etat : ceci est imputable essentiellement à la hausse générale des taux d'intérêt.

b-3 Evaluation de la redistribution en 1970

On distinguera le transfert T_3 lié au mécanisme des primes sans prêts et le transfert T_4 engendré par les prêts du Crédit Foncier bonifiés.

En 1970, environ 532 000 ménages accédants percevraient des primes. Ne disposant pas de statistiques plus précises, on adoptera une clef de répartition grossière qui postule qu'en moyenne les divers groupes sociaux reçoivent la même aide. On doit également faire une deuxième hypothèse simplificatrice en n'affectant aux ménages qu'une partie du montant global des transferts : en effet, les bénéficiaires pris en considération ici sont les accédants à la propriété d'occupation. Mais ce type d'aide est également octroyé aux propriétaires-bailleurs (individus ou société) ; il est dès lors difficile de savoir à qui va cette aide surtout s'il n'existe pas un contrôle des loyers ou des prix de vente. Pour le transfert T_3 , on a évalué à 50 % du montant global la part qui revient aux ménages. Pour le transfert T_4 , cette part serait de 60 %.

Primes sans prêts T_3 : en 1970 environ 532 000 bénéficiaires de 460 MF.

	Nombre de ménages	%	Taux de bénéficiaire	T_3 MF
0 Exploitant agricole	45 713	8,6	4 %	39,56
1 Salarié agricole	5 201	1,0	2 %	4,60
2 Patrons industrie et commerce	61 931	11,6	5 %	53,36
3 Professions libérales et cadre supérieur	44 440	8,4	5 %	38,64
4 Cadre moyen	43 209	8,1	3 %	37,26
5 Employé	29 960	5,6	2 %	25,76
6 Ouvrier	120 560	22,7	3 %	104,42
7 Personnel de service	8 634	1,6	2 %	7,36
8 Autre catégorie	4 947	0,9	2 %	4,14
9 Non actif	167 446	31,5	3 %	144,90
	<u>532 041</u>	<u>100,0</u>	<u>3 %</u>	<u>460,00</u>

Prêts spéciaux T₄ : en 1970 environ 719 000 bénéficiaires de 590 MF.

	Nombre de ménages	%	Taux de bénéficiaire	T ₄ MF
0 Exploitant agricole	6 125	0,9	0,6 %	5,32
1 Salarié agricole	1 050	0,1	0,4 %	0,59
2 Patrons industrie et commerce	60 871	8,5	5,4 %	50,24
3 Professions libérales et cadre supérieur	80 953	11,3	8,8 %	66,78
4 Cadre moyen	129 084	18,0	10,1 %	106,38
5 Employé	69 673	9,7	5,8 %	57,33
6 Ouvrier	246 056	34,2	5,3 %	202,12
7 Personnel de service	16 804	2,3	4,2 %	13,59
8 Autre catégorie	14 716	2,0	4,6 %	11,82
9 Non actif	93 415	13,0	1,8 %	76,83
	<u>718 747</u>	<u>100,0</u>	<u>4,4 %</u>	<u>591,00</u>

c) L'épargne-logement

c-1 L'épargne-logement est un système destiné à encourager la constitution d'une épargne préalable destinée à être investie dans la construction (mais ce n'est pas obligatoire). Ce système fait partie des mesures prises en faveur de l'autofinancement en combinant des incitations financières au principe de mutualité qui permet, en groupant les épargnants, de réduire la durée d'attente nécessaire à la constitution d'un certain capital.

Les modalités de constitution de cette épargne ont évolué sensiblement depuis la guerre, reflétant en cela la place que les pouvoirs publics accordaient à ce type de financement par rapport à l'ensemble du dispositif de financement de la construction.

Ainsi se sont succédé l'Epargne-Construction (1953), l'Epargne-Crédit (1959), les Comptes d'Epargne-Logement (1965) et les plans d'Epargne-Logement (1970).

On est passé successivement d'un mécanisme de protection de l'épargne contre l'érosion monétaire à la constitution d'un véritable placement financier. Simultanément, son rôle dans le financement du logement s'est accru depuis la simple formation d'un apport personnel, jusqu'à la constitution d'un volume de financement pouvant faire office de prêt principal. Dans ce dernier cas, le logement n'est plus financé par des fonds publics.

Le principe de l'épargne-logement est d'inciter le futur acquéreur à constituer une certaine épargne rémunérée à un faible taux pendant une durée au moins égale à 18 mois.

Les avantages sont alors :

- Octroi d'une subvention (prime d'épargne) égale aux intérêts acquis sur les dépôts dans une limite de 4 000 F. et exonérée d'I.R.P.P.
- Octroi d'un prêt à bas taux d'intérêt (le double environ du précédent) et d'un montant proportionnel à la durée et à l'importance de l'épargne constituée.

A cela s'ajoute une possibilité d'obtention d'un prêt complémentaire à taux favorable.

Avec les plans d'Epargne-Logement est mis en place un système privilégié de collecte d'épargne destiné au financement de l'immobilier : grâce à un produit financier avantageux (rapportant 8 % net d'impôts), le système bancaire draine une épargne stable dont une partie est utilisée par les détenteurs de plans pour le financement de leur achat immobilier, l'autre partie par les banques en prenant des effets hypothécaires ou pour d'autres placements immobiliers.

c-2 Evolution de la redistribution en 1970

Cf. tableaux page suivante.

TABLEAU F 4

FINANCEMENT PAR L'EPARGNE LOGEMENT

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<u>EPARGNE-LOGEMENT</u>						
Nombre de livrets au 31.12	198 400	337 000	410 700	451 700	486 600	532 200
Montant des dépôts au 31.12 (MF)	2 568	4 525	5 232	5 522	5 878	6 585
Nombre de prêts accordés	20 700					
Montant des prêts accordés (MF)	615,6			734,4	954,2	1 142,1
Nombre de primes versées	19 000			17 100	18 900	
Montant des primes versées (MF)	25,5			35,3	44,1	56,5
<u>PLAN D'EPARGNE-LOGEMENT</u>						
Nombre de plans au 31.12					363 400	796 800
Montant des dépôts au 31.12 (MF)					4 284	10 633

45 MF ont été versés à ce titre en 1970 pour 18 900 prêts accordés soit une aide moyenne de 2 380 F. T₅ représente le montant des primes distribuées.

	Taux de possession d'un compte	Structure des emprunts faits	Montant moyen des emprunts (F.)	T ₅ MF
0 Exploitant agricole	0,5	2,1	15 000	0,650
1 Salarié agricole	-	0,8	6 000	0,100
2 Patron industrie et commerce	6,2	4,5	23 000	2,100
3 Professions libérales et cadre supérieur	10,8	27,7	25 000	13,700
4 Cadre moyen	7,0	19,2	30 000	11,800
5 Employé	5,4	26,4	17 000	9,300
6 Ouvrier	2,5	14,8	17 000	5,200
7 Personnel de service	2,5	1,0	10 000	0,170
8 Autre catégorie	3,9	1,8	8 000	0,280
9 Non actif	2,5	2,8	26 000	1,700
		<u>100,0</u>	<u>22 000</u>	<u>45,000</u>

d) Les mesures fiscales (1)

d-1 Les aides fiscales résultent peu ou prou d'un principe de base exposé dans l'article 13 du Code Général des Impôts selon lequel tous les frais exposés par les contribuables pour acquérir et conserver leurs revenus doivent être exclus de l'assiette du revenu imposable.

Dès lors, la réglementation fiscale s'attache à préciser la nature du lien entre les dépenses engagées et la perception de certains revenus. Notre propos n'est pas de comparer les règles fiscales touchant à l'immobilier avec celles élaborées pour d'autres sources de revenus d'une manière systématique ; après une énumération des principales dispositions, on examinera plus à fond quelques types d'aides fiscales, en particulier l'aide constituée par la déduction des intérêts des emprunts contractés pour la construction dans le calcul du revenu imposable à l'I.R.P.P.

Pour les revenus fonciers, on calcule le revenu foncier net en faisant la différence entre le montant du revenu brut et entre le total des charges de la propriété qui comprennent :

les dépenses de travaux, les impôts locaux, les intérêts des emprunts, les frais de gérance et de gardiennage ainsi que des frais évalués forfaitairement (amortissement, frais d'assurance). Le Conseil National des Impôts indique, pour un échantillon particulier, que les charges représentent plus de 50 % du revenu brut, en moyenne, pour les propriétés urbaines.

A ceci s'ajoutent les charges déductibles du revenu global ; cela concerne des charges ou des dépenses proprement dites, faisant partie intégrante des emplois du revenu :

- les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations des immeubles dont le propriétaire se réserve la jouissance
- les dépenses de ravalement des mêmes immeubles
- les arrérages de rentes et pensions alimentaires, les primes d'assurance-vie ...

Il s'ensuit que les dispositions fiscales applicables en matière de logements sont de types très variés. Un certain nombre apparaissent sous forme d'aides au profit des acquéreurs :

- 1) Les revenus du propriétaire-bailleur d'un immeuble urbain sont imposables avec une déduction forfaitaire de 25 % et avec la déduction correspondant aux

(1) Cette partie a été rédigée à partir de :
 - Conseil National des Impôts - rapport 1974.
 - Note de la Direction de la Prévision - Janvier 1971.
 - Dossier n° 4 du GRECOH - juin 1974.

frais d'entretien et de réparation, des dépenses d'amélioration, des impôts locaux et des intérêts de dettes contractées pour l'acquisition, la construction, la réparation, l'amélioration et la conservation des immeubles.

- 2) L'exonération temporaire de la contribution foncière des propriétés bâties en ce qui concerne les constructions nouvelles. Le produit de cet impôt va aux collectivités locales : celles-ci sont dédommées de cette perte de recettes par l'Etat, pour une part. Pour compenser cette exonération, le budget a dépensé :

En MF

1965	1966	1967	1968	1969	1970
132	187	266	345	438	547

La durée de l'exonération était de 25 ans : elle a été ramenée à 2 ans en 1972 (applicable aux immeubles achevés après le 31.12.72).

- 3) Mesures en faveur des apporteurs de capitaux pour l'immobilier.

La plus importante est l'instauration d'un prélèvement sur les profits de construction de 20 % puis de 25 %, libératoire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

D'après la D.G.I., le produit du prélèvement a été de 125 MF en 1969. Si les règles communes avaient été appliquées, on peut estimer que le rendement de l'I.R.P.P. aurait été accru de 135 MF.

- 4) L'exemption des droits de mutation à titre gratuit en faveur des premières mutations de construction nouvelles et de parts de sociétés immobilières.

- 5) Les avantages fiscaux liés à l'épargne-logement.

Pour les comptes d'épargne-logement comme pour les plans d'épargne-logement, les intérêts des sommes versées ainsi que les primes versées sont exonérées de l'impôt sur le revenu.

	Intérêts acquis	Primes	Coût de l'exonération	Montant des placements
Comptes d'E.L.	115	44	23 ⁽¹⁾	5 750
Plans d'E.L.	90		19 ⁽²⁾	2 250

(1) Coût calculé en tenant compte d'un taux marginal d'imposition du 15 %.

(2) Coût calculé en tenant compte d'un taux marginal d'imposition de 22 %.

- 6) La déduction des intérêts des prêts contractés pour la construction dans le calcul du revenu net imposable à l'I.R.P.P., dans la limite de 5 000 F. plus 500 F. par personnes à charge. Pour l'ensemble des foyers, cette déduction représente 42 % du montant total des déductions opérées sur le revenu brut global. On estime qu'elle représente un manque à gagner pour l'Etat de :

425 MF en 1967, 575 MF en 1969

d-2 Incidence de la déduction des intérêts des emprunts

- Cette aide fiscale a pour effet une augmentation de la solvabilité du ménage accédant. Mais, contrairement à une aide sous forme de bonification d'intérêt qui est la même pour tous ceux qui ont fait le même emprunt, ici une distorsion importante apparaît en faveur des plus fortunés. C'est ce que nous allons voir en étudiant la relation entre cette forme d'aide et une bonification d'intérêts.
- Le mécanisme de la bonification d'intérêts

Prenons d'exemple d'un emprunteur bénéficiant d'un prêt P sur n années au taux d'intérêt i et supposons que le remboursement se fasse par annuités constantes. Soit C cette annuité. A l'année t , cette annuité sera décomposée en intérêts I_t et amortissements A_t et nous aurons :

$$A_t + I_t = C$$

$$\text{avec } \sum_{t=1}^n A_t = P$$

Les intérêts de l'année t sont égaux au produit du taux d'intérêt i par l'encours E_{t-1} restant dû à la fin de l'année $t-1$:

$$I_t = i E_{t-1}$$

$$\text{avec } E_0 = P \text{ et } E_n = 0$$

L'amortissement d'une année est égal à la différence des encours à la fin de l'année $(t-1)$ et à la fin de l'année t :

$$A_t = E_{t-1} - E_t$$

$$\begin{aligned} \text{On a donc : } E_t &= E_{t-1} - A_t \\ E_t &= E_{t-1} - (C - I_t) \\ E_t &= E_{t-1} - (C - i E_{t-1}) \\ E_t &= (1 + i) E_{t-1} - C \end{aligned}$$

Supposons que cet emprunteur bénéficie d'une bonification d'intérêt de taux b . Il ne remboursera plus ses intérêts au taux i mais au taux $i-b$. A l'année t , son bénéfice sera alors :

$$B_t = i E_{t-1} - (i-b) E_{t-1}$$

$$B_t = b E_{t-1}$$

- Le mécanisme de la déduction d'intérêt

Supposons maintenant que l'emprunteur précédent bénéficie non plus d'une bonification d'intérêts mais de la déduction de ces intérêts I_t de son revenu imposable. Soit m son taux marginal d'imposition (taux d'imposition de sa tranche de revenu la plus fortement imposée).

Sans la déduction des intérêts, il paierait sur cette tranche de revenu R_k un impôt égal à $m R_k$.

Avec la déduction des intérêts, il paiera seulement sur cette tranche un impôt égal à $m (R_k - I_t)$. Il fera dans ces conditions un bénéfice de :

$$B'_t = m R_k - m (R_k - I_t)$$

$$B'_t = m I_t$$

$$B'_t = m \cdot i \cdot E_{t-1}$$

On aura donc :

$$B_t = B'_t \text{ si } b = m \times i$$

Autrement dit la déduction des intérêts du revenu imposable à l'I.R.P.P. est équivalente à une bonification d'intérêts à un taux b égal au produit du taux marginal d'imposition m de l'emprunteur par le taux d'intérêt i du prêt dont il bénéficie.

Dès lors, l'aide par la déduction des intérêts croît :

- avec le taux d'intérêt de l'emprunt. Cette forme d'aide est par conséquent moins forte pour le logement aidé qui bénéficie de taux d'intérêt plus faible que sur le marché libre
- avec le revenu du ménage puisque l'aide augmente avec le taux marginal d'imposition (l'aide est plus forte pour les célibataires ...).

Ceci est confirmé dans le rapport du Conseil National des Impôts :

Intérêts des emprunts : fréquence et montant moyen des déductions opérées.

ÉCHELLE des revenus imposables.	FRÉQUENCE des déductions.		MONTANT MOYEN des déductions.	
	(I)	(NI)	(I)	(NI)
	P. 100.	P. 100.	Francs.	Francs.
Moins de 10 000 F.....	2,5	4,6	1 643	2 147
10 à 15 000 F.....	10,2	19,4	1 582	1 939
15 à 20 000 F.....	17,4	22,5	1 941	2 213
20 à 30 000 F.....	22,1		2 233	
30 à 50 000 F.....	26,6		2 560	
50 à 70 000 F.....	23,6		3 245	
70 à 100 000 F.....	25,3		3 381	
100 à 200 000 F.....	19,3		3 726	
Plus de 200 000 F.....	17,5		4 820	

(I) Imposables.

(NI) Non imposables.

Source : Conseil National des Impôts, 1974.

- Résultats

CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	Fréquence des déductions d'intérêts d'emprunts		Montant moyen des déductions opérées par chaque ménage	
	(I)	(NI)	(I)	(NI)
	%	%	F.	F.
Exploitants agricoles	6,5	1,7	1 866	1 713
Professions indépendantes	17,5	9,8	2 626	2 329
Ensemble des salariés dont :	10,8	12,4		
Salariés agricoles	7,8	7,3	1 928	1 926
Cadres supérieurs	27,8	26,5 *	2 977	4 055 *
Cadres moyens	21,4	25,8	2 230	2 483
Employés	12,9	12,9	1 894	2 172
Ouvriers	11,1	11,1	1 611	2 019
Non actifs	6	0,9	1 422	1 403

* Résultat aléatoire

d-3 Evaluation de la redistribution par l'aide fiscale

	Revenu imposable moyen	T ₆ (MF)
0 Exploitant agricole	31 334	15,95
1 Salarié agricole	14 387	3,85
2 Patron industrie et com- merce		39,05
3 Professions libérables et cadre supérieur		139,15
4 Cadre moyen	36 322	99,15
5 Employé	24 795	44,00
6 Ouvrier	20 987	97,90
7 Personnel de service		3,30
8 Autre catégorie		86,35
9 Non actif	14 987	20,90
		<hr/>
		550,00

Le calcul du transfert T₆ a été effectué de la manière suivante : connaissant par le rapport du Conseil National des Impôts le montant moyen des déductions opérées, il s'agit de déterminer pour chaque catégorie d'accédants à la propriété le taux marginal moyen d'imposition donc le revenu imposable moyen divisé par le nombre moyen de part. Cette évaluation a été faite essentiellement à partir des données sur le revenu imposable que l'on trouve dans Economie et Statistique n° 59, des données de l'enquête-logement 1970.

e) Synthèse des résultats

Deux tableaux présentent l'ensemble des résultats obtenus.

e-1 Le tableau récapitulatif G 1

Pour l'année 1970, le transfert budgétaire a été évalué à environ 5 500 millions de francs, du moins pour les flux identifiés que l'on a pu réaffecter.

Le tableau montre que :

- Les divers types de transfert représentent des masses budgétaires différentes. En moyenne T_1, T_3, T_4, T_6 , coûtent environ 550 MF, par contre T_2 est près de six fois supérieur à ce montant tandis que T_5 est dix fois inférieur.
- Les C.S.P. reçoivent les aides différemment : les agriculteurs exploitants sont aidés essentiellement par des primes sans prêts, les professions libérales et cadres supérieurs profitent aussi souvent des exonérations fiscales que des crédits H.L.M. récents ... Le graphique G 2 explicite ceci.

e-2 Tableau "Aides moyennes" G 3

Différentes moyennes permettent d'évaluer l'impact global du système d'aide.

L'aide moyenne globale par C.S.P. et par ménage est calculée en divisant pour chaque C.S.P. le montant global de l'aide reçue par le nombre de ménages qui composent la C.S.P.

L'aide moyenne partielle par C.S.P. et par ménage est calculée selon le même principe que précédemment mais en ne prenant en considération que les ménages aidés de chaque C.S.P. On a considéré que les ménages susceptibles de recevoir une aide sont les accédants et les locataires d'H.L.M. : ceci est très approximatif mais est cohérent avec les évaluations des transferts.

L'aide moyenne partielle permet d'avoir une idée de l'aide perçue par les ménages chaque année sans préjuger de la nature précise du transfert car des ménages peuvent cumuler plusieurs types de transfert. Pour préciser l'importance de ces transferts pour chaque catégorie de ménages, on a calculé un taux d'aide, par analogie au taux d'effort, en faisant le rapport entre l'aide moyenne partielle et le revenu moyen de la population correspondante (donné par l'enquête 1970).

TABLEAU G 1

TABLEAU RECAPITULATIF POUR 1970

(En millions de francs)

	T ₁ Système HLM Avant la réforme 1966	T ₂ Système HLM Financement de 1970	T ₃ Primes sans prêt	T ₄ Système CFF	T ₅ Epargne- logement	T ₆ Exonération fiscale IRPP	∑ T
0 Agriculteurs exploitants	1,52 2 %	9,26 13 %	39,56 55 %	5,32 7 %	0,65 1 %	15,95 22 %	72,26 100 %
1 Salariés agricoles	6,84 18 %	21,60 58 %	4,60 12 %	0,59 2 %	0,10 0 %	3,85 10 %	37,58 100 %
2 Patrons de l'industrie et du commerce	18,27 8 %	58,62 26 %	53,36 24 %	50,24 23 %	2,10 1 %	39,05 18 %	221,64 100 %
3 Professions libérales et cadres supérieurs	31,20 7 %	148,08 34 %	38,64 9 %	66,78 15 %	13,70 3 %	139,15 32 %	437,55 100 %
4 Cadres moyens	95,17 11 %	505,94 60 %	37,26 4 %	106,38 12 %	11,80 1 %	99,15 12 %	855,70 100 %
5 Employés	91,36 15 %	385,63 63 %	25,76 4 %	57,33 9 %	9,30 2 %	44,00 7 %	613,38 100 %
6 Ouvriers	353,27 16 %	493,14 66 %	104,42 5 %	202,12 9 %	5,20 0 %	97,90 4 %	2 256,05 100 %
7 Personnels de service	22,83 17 %	86,38 65 %	7,36 6 %	13,59 10 %	0,17 0 %	3,30 2 %	133,63 100 %
8 Autres actifs	21,31 10 %	83,30 40 %	4,14 2 %	11,82 6 %	0,28 0 %	86,35 42 %	207,20 100 %
9 Inactifs	120,23 18 %	293,08 45 %	144,90 22 %	76,83 12 %	1,70 0 %	20,90 3 %	657,64 100 %
TOTAL	762,00 14 %	3 085,00 56 %	460,00 8 %	591,00 11 %	45,0 1 %	550,00 10 %	5 493,00 100 %

REPARTITION DES AIDES PAR C.S.P.

(Voir définition des aides au tableau de la page précédente)

GRAPHIQUE G 2

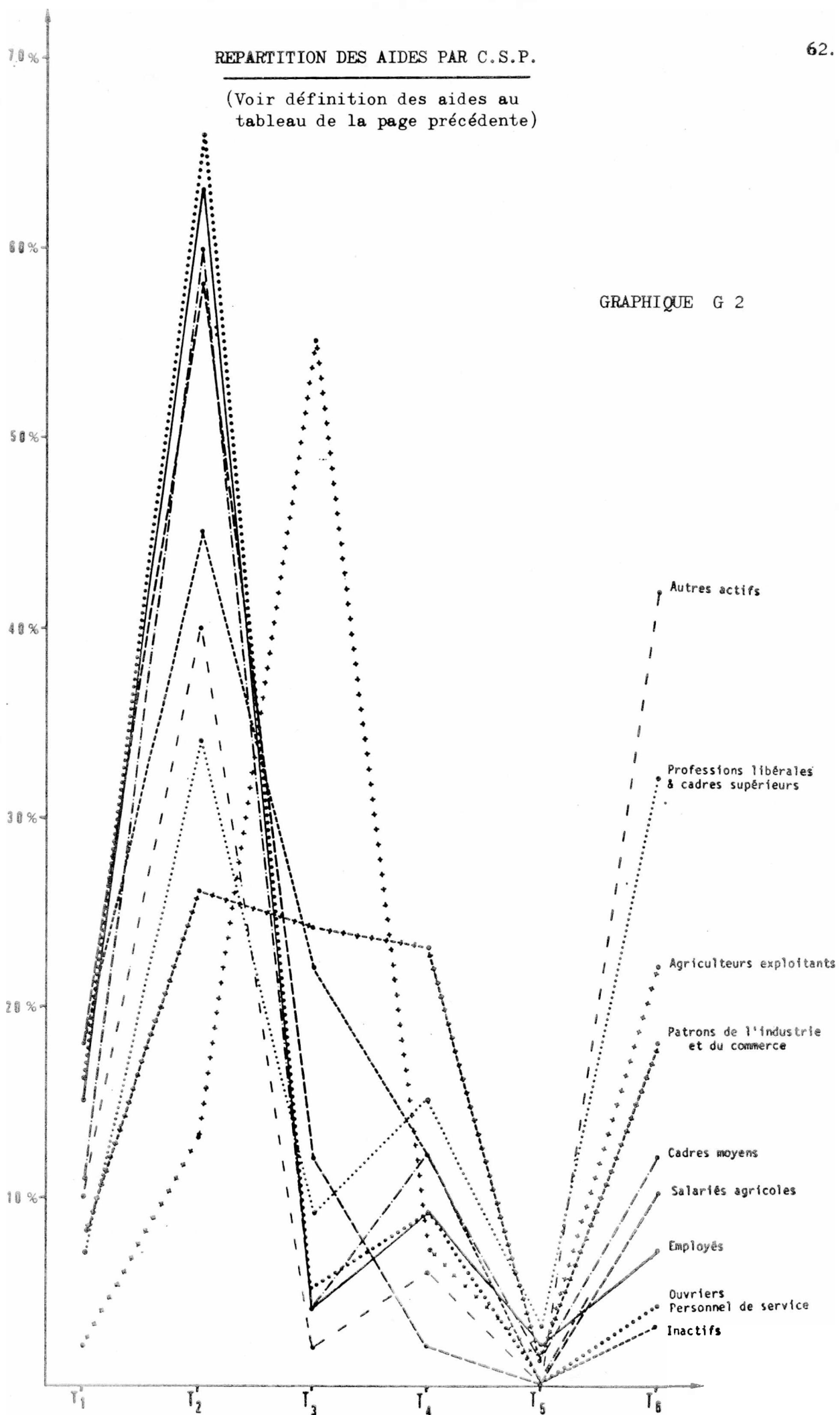


TABLEAU G 3

TABLEAU "AIDES MOYENNES PAR C.S.P." en 1970

	Σ T En millions de F.	Nbre total de ménages en milliers	Aide moyenne globale par CSP et par ménage en F.	Nbre de ménages aidés en milliers	Aide moyenne partielle par CSP et par ménage en F.	TAUX D'AIDE (en %)	
						Accédants	Locataires
0 Agriculteurs exploitants	72,26	1 108	65	119	607	2,6 %	2,7 %
1 Salariés agricoles	37,58	259	145	41	917	4,6 %	5,5 %
2 Patrons de l'industrie et du commerce	221,64	1 129	196	242	916	3,0 %	3,8 %
3 Professions libérales et cadres supérieurs	437,55	919	476	329	1 330	2,2 %	3,3 %
4 Cadres moyens	855,70	1 275	671	541	1 582	4,2 %	5,1 %
5 Employés	613,38	1 205	509	419	1 464	5,4 %	6,3 %
6 Ouvriers	2 256,05	4 604	490	1 552	1 454	5,8 %	6,1 %
7 Personnels de service	133,63	398	336	88	1 519	7,0 %	8,0 %
8 Autres actifs	207,20	322	643	89	2 328	7,6 %	9,5 %
9 Inactifs	657,64	5 188	127	477	1 379	5,7 %	10,4 %
ENSEMBLE	5 493,00	16 407	335	3 888	1 413	4,5 %	6,1 %

3) TROISIEME APPROCHE PAR EVALUATION GLOBALE DE L'AIDE A CHAQUE LOGEMENT (1)

Cette troisième approche vise à donner une expression synthétique des multiples formes d'aide pour chaque logement de telle manière que, dépassant les particularités de chaque système, on puisse avoir une base de comparaison grâce à une évaluation globale des transferts. On obtient ainsi, pour chaque logement, un chiffre qui représente le degré d'effort que la société a produit pour le financement d'un tel logement : il sera ainsi possible de distinguer entre l'aide provenant de l'Etat et celle qui est imputable à la collectivité dans son ensemble, sans qu'on puisse ici préciser qui supporte réellement la charge de ce transfert.

Si, de la sorte on peut attacher à chaque logement aidé un chiffre, il ne s'en suit pas que le ménage propriétaire ou occupant le logement reçoit une aide d'un montant équivalent à ce chiffre : en effet, cette approche ne donne pas de clef de réaffectation du transfert global quoique, a priori, cela serait possible moyennant des hypothèses d'amortissement du transfert.

Dans la pratique, ce calcul a été utilisé pour établir des équivalences pour les enveloppes régionales ou départementales d'aide au logement en dégagant une commune mesure de transfert appelée "point". Cette méthode permet un classement des logements aidés susceptible de vérifier l'impact social de ces aides.

a) Méthode de calcul et résultats

a-1 Les secteurs étudiés sont le secteur H.L.M. (y compris les logements financés par les Caisses d'Epargne (C.E.) sur prêts MINJOZ), et le secteur Crédit Foncier tels qu'ils existent en 1974.

L'estimation du transfert se fait en étudiant le financement d'un logement de chaque type et en supposant l'opération équilibrée : ceci constitue une hypothèse forte si on veut attribuer au transfert un caractère redistributif car si pour les ménages en accession, l'aide se traduit par une réduction des annuités, par contre pour les locataires, et même pour les accédants dans une certaine mesure, le transfert n'est pas toujours transmis intégralement car ce que paie le ménage est modulé par la logique de fonctionnement de la société constructrice (maître d'ouvrage).

(1) Cf. la note de B. JOUSSELLIN. Le coût pour l'Etat des logements aidés. CREDOC, 1974, qui suit une méthode élaborée par le GRECOH.

D'une manière générale, les bénéficiaires des prêts sont, suivant les cas, des ménages ou des sociétés ; on les désignera sous le terme d'emprunteurs (E).

L'évaluation porte donc sur le transfert de revenus qui se réalise entre l'organisme prêteur (O.P.) et l'emprunteur (E).

Les avantages que les emprunteurs trouvent auprès des O.P. sont les suivants :

- Prêts à faible taux d'intérêt.
- Prêts de longue durée.
- Remises d'intérêt.
- Différés d'amortissement.

Chaque type de prêt offre un mélange différent de ces avantages dont le but est de minimiser l'annuité de remboursement des emprunteurs. On peut dire aussi que l'évolution de l'aide de l'Etat au logement dans les années passées et la diversification des types de logement ont tendu à minimiser le coût à l'Etat de ces logements, et à reporter leur charge sur les secteurs collecteurs d'épargne.

Pour réaliser de telles conditions de prêt les organismes prêteurs sont alimentés de manière particulière et l'Etat intervient ici de deux manières :

- 1) Versements directs à l'O.P. sous forme de subventions ou de bonifications.
- 2) Affectation de certaines ressources du secteur public au financement du logement social. (Prêts de la C.D.C. pour les C.P.H.L.M.).

Ceci fait apparaître un deuxième type de transfert dit transfert au niveau des sources de financement.

Toute évaluation nécessite la présentation dans le détail, du mécanisme de financement de chaque O.P., et des conditions de prêt qu'ils consentent.

a-2 Les différents types de transferts

Le taux des prêts consentis par les O.P. est tel que le coût payé par les emprunteurs est inférieur à leur coût réel ; la différence entre coût réel et coût payé par les emprunteurs donne la mesure du transfert dont ils bénéficient.

L'action de l'Etat est de permettre la réalisation de ce transfert sans en prendre la totalité à sa charge. Actuellement les transferts se situent à trois niveaux :

- Transfert au niveau des sources de financement des O.P. : affectation de ressources particulières au financement du logement.

- Equilibre des opérations au niveau des O.P. = bonifications.
- Prise en charge d'une partie du prêt par l'Etat = subvention.

. Transfert au niveau des sources de financement des O.P.

L'Etat affecte des ressources peu coûteuses au financement des O.P. C'est ce qui se passe avec :

- La CACOM (financée en partie par des dotations de l'Etat).
- La C.D.C. dont les fonds sont prêtés à la C.P.H.L.M.
- Les emprunts obligataires collectés sur le marché public à des taux inférieurs à ceux du secteur privé.

. Transfert au niveau de l'équilibre financier des O.P. : les bonifications d'intérêt.

Elles sont calculées, en général, annuellement de manière à réaliser l'équilibre au niveau des O.P. entre les remboursements des emprunts qu'ils ont contractés et les annuités qu'ils reçoivent des emprunteurs.

Soit a_e l'amortissement des emprunts (y.c. les frais de gestion).

a_p l'amortissement des prêts.

B la bonification.

La bonification est telle que : $a_p + B = a_e$

$$B = a_e - a_p$$

. Prise en charge d'une partie du prêt par l'Etat : les subventions

Pour certains logements (H.L.M., P.L.R. et P.S.R.), l'Etat prend à sa charge une partie du prêt : ceci permet de diminuer le coût du prêt puisque l'O.P. n'a plus qu'à emprunter $P - S$

On a alors $a_p \times P = a_e \times (P - S)$

Parmi ces trois types de transfert, seuls deux d'entre eux représentent un coût monétaire pour l'Etat : les subventions et les bonifications.

a-3 Evaluation des transferts

- Au niveau de l'O.P., une opération de prêt peut se définir par une égalité qui écrit que, durant la phase de remboursement, les ressources de l'O.P. (remboursement de ses prêts + bonification) doivent être égales, en valeur actuelle, à ses emplois (remboursement de ses emprunts). Les frais de gestion des O.P. seront inclus dans le taux des emprunts.

Soit un prêt d'un montant : P ; consenti par un O.P. à un taux t_p ,
pour une durée : n d'où un taux d'annuité a_p . Pour le réaliser l'O.P. emprunte la
même somme : p à un taux : t_e pour une durée : m d'où un taux d'annuité de : a_e

L'équilibre global se traduit par :

$$\sum_{k=1}^n P \frac{a_p}{(1+i)^k} + T_e = \sum_{l=1}^m P \frac{a_e}{(1+i)^l} \quad (1)$$

i est le taux d'actualisation fixé à 10 % pour le VIème plan.

T_e est le transfert de l'Etat à l'O.P. pour maintenir l'équilibre global de cet intermédiaire financier.

Si l'aide se fait sous forme de bonification calculée selon les conditions d'emprunt des O.P., T_e égale à $\sum_{t=1}^x \frac{B}{(1+i)^t}$, x étant la durée de versement de la bonification. En pratique, T_e sera calculé comme une différence dans l'équation (1).

Si l'aide de l'Etat se fait sous forme de subvention $T_e = S$

Si l'aide de l'Etat est une bonification fixe (cas des C.E.), $T_e = \sum_{1 \text{ à } x} \frac{b_p}{(1+i)^t}$

- Pour l'emprunteur, on définit le transfert comme la différence entre la valeur du prêt et la valeur actualisée de leurs remboursements, soit :

$$T_m = P - \sum_{1 \text{ à } n} P \frac{a_p}{(1+i)^k}$$

- De même, le transfert au niveau des sources de financement se définit :

$$T_f = P - \sum_{1 \text{ à } m} P \frac{a_e}{(1+i)^l}$$

Il s'ensuit que : $T_m = T_f + T_e$

a-4 Résultats

Le tableau "Montant et décomposition des transferts" présente les résultats des calculs faits pour un taux d'actualisation de 10 %.

T_e représente le transfert de l'Etat à l'O.P. pour établir un bilan actualisé équilibré : ce transfert se fait sous forme de bonification ou de subvention. Le secteur locatif reçoit approximativement deux fois plus d'aide que le secteur accession.

TABLEAU E 1

MONTANT ET DECOMPOSITION DES TRANSFERTS (TAUX D'ACTUALISATION $i = 10 \%$) POUR 1974

TYPES DE LOGEMENTS	Prêt moyen P	Subvention	Bonification	T_e	T_f	Transfert total T_m	$\frac{T_m}{P}$	$\frac{T_e}{P}$
C.P.H.L.M. :								
H.L.M.O.	60 585	24 235	5 761	29 996	10 796	40 792	0. 673	0. 495
H.L.M. 1 P.L.R.	51 294	30 784	2 584	33 368	6 840	40 208	0. 784	0. 651
H.L.M. 2 P.S.R.	44 574	26 852	2 260	29 112	5 970	35 082	0. 787	0. 653
H.L.M. 3 I.L.M. (dont prêt complémentaire)	65 980 (24 780)		4 249	4 249	16 272 (4 036)	20 521 (4 036)	0. 311 (0. 163)	0. 064
H.L.M. 4 I.L.N.	69 500		14 179	14 179	20 641	34 820	0. 501	0. 204
H.L.M. 5 <u>Accession 66</u>								
. Province	60 180		6 674	6 674	17 873	24 547	0. 408	0. 111
. Paris	75 150		8 310	8 310	22 319	30 629	0. 408	0. 111
H.L.M. 6 <u>Accession 70</u>								
. Province	64 625		7 146	7 146	19 193	26 339	0. 408	0. 111
. Paris	77 595		8 579	8 579	23 046	31 625	0. 408	0. 111
CAISSES D'EPARGNE :								
H.L.M. 7 = H.L.M. locatives E.B. Caisses d'Epargne	63 773		15 542	15 542	14 115	29 657	0. 465	0. 244
H.L.M. 8 = H.L.M. accession E.B. Caisses d'Epargne	60 180		13 199	13 199	12 273	25 472	0. 423	0. 219
C.F.F. :								
P.S.I. Accession	37 100		12 452	12 452	- 2 560	9 892	0. 267	0. 336
P.S.I. Locatif, I.L.M. 72	54 000		25 507	25 507	- 3 726	21 781	0. 403	0. 472
P.I.C.	34 700		7 911	7 911	- 1 505	6 406	0. 185	0. 228

On note de plus une certaine équivalence entre les H.L.M.O. et les P.S.I. locatifs.

Par contre, il est intéressant de comparer les I.L.M. financés par la C.P.H.L.M. et les I.L.M. 72 financés par le C.F. : pour un transfert global sensiblement équivalent, la charge pour l'Etat varie de 1 à 6.

Quant à T_f , son montant exprime la capacité de l'O.P. à emprunter à de bonnes conditions. Ainsi le Crédit Foncier ne trouve des ressources qu'à un taux supérieur à 10 %, ce qui explique la valeur négative du transfert.

b) Comparaison 1968 - 1973

Le même calcul avait été fait pour 1968. On trouvera les résultats dans le tableau E 2. En comparant avec le tableau E 1, on note qu'en moins de cinq ans, les transferts totaux ont presque doublé.

TRANSFERT TOTAL RESULTANT DES DIFFERENTES CATEGORIES DE FINANCEMENT AIDE
DE LA CONSTRUCTION (i=10 %)

CATEGORIES DE PRETS ET DE LOGEMENTS	Année 1968		(En NF)
	T _e	T _f	Transfert total T _m
P.S.R.	21 961	4 526	26 487
P.L.R.	21 060	5 004	26 064
H.L.M.O. (Arrêté 1966)	20 508	8 525	29 033
H.L.M.O. (Arrêté 1968)	19 966	8 290	28 256
H.L.M. Locatives sur emprunts bonifiés des Caisses d'Epargne	15 378	12 326	27 704
I.L.M. Secteur C.F.F.	11 087	8 595	19 682
H.L.M. Accession nouveau régime :			
. Société de Crédit Immobilier	10 719	16 516	27 235
. Société Coopérative	10 418	15 751	26 169
P.S.I. Locatif	9 409	4 506	13 915
Prêt différé locatif	9 093	760	9 853
H.L.M. Accession ancien régime :			
. Société de Crédit Immobilier	8 316	12 815	21 131
. Société Coopérative	7 943	12 221	20 164
I.L.N.	8 185	18 722	26 907
P.S.I. Accession - Individuel	7 259	3 336	10 595
Prêt différé accession	6 310	624	6 934
P.S.I. Accession - Collectif	5 473	4 799	10 272
Primes sans prêt à 10 ans	4 708	-	4 708
Primes sans prêt à 20 ans	3 914	-	3 914
I.L.M.	4 161	14 332	18 494
Prêt familial	4 081	404	4 485

Source : Ministère de l'Equipement.

Deuxième Partie

JALONS POUR, UNE NOUVELLE PROBLEMATIQUE

Les essais d'évaluation de la redistribution par le logement de la première partie présentent d'importantes lacunes ; cela s'explique en partie par une documentation statistique insuffisante, par des nomenclatures inadaptées, par des méthodes de calcul trop grossières... La question est dès lors de savoir si l'on est sur la bonne voie. En d'autres termes, pour pouvoir tenir compte de la complexité de la législation et des règlements, des multiples situations ... il faudrait disposer d'enquêtes beaucoup plus importantes et mener un travail de bénédictin. Mais est-ce que les résultats obtenus justifient un tel effort ? Dans le contexte actuel, la réponse est assurément négative car d'une part cette investigation empirique présente des difficultés redoutables comme en témoignent les multiples approches de la première partie, car d'autre part on peut s'interroger sur l'importance de tels résultats chiffrés qui confirmeront les résultats essentiels déjà connus mais qui ne permettent pas de réfléchir sur le fonctionnement social du système d'aides ni sur l'évolution de celui-ci.

Cette partie vise à "généraliser" la première partie et à dégager une théorie du logement susceptible d'intégrer les diverses approches précédentes. Le but est de poser des jalons pour une problématique nouvelle globalisante. On a vu antérieurement que l'on peut donner de multiples sens à la redistribution, par exemple en se référant à une situation de marché pour apprécier l'impact du contrôle des loyers, ou bien en évaluant l'affectation des masses budgétaires pour une année, ou bien encore en cherchant à attribuer à un logement donné un volume d'aide. Tout cela est disparate et suggère l'insuffisance de la problématique "traditionnelle" pour étudier la redistribution par le logement.

Il nous semble impossible d'aborder ce problème sans examiner l'épaisseur socio-économique de ce bien. Le terme "épaisseur", qui est ici intuitif, évoque cette complexité du bien logement dont le statut est changeant et prend des déterminations multiples. C'est ainsi que le logement est à la fois un bien marchand, un bien patrimonial et un bien de consommation durable. Il n'échappe pas à l'économie de marché mais de multiples raisons font que nombreux sont les logements dont l'existence ressortit à d'autres logiques.

Tout ceci confirme l'originalité de ce bien dont les statuts multiples résultent du jeu des forces socio-économiques et dont les passages d'un état à un autre ne sont pas sans conséquences sur les effets redistributifs.

Un des moyens pour définir une nouvelle problématique est donc de prendre en compte "l'épaisseur" socio-économique du bien-logement.

Or, dans l'approche traditionnelle évoquée en début de première partie, les biens économiques ne sont plus que des biens abstraits caractérisés par une quantité et un prix c'est-à-dire par un nombre et on ne fait pas la différence entre un litre d'essence, un logement, etc... Rester à ce niveau d'abstraction est impossible et l'on est bien obligé (chose que l'on devrait toujours faire) de travailler sur des matériaux plus concrets.

Ceci fait éclater la méthodologie précédente. En effet (cf. les premières conclusions méthodologiques p. 18) celle-ci identifie un phénomène redistributif à une activité budgétaire. Dans le cadre du logement, il n'est pas possible de se limiter à la relation budget/redistribution ; on ne peut réduire l'étude à cette seule dimension. Deux exemples peuvent illustrer ceci : il est incontestable que la loi du 1er septembre 1948 a des effets redistributifs, de même pour les prêts avantageux de type H.L.M. (1). Or dans les deux cas, il n'y a pas de traces de ceci dans le budget (dépenses définitives).

Le transfert est caractérisé par sa gratuité ce qui n'est pas vrai dans le cas du prêt avantageux où le bénéficiaire devient débiteur.

Bien plus importante est la question de l'incidence ; dans le contexte du logement, la question est alors la suivante (par exemple) : l'aide au locataire est-elle destinée à accroître son revenu ou celui de son propriétaire. En d'autres termes, l'aide ne risque-t-elle pas d'être détournée de son but ? Si l'aide au logement est en réalité une forme de transfert au propriétaire foncier, l'approche de la première partie est singulièrement biaisée.

Enfin, se posent les critères sociaux d'évaluation de l'effet redistributif ; est-ce que l'aide de l'Etat est bien redistribuée ? Toute la difficulté est dans la définition de ce "bien" ou de la norme de référence. C'est ce que nous allons préciser.

(1) Avant la réforme de 1966.

A la recherche d'une rationalité

Le système d'aides de l'Etat au logement évolue sans cesse car il faut corriger les effets obtenus ou prévisibles en fonction des nouvelles données. Mais, comme il n'est pas possible de rendre caduques les dispositions antérieures, on est en présence d'un système à forte inertie constitué de strates dont la rémanence est plus ou moins longue. Quelle est, dès lors, la cohérence de l'ensemble s'il y en a une ?

Le système d'aides est la part budgétaire de la politique du logement. En réalité, c'est le résultat global qui importe aux yeux des divers acteurs sociaux. C'est à partir de lui que s'apprécie la teneur du problème logement. L'intervention étatique s'appuie, en principe, sur une analyse de la nature de la crise du logement qui, elle, a évolué depuis la guerre :

- Pour l'après-guerre, le problème numéro un est de construire le plus possible donc de favoriser au maximum la construction avec sans doute l'idée que les ménages solvables pourraient ainsi libérer les logements anciens, occupables alors par les catégories moins aisées.
- Aujourd'hui, avec le renchérissement des capitaux, le problème s'est déplacé : l'objectif stratégique n'est pas de construire à tout prix mais d'utiliser au mieux le parc existant de logements sociaux ; c'est le vieux problème d'affectation du parc d'une manière optimale.

Ces quelques éléments montrent l'influence du contexte général dans la détermination de l'action étatique.

L'abondante littérature sur le politique du logement met en évidence les anomalies dans les résultats. Par exemple :

- Guy HOUIST écrit en 1964 "nous sommes dans cette situation paradoxale de voir souvent les moins aisés, jeunes ménages ou familles chargées d'enfants, obligés de se lancer dans l'aventure de la construction d'un étroit logement en empruntant parfois même la quasi-totalité du coût de la construction tandis que des nantis plus aisés payent pour des logements spacieux à peine la valeur de ces annuités". (1)
- Le rapport CONSIGNY pour la préparation du VIème Plan montrant que l'occupation des logements sociaux est le fait des classes moyennes.

(1) G. HOUIST.- La politique du logement. Etudes et Documents, du Centre de Recherches Economiques et Sociales, mai-juin 1964.

Sous la pression des faits et des contradictions, il se dégage une doctrine approximative du "bon usage" de l'aide de l'Etat. Par exemple :

- Il est inconcevable de subventionner une activité rentable : cela signifie que les logements aidés ne doivent pas être à l'origine de plus-value issue de la location, de la vente ou de l'occupation abusive (rente de situation).
- Le maximum d'aide doit aller aux plus pauvres ce qui signifie que les transferts doivent être décroissant avec les revenus.
- L'effet de l'aide apportée à la construction d'un logement ne doit pas disparaître avec le temps. Il est nécessaire de préserver la vocation sociale de ce logement : il doit donc être occupé par un ménage qui en a besoin.
- ...

Mais tout ceci constitue une mosaïque de règles dont l'impression d'incohérence est à la mesure de celle qui se dégage à la lecture de l'accumulation de textes, lois et dispositions qui décrivent le système d'aide. On est assez proche de la réalité en disant que les objectifs et les stratégies de la politique du logement sont sans cesse remis en cause, comme en témoignent, par exemple, les débats sur le rôle du système H.L.M. ; la raison en est que le logement est un enjeu pour diverses forces économiques et sociales : toute évolution se traduisant dans les textes, l'impression d'ensemble pour un néophyte s'apparente à l'observation d'un mouvement brownien.

Pourtant, on ne peut porter un jugement sur la valeur redistributive du système d'aide que si l'on adopte des règles susceptibles de dire si le résultat de ces mouvements désordonnés est satisfaisant ou non.

Sans prétendre épuiser le sujet, nous citerons trois méthodes générales destinées à définir une rationalité de la politique du logement.

1. L'évaluation globale des effets

La démarche consiste à s'abstraire de la complexité de la politique du logement pour ne considérer que les résultats, c'est-à-dire les conditions de logement décrites soit par le confort soit par le prix (loyer, remboursement des emprunts).

Le système fonctionne bien si le confort général s'améliore et si le taux d'effort net reste dans des limites acceptables.

Dès lors sont définies des normes largement acceptées (en principe !) susceptibles de mettre en évidence les anomalies. Ainsi, on parle toujours de crise du logement pour les personnes âgées, les bas revenus, les jeunes, les immigrés ... parce que leurs conditions de logement sont insuffisantes et parce que leurs taux d'effort sont trop élevés. A l'opposé, si le taux d'effort est trop bas, il y a également disfonctionnement si le logement occupé appartient au secteur social.

Les enquêtes de l'I.N.S.E.E. constituent dans cette perspective un outil précieux pour porter une appréciation sur les résultats.

Une partie des réglementations (montant de l'allocation-logement, volume des prêts ...) intègre le plus souvent ces normes de telle sorte qu'il y a processus de feedback : à force d'imposer des normes, ces normes finissent par s'imposer dans les faits.

A la limite, on obtient la situation suivante : la norme devient le critère d'efficacité du système d'aide.

Il s'ensuit que l'on dira que le système d'aide fonctionne bien pour un ménage si son taux d'effort net se situe dans un intervalle compris entre, par exemple, 10 % et 13 %. La partie d'une telle approche est limitée car on ne tient pas compte des propriétaires non accédants dont la dépense est nulle.

Néanmoins, on pourrait procéder de la manière suivante :

- L'efficacité du système d'aide se mesure par sa capacité à limiter le taux d'effort net des ménages entre une fourchette (a, b).

- Soit t , le taux d'effort net d'un ménage.

si $t > b$, le système global fonctionne au désavantage de ce ménage

si $a < t < b$, le système fonctionne correctement

si $t < a$, le système favorise ce ménage.

Il est évident qu'il serait abusif de parler successivement de redistribution négative, nulle et positive : en effet, aucune relation entre le volume d'aides affectées annuellement au logement et ses effets n'est explicitée ; bien plus, toute prévision sur l'évolution de ces grandeurs est impossible à faire car, finalement, on ne sait pas par quelles médiations ou mécanismes la politique étatique conduit à produire les effets observés. En particulier, aucune explication n'est donnée de la hausse du taux moyen d'effort net : est-ce imputable à une diminution relative de l'aide ou à autre chose ? Cependant, on ne peut pas nier la valeur sociale de ce type d'indicateur qui prend en compte le système du logement dans son ensemble, dépassant les particularités des statuts du logement en les

intégrant d'une manière cohérente. C'est ainsi que le statut de propriétaire non accédant apparaît comme une situation privilégiée (si les conditions de confort et de peuplement sont bonnes) et paradoxalement ces propriétaires-occupants sont ceux qui ne reçoivent pas d'aide du budget.

2. La référence à une politique rationnelle

Plus précisément, il s'agit de règles ou principes d'allocation de l'aide publique prenant en compte l'ensemble de la politique du logement. Une telle approche globale est rare : celle qui suit a été empruntée à des travaux anglais (1).

Les principes posés sont au nombre de quatre :

- Le système d'aide doit être tel que les familles ayant un revenu moyen ou supérieur à la moyenne puissent payer pour leur logement sans aide ; par contre les familles aux ressources inférieures à la moyenne reçoivent une aide soigneusement proportionnée à leurs besoins.
- L'introduction d'un système de subvention qui soit égal pour les divers statuts d'occupation. Toutes les familles devraient être traitées de la même manière indépendamment du fait qu'elles soient locataires d'une collectivité locale, accédantes à la propriété ou locataires dans le secteur libre (2).
- L'introduction d'un principe d'égalité entre les divers types de propriétaires. En particulier, l'impôt sur les revenus du logement devrait se calculer de la même manière que le propriétaire soit un occupant individuel, une collectivité locale, une société immobilière, une société privée ou un propriétaire privé.
- Toutes les taxes et les subventions doivent représenter un volume corrélé avec l'ensemble des capitaux investis dans le logement. Un accroissement de l'investissement (donc de l'aide de l'Etat) non accompagné d'une augmentation de l'offre de logements devrait être évité par un organisme central de coordination.

Certes, les principes de ce système "rationnel" sont posés en se référant à la situation anglaise ; cependant, il existe suffisamment de points communs avec la situation française pour que l'on puisse y attacher de l'intérêt.

La première idée est que les loyers doivent être fixés à un niveau "normal" c'est-à-dire qu'ils doivent couvrir les coûts du service du capital, de l'entretien, de la gestion et des assurances et, également, le coût pour retenir le

(1) Adela Adam NEVITT, Housing, Taxation and Subsidies. 1966.

(2) Il s'agit d'une sorte d'allocation-logement.

capital dans l'immobilier. Le résultat serait que les classes moyennes pourraient payer leur logement sans aide de l'Etat. L'auteur ne précise pas la relation entre le loyer "normal" et le revenu moyen ni comment un taux d'effort normal appliqué à un revenu moyen va permettre de payer un loyer procurant une rentabilité satisfaisante. Néanmoins, on peut retenir le principe de base selon lequel l'aide ne doit aller qu'aux familles disposant d'un revenu inférieur à la moyenne.

La seconde idée est d'éliminer, d'un point de vue économique, les différences entre les divers types de propriétaires : les avantages et les inégalités aussi bien pour les occupants que pour les propriétaires doivent être supprimés. Il n'y a aucune raison de favoriser les occupants de tel ou tel type de logement ni le rendement net des diverses sortes de propriété. En toute logique, il faudrait également imposer le revenu fictif que procure le service rendu par la propriété d'occupation ; c'est la seule dérogation admise ici.

La troisième idée vise à éviter toute croissance inflationniste de l'aide.

En précisant encore que l'on suppose que les conditions de logement sont bonnes, l'ensemble forme un système de référence susceptible de procurer une base pour évaluer les effets de la politique du logement. Le fait d'englober tous les aspects du logement, et non pas uniquement l'aspect ménage-consommateur, lui donne plus de cohérence et de réalisme.

3. La recherche d'une politique optimale d'intervention publique

La rationalité du système d'aide résulte de la question suivante : étant donné un objectif de l'Etat, quelle est la meilleure politique d'aide au logement c'est-à-dire celle qui coûte le moins cher et celle qui évite de construire des logements que personne ne voudra ?

L'objectif de l'Etat est que tout le monde vive dans des logements de bonne qualité : c'est un objectif d'amélioration des conditions de logement.

Une telle approche a été réalisée par H. LEVY-LAMBERT (1) qui met en oeuvre pour cela un modèle de comportement des ménages utilisant une fonction de satisfaction et des hypothèses simplificatrices concernant le bien-logement qui perd, dans ce modèle, tout caractère patrimonial.

(1) H. LEVY-LAMBERT. Modèle de choix en matière de politique du logement. Revue d'Economie Politique, 1968, n° 6.

Les ménages choisissent leur logement en fonction de sa qualité et de son prix en maximisant une fonction de satisfaction sous la contrainte de revenu.

Si x représente la "consommation" de logement en volume, évaluée au coût de construction en francs actuels d'un logement de mêmes caractéristiques (surface, confort ...), si q représente l'ensemble des autres biens avec un prix moyen p , le ménage cherche à maximiser :

$$S(q, x) = q^{1-a} x^a$$

$$\text{avec } pq + lx = r$$

r = revenu du ménage

lx = charge annuelle du logement (l vaut à peu près 9 % pour le locatif).

a est un paramètre dépendant du ménage, susceptible de varier dans le temps ; dans un contexte de gamme continue de qualités de logement et d'unité du marché, a représente le taux d'effort auquel consent le ménage.

Par simplification, tout en tenant compte du cloisonnement des marchés du logement, l'auteur applique son modèle à une gamme discontinue de qualités en distinguant quatre types de logements.

TYPES DE LOGEMENTS

Numéro d'ordre i	Valeur de x_i (Coût moyen de construction en F. 67)	Observations
1	100 000	moyenne logement non aidés
2	75 000	moyenne Crédit Foncier
3	50 000	moyenne H.L.M.
4	25 000	logements précaires

On peut écrire la fonction de satisfaction de la manière suivante :

$$S(r, x_i) = \frac{(r - lx_i)^{1-a} x_i^a}{p^{1-a}}$$

Un ménage préférera le logement x_i au logement x_{i+1} si l'on a :

$$S(r, x_i) > S(r, x_{i+1})$$

$$\text{donc si } r > 1 \frac{\frac{x_i}{1-a} - \frac{x_{i+1}}{1-a}}{\frac{x_i}{1-a} - \frac{x_{i+1}}{1-a}} = r_{i, i+1}$$

En supposant que a est constant pour tous les ménages, on peut calculer r_{12} , r_{23} , r_{34} ce qui permet de prévoir la demande d'équilibre et la répartition des ménages, compte tenu de la distribution des revenus.

Si l'objectif de l'Etat est que plus personne ne vive dans des logements précaires, il faut pour cela que $r - r_{34}$ demeure positif pour tous les ménages. Cela est possible en jouant sur r ou sur r_{34} (donc sur l_3).

D'où différentes méthodes pour atteindre ce but :

- Aide à la personne

- m_1 - aide non liée

Par cette forme d'aide, on relève le niveau des revenus jusqu'à ce qu'ils soient tous au moins égaux à r_{34}

- m_2 - aide liée

Il s'agit d'une forme d'allocation-logement, c'est-à-dire une aide liée à la consommation de logement. L'aide est égale à la différence entre le loyer normal du logement de type 3 et la somme qu'un ménage accepte de payer pour passer d'un logement 4 à un logement 3 compte tenu de son revenu.

- Aide à la pierre

- m_3 - En abaissant l_3 , charge annuelle des logements de type 3, à 6 % (contre 9 % antérieurement), aucun ménage ne porte plus son choix sur les mauvais logements. Si de plus, l'Etat aide le secteur 2 (C.F.F.) en abaissant la charge annuelle d'un point, il en résulte un coût global très légèrement supérieur à celui qui résulterait d'une seule aide au secteur 3 mais, en contrepartie, un nombre appréciable de ménages vivraient dans des logements de meilleur confort.

- m_4 - Le principe de l'aide différée de la modalité m_3 sur un point : il est instauré un plafond de revenu pour limiter l'accès aux logements de type 3.

-m₅- Ici le plafond de revenu est abaissé de manière à réduire le coût de l'aide pour l'Etat. Pour cela, il suffit que ce plafond minimal soit égal à r₃₄

Les résultats des diverses formes d'aide sont consignées dans le tableau suivant :

MODALITES DE L'AIDE	M ₀ Aucune aide	M ₁	M ₂	M ₃	M ₄	M ₅
Coût global de l'aide pour l'Etat en milliards de francs	0	32,5	5,4	18,2	16,5	13,4
Répartition des ménages dans les différents types de logement						
1	12 %	12 %	12 %	0 %	0 %	0 %
2	16 %	16 %	16 %	19 %	36 %	46 %
3	29 %	72 %	72 %	81 %	64 %	54 %
4	43 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Le système d'aide le plus avantageux apparaît être celui de l'aide liée à la personne, du moins en ce qui concerne le volume budgétaire car par exemple m₅ permet une qualité moyenne supérieure.

Outre la recherche du coût des diverses modalités de l'aide au logement, ce modèle permet de suivre les évolutions du "parc d'équilibre" dans le temps et d'éviter de la sorte des gaspillages dus à la construction de logements qui seraient insuffisamment occupés : cela découle de ce que l'accroissement futur du niveau de vie permettra à chacun de prétendre à un logement meilleur. Par conséquent, il est important de préciser des règles pour suivre une évolution optimale.

* *

*

On pourrait citer d'autres formes de rationalité. Peu ou prou selon leur degré d'élaboration, il s'en dégage des critères susceptibles de guider une "bonne" politique du logement. Cela ne manque pas d'avoir une incidence sur le sens que l'on accorde à ce que doit être une redistribution : qui doit être aidé, sous quelles formes, dans quel contexte institutionnel et juridique et, également, quelle forme d'aide est un gaspillage ... Par exemple, faut-il développer l'accession à la propriété ou non ? Une telle question ne peut être approfondie que si l'on en

examine, globalement, les avantages et les inconvénients ; par exemple, les détracteurs incriminent à cette forme de statut d'occupation de freiner la mobilité résidentielle ce qui a des inconvénients démographiques et économiques évidents.

Tout ceci conduit à penser que ces critères ou ces diverses rationalités sont en réalité la traduction normative de solutions à des problèmes plus vastes : problèmes posés par les contradictions qui surgissent à propos du logement, problèmes qui concernent l'ensemble du système social et qui évoluent avec lui.

Approfondir la notion de redistribution pour le domaine du logement revient donc à mettre en évidence ces formes de contradiction et de voir le type d'expression sociale qui en découle. Par exemple, on (1) dit que l'aide au logement doit disparaître dans le futur ce qui suppose qu'avec l'augmentation du niveau de vie les familles auront de moins en moins besoin d'une aide de l'Etat : une telle prédiction verra peut-être le jour mais, en l'absence d'hypothèses étayées sur le développement des rapports sociaux, cela semble être une affirmation gratuite.

L'objet de cette partie va donc être d'examiner en quoi le logement est un enjeu entre divers groupes sociaux.

(1) Rapport du VIème Plan.

I - RENTE ET PROPRIETE IMMOBILIERE

(La logique d'enrichissement par la rente)

Le logement peut être considéré comme un bien durable, ce qui a une signification précise dans la théorie économique ; c'est d'ailleurs implicitement ce que l'on fait quand on cherche à établir le niveau des loyers par référence au marché (cf. p.23) ; c'est également la démarche suivie, ou plutôt le statut que l'on donne au logement, lorsque l'on adopte une optique libérale.

Cette approche nie un élément essentiel : le phénomène de la rente qui façonne tout ce qui concerne le foncier et évidemment le logement. Faute d'examiner cet aspect, on oublie que l'on est en présence d'un "bien" dont le prix ne résulte pas d'un processus de production mais d'un ajustement à "la capacité de payer", plus généralement à la richesse de la population. Poser le problème en ces termes revient à se donner les moyens d'expliquer l'origine des multiples formes concrètes que prend le logement et d'aborder des questions fondamentales pour notre sujet, par exemple :

- à partir de quel niveau des loyers, les propriétaires bailleurs obtiennent-ils une juste rémunération de leur actif immobilier ?
- comment se pose le problème de l'incidence ?
- quels sont les effets du système H.L.M. ?
- ...

La propriété foncière est issue du droit de propriété et de toutes les prérogatives afférentes consacrées par le Code Civil (art. 544) : "la propriété est le droit de jouir ou de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi et les règlements". En fait, si le terme de propriété foncière demeure "à travers les âges", il recouvre des réalités radicalement différentes selon les configurations sociales où il s'exerce. Dans un bref rappel historique, on peut dire :

- Que sous le mode de production féodal, la propriété foncière est l'instrument privilégié de prélèvement du surplus social au profit de la classe toute puissante des propriétaires (noblesse essentiellement).

- Que l'avènement du capitalisme s'est produit au détriment de la propriété foncière en tant que méthode unique de prélèvement du surplus. La propriété foncière demeure, s'appuyant sur le code civil, mais son fonctionnement ne doit pas être un obstacle à l'accumulation du capital.
- Que les prérogatives absolues de la propriété foncière sont en partie bafouées ; car le problème est de contourner l'obstacle foncier ; une partie de l'histoire du logement résulte de ces multiples tentatives comme en témoigne, par exemple, la succession des réformes foncières.

Le droit de propriété du foncier confère une situation de monopole au propriétaire qui a, théoriquement, le droit absolu de contrôle de l'usage qui peut être fait de son terrain. Ce monopole se fonde sur la rareté physique de ce bien (sol-support) qui est non reproductible et cependant indispensable à toute activité.

Le propriétaire foncier utilise son droit pour permettre à qui il veut, en pratique au plus offrant, de se servir de son sol. C'est ainsi que l'on peut dire que le prix du terrain est le prix que doit payer le capital qui s'investit dans la production, pour se mettre en valeur à un endroit donné de l'espace urbain (1) ; ceci dans le cas où le terrain sert à une activité productive de type capitaliste (procès de valorisation du capital).

Comme il existe d'autres activités (par exemple activité de circulation du capital-argent, activité de consommation...) qui nécessitent l'usage du sol, il en résulte une grande variété de configurations pour le même phénomène de prélèvement de la rente par le propriétaire foncier. Pour démêler tout ceci, il va falloir approfondir ce phénomène dans l'approche théorique qui suit.

1. Approche théorique

Il s'agit d'expliquer comment le propriétaire foncier parvient à tirer un revenu de son droit de propriété, pourquoi sa capacité à prélever des richesses prend des formes différentes correspondant à des logiques économiques qui ont évolué dans le temps.

(1) Cf. Cahiers du S.A.E.I. n° 0. Problème foncier urbain et politique foncière : une approche élargie. 1974.

Pour cela, afin de ne pas surcharger cette partie, nous simplifierons en allant à l'essentiel sans se perdre dans les cas particuliers, en réservant la plus grande partie des démonstrations au seul domaine du logement (on ne prend pas en compte l'ensemble du cadre bâti) et en négligeant les incidences locales (rente différentielle ...).

Nous nous appuyerons sur de nombreux travaux sur ces questions et sur leurs résultats (1) : l'innovation concerne l'explication de la hausse relative des charges annexes dans le prix du logement et l'articulation entre la rente induite par le système de promotion immobilière (S.P.I.) et la rente immobilière.

La forme concrète que prend la rente foncière (ou le tribut foncier urbain selon la terminologie d'A. LIPIETZ) dépend de la configuration selon laquelle est produit le logement. On distingue trois configurations (cf. TOPALOV) :

- . Configuration 1 : propriétaire = préfinanceur = usager
propriétaire = financeur-constructeur = usager (auto-production)
- . Configuration 2 : propriétaire = préfinanceur ≠ usager
propriétaire = financeur-constructeur ≠ usager
- . Configuration 3 : propriétaire ≠ préfinanceur ≠ usager
propriétaire ≠ financeur-constructeur ≠ usager

Le signe = exprime l'identité des personnes concrètes. La différence des configurations entre elles provient de l'introduction de nouveaux acteurs économiques qui rompent la chaîne d'identité. Or, ceux-ci interviennent dans des contextes économiques propres. La configuration évolue dans le sens d'une articulation de diverses sphères économiques. Actuellement, la troisième configuration est celle qui est dominante.

1.1. La production de logement

La production de logement est devenue un aspect déterminant dans le domaine de l'immobilier. Construire un demi-million de logements par an constitue un fait nouveau et provoque de multiples mutations ; la première, et non la moindre, a été le passage de la configuration 2 à la configuration 3 comme forme dominante de production de logement. Celle-ci se fait par des promoteurs dont la stratégie est la mise en valeur d'un capital promotionnel. Le promoteur dispose

(1) Notamment Alain LIPIETZ. Le tribut Foncier Urbain. Maspéro, 1974.

Christian TOPALOV. Capital et Propriété Foncière. C.S.U., 1973.

d'un capital initial, c'est le terrain qui lui manque (on n'évoquera pas le cas des réserves foncières des promoteurs). Il doit donc acquérir l'usage d'un sol et, par conséquent, acheter un droit juridique, extra-économique, le droit de disposition du sol : d'où le prix du sol. Le montant de celui-ci résulte de deux choses : d'une part le pouvoir de rétention du propriétaire foncier dans un marché de quasi-monopole, d'autre part la capacité de payer du promoteur. Or le promoteur ne peut pas travailler à perte, il lui faut faire un profit moyen ; il s'ensuit que le prix du terrain est limité supérieurement par les profits globaux du promoteur, profits tirés du processus de valorisation de son capital.

Dans la pratique, cela correspond au calcul à rebours du promoteur que J.J. GRANELLE décrit de la manière suivante (1) :

"Sur un plan général, le marché des terrains n'est pas autonome, il est subordonné au marché des constructions neuves. La liaison entre ces deux marchés apparaît dans le calcul économique du promoteur, au terme duquel celui-ci fixe la charge foncière admissible pour un programme de construction.

Pour éclairer le calcul économique du promoteur, il faut analyser les éléments du chiffre d'affaires global et du prix de revient global. Le chiffre d'affaires global d'un programme de construction dépend :

- du prix de vente anticipé des constructions neuves ;
- de la surface de plancher constructible sur le terrain en vertu des contraintes d'urbanisme.

Ayant déterminé le chiffre d'affaires global qu'il peut escompter, le promoteur s'attache alors à évaluer tous les postes du prix de revient global, terrain exclu. Les dépenses techniques de construction peuvent être évaluées de façon assez précise. Par contre, les frais liés à la commercialisation sont plus difficiles à évaluer : les frais financiers dépendent, outre le taux d'intérêt du marché, du délai de libération du sol, des délais entraînés par diverses contraintes administratives et du rythme des ventes qui demeure inconnu. Le promoteur doit faire également une anticipation sur les frais de publicité et prendre en compte les indemnités d'éviction et de relogement.

La différence entre chiffre d'affaires global et prix de revient du programme (terrain exclu) est alors constituée par deux éléments liés : le bénéfice du promoteur et le montant de la dépossession foncière, destiné au propriétaire du sol.

(1) In Problèmes Politiques et Sociaux. La Documentation Française. 24 mai 1974.

Par suite, le promoteur, se donnant un taux de profit minimum à respecter, peut proposer au propriétaire du sol un prix maximum ou une charge foncière maximum pour l'achat de son terrain. Trois cas peuvent se présenter :

- La charge foncière effective est supérieure : le promoteur refuse l'achat.
- La charge foncière effective est voisine de la charge admissible : le promoteur reconsidère les données de l'ensemble du calcul et achètera ou non le terrain selon l'importance du risque encouru.
- La charge foncière effective est inférieure : le promoteur achète le terrain et tente de s'approprier le fruit de plus-values anticipées ou réelles.

Un exemple peut illustrer ce calcul du promoteur (1). Soit un terrain de 100 m² situé à Paris, avenue de Suffren, dans le 15^{ème} arrondissement.

En décembre 1968, le prix de vente du mètre carré habitable s'établissait à 3 500 F. en moyenne. En outre, le prix escompté pour la vente de chaque garage en sous-sol était de 20 000 F.

L'administration autorise la construction en hauteur de trois fois la surface du terrain, jusqu'à douze étages. Ceci signifie que le promoteur peut construire sur son terrain 3 000 mètres carrés hors oeuvre, soit 2 000 mètres carrés habitables (déduction faite de l'épaisseur des murs, des escaliers, des ascenseurs et des cloisons intérieures).

Le promoteur peut vendre ces 2 000 mètres carrés habitables à 3 500 F., soit une recette de 7 000 000 F. Il ajoute la vente de 30 garages à 20 000 F., soit 600 000 F. La recette totale prévue est de 7 600 000 F.

Dans ces conditions, le calcul de la charge foncière s'effectue de la façon suivante, en évaluant les divers postes du prix de revient (décembre 1968) :

- Coût de construction et V.R.D. : 2 000 m ² h x 1 200 F.	2 400 000 F.
- Coût des 30 garages en sous-sol à 10 000 F. le garage	300 000 F.
- Architecte 6 % de 2 700 000 F.	162 000 F.
- Frais de gestion 2 % des ventes	152 000 F.
- Frais de vente 4 % des ventes	304 000 F.
- Frais financiers 6 % des ventes	456 000 F.
- Taxe locale d'équipement	100 000 F.
- T.V.A. à régler : 4 % des recettes environ	304 000 F.
- Total du prix de revient sans le terrain	<u>4 178 000 F.</u>

(1) Exemple repris de F. PASCAL : "L'économie de la production des logements", Thèse 1971.

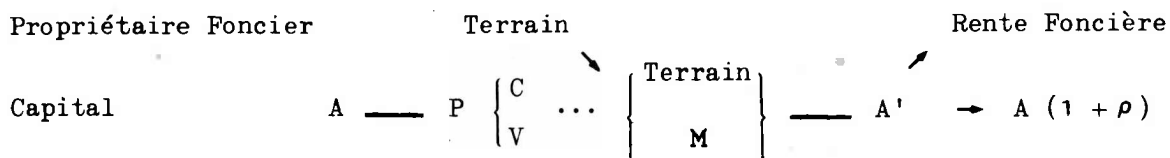
Total du prix de revient sans le terrain	4 178 000 F.
- Le promoteur ajoute la marge qu'il espère obtenir, soit 10 % des ventes	760 000 F.
- Prix de revient sans le terrain + marge	<u>4 938 000 F.</u>
- Prix de vente total	<u>7 600 000 F.</u>
- Coût du terrain et frais de notaire	2 662 000 F.
- Prix du terrain seul, environ	2 470 000 F.
Soit le prix du m ² de terrain = 2 470 F.	

C'est ainsi que le promoteur fixera le prix d'acquisition du terrain maximal qu'il peut régler."

Dans ce cas, la rente foncière prend la forme de prix du terrain et correspond à une fraction du surprofit que le capital promotionnel réalise dans la production de logement.

Ce qui est essentiel ici est que la rente trouve les modalités concrètes de son existence et de sa réalisation dans un surprofit qui se dégage dans la mise en valeur d'un capital utilisé pour produire des logements sur le sol du propriétaire foncier. C'est le principe même de la configuration 3 qui le permet : corrélativement cela signifie que ce qui est possible pour la configuration 3 ne l'est pas (nécessairement) pour les autres configurations ; il s'ensuit que la rente doit avoir d'autres modalités d'existence et de réalisation. Pour la configuration 2, c'est la rente immobilière (cf. plus loin).

On a donc le schéma suivant :



ρ étant le taux de profit normal, la rente foncière est au plus égale à

$$A = A' - A (1 + \rho)$$

La question qui demeure en suspend est celle de savoir pourquoi existe-t-il un surprofit ΔA ? La réponse à cette question est riche d'enseignements et permet de comprendre certaines évolutions récentes. Pour cela, il faut examiner les particularités de la branche du bâtiment qui se caractérise par une faible composition organique du capital comme on pourra s'en convaincre en examinant le montant de capital fixe productif brut par tête pour les diverses branches (cf. tableau H1), ceci n'en étant qu'un indicateur.

Il s'ensuit que la valeur est supérieure au prix de production. C'est dans cette inégalité que la rente foncière prend corps en s'affirmant comme obstacle (foncier) à la péréquation des taux de profit.

C'est ainsi que la faible productivité de la branche bâtiment et la rente foncière sont intimement liés : la rente ne peut exister que parce que la valeur est supérieure au prix de production mais, à l'inverse, l'existence sociale du Droit de Propriété engendre une configuration de la branche du bâtiment avec une faible composition organique du bâtiment. Dès lors, la propriété foncière constitue un frein considérable à tout progrès de productivité susceptible de remettre en question son efficacité économique à prélever des richesses sans en produire.

Le tableau H2 confirme la faiblesse de la productivité dans la branche B.T.P. et son faible accroissement relativement aux autres branches. On sait, par ailleurs, que l'industrialisation du bâtiment est loin d'être faite même si des progrès substantiels ont été réalisés depuis la guerre : cependant, la branche B.T.P. est encore très largement artisanale.

Ceci ne va pas sans inconvénients, le plus grave étant le blocage du développement de la plus-value relative qui permet de peser sur le niveau des salaires en incorporant dans les prix des biens usuellement consommés les gains de productivité. Ceci se traduit par une progression du prix du logement supérieur à celle du pouvoir d'achat. C'est pour enrayer une telle tendance que l'Etat a sans cesse développé une politique destinée à favoriser l'évolution des professions du Bâtiment vers l'industrialisation :

Après la deuxième guerre il s'agissait dans un premier temps de remédier à l'insuffisance du main-d'oeuvre qualifiés dans le bâtiment. L'accroissement de la dimension des commandes, la généralisation des techniques nouvelles, la continuité des marchés ont été, dans un premier temps, autant de moyens pour permettre le démarrage d'une industrie du bâtiment. Les résultats sont importants puisque le temps nécessaire pour construire un logement moyen H.L.M. tend à passer de 2 500 heures à 1 200 - 1 500 heures, permettant en plus l'emploi massif d'une

TABLEAU H 1

Capital fixe productif brut par tête (1952-1972)

	En milliers de F 1959		Croissance annuelle 1952-1972	
	1952	1972	En indice 1952 = 100	Par an en %
1. Agriculture.....	6,1	30,3	497	8,3
2. Industries agricoles et alimentaires.....	35,4	76,5	216	3,9
3. Énergie.....	105,3	396,3	376	6,8
4. Industries intermédiaires.....	39,7	115,4	291	5,5
5. Industries d'équipement.....	18,5	42,6	230	4,2
6. Industries de consommation.....	12,3	38,4	312	5,9
8. Transports et télécommunications.....	60,2	109,2	181	3,0
9. Bâtiment et travaux publics.....	9,4	24,1	256	4,9
10. Services.....	19,1	38,3	201	3,5
11. Commerces.....	15,7	34,8	222	4,1
Ensemble des branches (hors service du logement).	19,9	52,9	266	5,0

TABLEAU H 2

Classement des branches par niveau et croissance de productivité apparente du travail

Niveau 1972 en milliers de F 1959		Croissance annuelle 1952-1972 en %	
Énergie.....	153	Énergie.....	8,8
Ind. intermédiaires.....	51	Ind. intermédiaires.....	6,7
IAA.....	49	Agriculture.....	6,3
Ind. équipement.....	38	Ind. consommation.....	6,2
Moyenne.....	31	Ind. équipement.....	5,7
Commerces.....	30	Moyenne.....	5,6
Ind. consommation.....	27	IAA.....	4,4
Transport, télécom.....	26	Transports, télécom.....	4,3
BTP.....	25	BTP.....	3,8
Services.....	22	Commerces.....	3,3
Agriculture.....	14	Services.....	2,7

Source : Fresque Historique du système productif. Les Collections de l'I.N.S.E.E.,
E 27.

main-d'oeuvre non spécialisée (1). Après 1968, il a fallu instaurer un nouveau cadre politico-administratif des marchés : c'est la politique des modèles ; le principe est d'autoriser les offices d'H.L.M. à traiter de gré à gré avec des équipes disposant d'un "modèle" agréé ; ceci devant permettre une mise au point de plans de logements industrialisés et d'immeubles types conçus en dehors des Maîtres d'ouvrages.

Il y a donc eu un effort permanent pour améliorer la productivité mais, comme nous l'avons vu plus haut, les résultats obtenus sont nettement plus faibles que dans la plupart des autres branches. D'autre part, il convient de remarquer que ces efforts sont le fait d'une politique volontaire de l'Etat qui s'est développée essentiellement dans le secteur social, d'où il résulte que c'est ce secteur qui est le plus rationalisé.

Or ceci est parfaitement cohérent avec la théorie de la rente foncière dans le cas de la troisième configuration. En effet, le secteur social se caractérise par un taux de profit promotionnel nul, un taux de profit industriel normal et un tribut foncier faible. Or le secteur social est précisément le plus rationalisé.

En montrant donc que "plus fondamentalement que par l'addition d'un prix du terrain au prix de la construction, la propriété foncière grève le prix du logement en empêchant la réduction de la valeur du bâtiment, c'est-à-dire en bloquant l'accroissement de la productivité, l'abaissement du temps de travail socialement nécessaire, bref le développement de la plus-value relative".

A. LIPIETZ poursuit en tirant les conséquences de tout ceci : "une industrie du bâtiment qui alignerait le taux de profit interne sur le taux de profit moyen, rendrait impossible le paiement du tribut foncier sur la plus-value produite. Il faudrait donc que le prix du logement reste un prix de monopole, en pompant de la valeur dans la sphère de péréquation française, ce qui est contradictoire avec la généralisation du logement comme marchandise ordinaire, qui seule peut assumer la domination réelle du capital dans le bâtiment".

Il peut paraître surprenant de parler d'un côté de progrès de productivité (même lent) et de l'autre, de freinage à la hausse de la productivité par la propriété foncière et à son profit. N'y a-t-il pas là quelque chose de contradictoire ?

(1) Rapport BARETS.

Pour éclairer ce point très important, il convient d'expliquer également un fait observé qui a la même origine. En effet, on constate (1) que le rapport du coût des charges annexes P_A sur le prix de la construction seule P_C tend à croître :

en 1958, pour une opération H.L.M., $P_A / P_C = 33 \%$

en 1970, pour une opération H.L.M., $P_A / P_C = 66 \text{ à } 82 \%$

Si on décompose en deux termes le prix au m^2 du logement, on a :

Dates	Construction	Charges annexes
1960	460 F/m ²	150 F/m ²
1970	513 F/m ²	342 F/m ²
1970/1960	+ 12 %	+ 128 %

Il faut rappeler que "les charges annexes" comprennent : les charges foncières, le coût des voiries, le coût des fondations autres que les fondations normales, les honoraires des Architectes et Techniciens... En pratique, pour ce qui nous concerne, il s'agit surtout du prix des terrains.

D'où la conclusion de Jean BARETS : les charges annexes ont plus que doublé en 10 ans, et ont à peu près annihilé pour le prix de vente global, les gains effectués sur la construction seule.

Comment une telle évolution est-elle possible ?

L'essentiel de ce phénomène est dû à la différence des vitesses d'accroissement des productivités dans les divers secteurs de production. La lenteur relative que l'on observe dans la branche B.T.P. provoque des écarts structurels entre les valeurs des différents éléments utilisés dans le procès de production de telle sorte que la propriété foncière est en mesure de s'approprier une part croissante de la valeur-logement produite.

(1) Cf. rapport J. BARETS.

Dans le procès de production, on a :

$$\begin{array}{ccccccc} \text{capital constant} & + & \text{capital variable} & + & \text{plus-value} & = & \text{valeur totale du produit} \\ C & & V & & PL & = & VE \end{array}$$

soit $e = \frac{PL}{V}$ le rendement de la force de travail

soit $q = \frac{C}{VE}$ la proportion du travail cristallisé dans la valeur totale

$k = \frac{C}{V}$ la composition organique du capital

$$\text{On a : } q = \frac{k}{k+1+c}$$

On suppose que la configuration 3 est prédominante et que la rente R est égale à la différence entre la valeur produite et le prix de production

$$R = VE - (1 + \rho)(C+V) \quad \rho \text{ taux de profit moyen}$$

Le rapport qui nous intéresse est $t = \frac{R}{VE}$ dont on observe la croissance

$$t = \frac{R}{VE} = \frac{e - \rho(k+1)}{e + (k+1)}$$

t est une fonction croissante de e , une fonction décroissante de k et de ρ

La croissance de t va donc résulter de l'une de ces circonstances (qui peuvent se cumuler) :

- Le taux de profit moyen ρ décroît.
- e , le rendement de la force de travail croît. Ceci se produit le plus souvent par une hausse de la productivité dans le secteur II des biens de consommation. Dans ce cas, la valeur V de la force de travail décroît de telle sorte que la composition organique du capital k tend à s'accroître ce qui conduirait à contrarier l'effet sur t de la hausse de e . En réalité, le plus souvent, il y a également hausse de productivité dans le secteur I des biens de production, ce qui fait que k variera peu.
- e reste stable grâce à une augmentation du pouvoir d'achat comprenant les gains de productivité du secteur II.

S'il y a également hausse de productivité dans le secteur I, il s'ensuit que globalement $k = \frac{C}{V}$ va diminuer provoquant ainsi une augmentation de t

Considérons maintenant une hausse de la productivité dans le B.T.P. obtenue par une plus forte intensité capitaliste. En principe $k = \frac{C}{V}$ doit croître ; mais il faut intégrer les hausses de productivité plus rapides dans les autres branches et la hausse de la valeur de la force de travail. Au bout du compte, il est tout à fait possible que k stagne et même décroisse renforçant t d'autant.

Dès lors que les circonstances favorables à une croissance de t sont précisément celles que l'on connaît depuis 20 ans et qu'en plus la production de logement s'est faite de plus en plus selon la configuration 3, on comprend pourquoi une telle hausse du prix des terrains est possible.

1.2. La rente immobilière

Une fois que le logement est construit et payé, on est en présence d'une valeur d'usage qui a la forme concrète d'un bâti sur un terrain destiné à une activité de consommation. Si l'usager en est le propriétaire, il ne se pose plus de problème de valeur et de prix, sauf si le titre de propriété change de main.

Le cas important est celui de la location : l'usager n'est pas propriétaire. Comment va se fixer le prix d'usage du logement ?

La rente va réapparaître sous des modalités différentes de celle qui a été évoquée précédemment. Dans ce cas, il n'y a plus rien à produire et il n'est plus possible de se référer au prix de production ou à la valeur. Par contre, le propriétaire du logement, qui est un propriétaire foncier dont le terrain s'est enrichi d'un bâti, conserve ses prérogatives liées au droit de propriété : il peut louer à qui il veut, ne pas louer ... Il va prêter l'usage de son bien contre une somme d'argent dont le montant va dépendre de la capacité à payer du locataire, donc de son revenu. Comme toujours, la propriété permet de prélever des richesses. Cette capacité peut être plus ou moins grande selon les contextes économiques et politiques.

Cette forme de rente correspond à celle de la configuration 2 pour laquelle le propriétaire d'un terrain fait construire un logement dont il paie la construction au prix de production et qu'il loue ensuite. C'est la rente immobilière dont la capitalisation donne le prix de transaction du bien-logement : elle apparaît donc dès qu'il y a location.

La rente immobilière est une forme que prend le prélèvement de richesses rendu possible par la propriété foncière. Son montant est lié à la capacité de payer des locataires. Cette liaison n'est pas rigide et évolue dans le temps. On

estime, en général, que sur un marché non réglementé et assez fluide, le montant moyen des loyers va se fixer à un niveau correspondant au revenu moyen multiplié par un coefficient (taux d'effort) consacré par l'usage. Dans un contexte de tension, le niveau sera évidemment supérieur.

En réalité, il existe d'importantes variations qui résultent de la différenciation sociale : les classes les plus aisées payent ainsi le droit de vivre là où elles le désirent (au centre des villes, dans certaines banlieues, dans des zones particulièrement agréables ...). C'est pourquoi les prix montent du centre vers la périphérie ou plus précisément des quartiers "riches" aux quartiers "pauvres". La rente renforce la ségrégation urbaine.

Il est intéressant de noter que l'existence de la rente immobilière a engendré un type de calcul économique correspondant à la pratique économique du propriétaire mais qui ne peut pas expliquer le niveau des loyers ou du prix des logements. On est là en présence d'un discours logique destiné à procurer une ligne de conduite : souvent cela est considéré, à tort, comme une explication en soi. Par exemple, les experts (1) utilisent deux méthodes différentes pour estimer la valeur marchande d'un logement :

- Soit le logement est un bien produit. Son prix est évalué par la méthode dite par sol et construction dont le principe est le suivant : la valeur du logement est la somme du prix de revient du terrain (prix d'achat augmenté des frais de mutation, honoraires du notaire et droits d'enregistrement) et de la valeur intrinsèque de la construction qui est égale au coût de la construction (fournisseurs, main-d'oeuvre, frais généraux plus bénéfices des entrepreneurs) pondérés par un coefficient décroissant avec le temps pour tenir compte de la vétusté (la vétusté se représente par la somme qu'il faudrait engager chaque année pour effectuer les réparations qui permettraient au bâtiment de se conserver à l'état neuf).
- Soit le logement est un placement auquel cas sa valeur est liée au taux de capitalisation net qui est égal au rapport du revenu net (somme qui reste au propriétaire du produit de la location après paiement des impôts fonciers, primes d'assurance, entretien...) multiplié par 100 sur la valeur marchande de l'immeuble. Cette relation est simplifiée car on ne tiend pas compte de la durée limitée du

(1) Cf. par exemple F. PAULHAC. L'expertise immobilière. Eyrolle, 1962.

bien ; une meilleure approximation est donnée par la relation suivante :

$$V = \frac{T}{(1+t)^n} + \sum_{i=1}^n \frac{r}{(1+t)^i}$$

où V = valeur marchande
 t = taux du placement
 n = durée de vie du bien
 T = valeur résiduelle du terrain à la fin
 r = valeur moyenne du revenu net annuel escompté.

La deuxième méthode s'appuie sur le fait que le bien immobilier peut être considéré comme un actif financier. Ceci est une convention qui n'a pu s'imposer qu'avec la généralisation d'un marché financier ; aujourd'hui encore nombreux sont les propriétaires qui n'adoptent pas cette rationalité dans leur comportement en détenant des biens immobiliers sans en tirer le meilleur parti. Indiquons qu'historiquement la transformation de la terre d'un statut d'actif procurant une rente au statut d'actif financier a été très longue à se faire : dans le stade pré-capitaliste, il n'y avait aucune manière de dire le prix d'une terre rapportant un revenu annuel donné ; ce n'est qu'en faisant, par analogie le même calcul que celui qui s'est pratiqué pour un prêt financier que l'on a pu considérer le logement comme un actif financier.

A partir de là, on peut effectivement calculer un loyer théorique, celui qui permet d'équilibrer le bilan des recettes et dépenses actualisées au taux de rendement souhaité. Ainsi on peut montrer que, sous certaines conditions, on obtient un rendement de 5 % si le loyer est égal à 7,5 % du prix du logement (1).

Les propriétaires peuvent estimer que leur placement doit rapporter au moins 5 % donc fixer le loyer en conséquence ; mais, contrairement au capitaliste qui fait fructifier son capital dans un processus productif, ici il n'y a rien de semblable : cette forme de rente est "un mécanisme de prélèvement de la plus-value produite dans l'ensemble de la société, à travers un prélèvement sur le revenu des différentes classes" (2). Il s'ensuit que le rendement du placement immobilier n'est pas déterminé structurellement comme le taux de profit ; par conséquent, il doit trouver sa justification dans un consensus qui est plus d'origine politique qu'économique. Evidemment, si le consensus n'est pas satisfaisant pour les propriétaires, ceux-ci disposent de moyens pour revendiquer une meilleure situation : ils peuvent refuser de construire, ne pas entretenir leurs logements ... et ils ne s'en sont pas privé, par exemple entre les deux guerres.

(1) Cf., par exemple, C.E.G.I. Etude de l'investissement dans la construction.

(2) A. LIPIETZ.

Tout le problème pour les propriétaires d'immobilier est de faire admettre comme normal un certain niveau de la rente. Le marché est un moyen efficace pour bien faire fonctionner la rente en adaptant son niveau à la capacité présumée de payer et aux propensions à accepter des prix plus élevés.

Nous avons vu, dans la partie précédente, comment est fixé le prix du logement et comment la hausse des prix des terrains est soutenue par les différences de productivité quand la production de logement se fait selon la configuration 3.

Or le propriétaire, attentif au rendement de son bien, va réestimer la valeur de son actif en y intégrant la hausse du foncier correspondant à celle que l'on observe dans les transactions ; il incorpore dans la valeur de son actif la valeur virtuelle de son terrain et calcule, par la méthode dite sol et construction, la nouvelle valeur de son bien supérieure le plus souvent à l'ancienne en dépit de l'obsolescence du bâti. Et comme le rendement de l'actif doit rester le même, cela justifie une hausse du loyer donc de la rente. C'est ainsi que les divers marchés s'épaulent pour soutenir "le cours" de la rente.

1.3. Le "bon" fonctionnement de la rente

La logique propre de la rente réside dans sa capacité à prélever une partie des richesses produites en échange de l'usage du sol. Son fondement se trouve dans le droit de propriété. Selon les contextes économiques et selon les types d'agents économiques qui utilisent le sol, la rente prend différentes formes : il s'ensuit qu'elle puise sa substance de diverses manières. Chaque fois, cette logique d'enrichissement bute à l'autre logique, celle du capital. Cet antagonisme prend des aspects concrets liés à la forme de la rente.

Il existe un certain nombre de circonstances qui sont favorables au "bon" fonctionnement de la rente. Si la politique économique multiplie ces situations propices, le niveau de la rente va s'accroître. Citons parmi ces facteurs :

- Le libéralisme et l'organisation des transactions sur un marché libre.
- Tout ce qui améliore la solvabilité des ménages.
- La croissance urbaine.
- La faible productivité relative de la branche B.T.P.
- Une évolution du consensus social dans le sens d'une plus grande rentabilité.
- L'atténuation des contraintes réglementaires.
- ...

De ceci, on peut tirer deux conclusions :

- a) Il n'existe pas de niveau d'équilibre de la rente, point de référence par rapport auquel on pourrait savoir si les propriétaires ont un revenu trop élevé ou non. Il s'agit plutôt d'un jeu à somme nulle : ce qui est gagné par l'un est perdu par l'autre sans qu'il y ait un gain normatif au sens du système des prix d'équilibre défini par l'économie néo-classique.
- b) On peut mieux dire comment se pose le problème de l'incidence.

La question est en effet de savoir si l'aide apportée par l'Etat à un ménage sous forme de transfert procure un supplément de revenu à ce ménage égal au montant de l'aide ou si une partie de cette aide permet de payer plus cher un même service, donc d'enrichir celui qui fournit ce service. En d'autres termes, il s'agit d'apprécier si l'amélioration de la solvabilité par l'action de l'Etat est un prétexte à l'accroissement de la rente ou non.

Il est difficile de répondre simplement car les situations montrant une évidente relation de cause à effet sont rares. On peut dire cependant que :

Tout accroissement de l'aide moyenne de l'Etat aux ménages qui se fait dans un contexte favorable à la hausse de la rente (cf. les circonstances favorables) risque fortement de voir se développer le phénomène de l'incidence.

Partant de ce principe, il faudrait procéder à une analyse historique et se demander si l'action étatique n'est pas une des diverses voies utilisées pour permettre une hausse générale de la rente. Quand on parle d'aide moyenne, on ne considère ici qu'un simple transfert sans prendre en considération des modalités qui peuvent être telles que le développement de l'incidence est enrayé.

2. Les obstacles à la rente

Les principaux obstacles à la rente proviennent en grande partie, des limitations apportées au droit de propriété. Ces limitations soit prennent une forme juridique (législative) soit résultent d'effets indirects : en effet, dans la mesure où il existe un important secteur de logement échappant à la logique de la rente, le secteur non contrôlé doit, peu ou prou, tenir compte de cet état de fait pour éviter de trop fortes discontinuités.

La loi du 1er septembre 1948 est un exemple d'obstacle à la rente : le loyer est calculé en fonction de la surface corrigée, ce qui est une méthode pour donner un prix au service rendu, soustrayant ainsi le niveau du loyer à l'état

du marché ; dans de nombreux cas, la rente est d'ailleurs réapparue sous forme de "pas de porte". Mais comme la liberté des prix avait été laissée pour les logements neufs, il s'en est suivi un décalage important accru par l'obsolescence des logements soumis à la loi de 1948. Il y avait là une source de déséquilibre que la rénovation urbaine et l'amélioration de l'habitat tendent à faire disparaître.

Le secteur H.L.M. locatif est un autre exemple de limitation apportée au prélèvement de la rente. Le montant des loyers se calcule, en application de l'article 216 du C.U.H., sur la base de la "surface corrigée".

L'important en la matière est l'existence et la nature des offices H.L.M. En effet, ces organismes ont pour vocation de ne faire jouer que partiellement le mécanisme de la rente. L'Etat, grâce à un système de financement adéquat, leur permet d'exister. Mais, ce n'est pas ce type de financement qui est la cause de la limitation au prélèvement de la rente : la cause essentielle trouve son origine dans le comportement des propriétaires donc des conseils d'administrations des offices d'H.L.M. Il s'agit donc là d'une volonté collective. Cependant celle-ci peut être éoussée dans la mesure où les offices cherchent à dégager des ressources pour financer de nouvelles constructions. En quelque sorte, on peut dire que la capacité de mener une politique de prélèvement limité de la rente dépend du fonctionnement de l'office et de circonstances extérieures (sources de financement à bon marché, coût des terrains ...) : rapidement elle peut trouver des limites qui dépendent en partie des Pouvoirs Publics.

Les lois foncières, la planification urbaine cherchent également à maîtriser la rente en la maintenant à un niveau acceptable : d'où les ZUP, ZAC, ZAC où l'Etat permet de "produire" des terrains constructibles en limitant la hausse du foncier.

La fiscalité est un instrument susceptible d'accroître l'offre en évitant les inconvénients de l'expropriation et des situations de monopole. Par exemple, le système norvégien impose fortement la plus-value des terrains lors d'une mutation : la plus-value est imposée comme un revenu, c'est-à-dire à taux progressif sauf si le sol est vendu à l'Etat auquel cas la fiscalité est plus clémente (1).

Tous les obstacles à la rente cités ont une origine juridique ; la rente peut être également limitée par certaines évolutions des conditions de production des logements notamment moyennant une hausse rapide de la productivité du B.T.P. et une production abondante destinée à résorber les tensions sur les marchés locaux donc les situations de monopole.

(1) Cité par Vincent RENARD. Allocation des sols urbains : modèles et réalités. R.E., janvier 1975.

Au point de vue redistributif, il est évident que les obstacles à la rente privent les propriétaires immobiliers de ressources. Admettant que la meilleure configuration est le libre jeu de l'offre et de la demande qui est, d'une certaine manière, le libre exercice de monopoles (puisque le sol est non reproductible), en supposant que l'on puisse évaluer quel serait alors le niveau des loyers, on pourrait évaluer le préjudice des obstacles à la rente ou le gain des locataires. Dans la troisième partie nous verrons que le terme de "gain pour les locataires" est inadéquat en grande partie et que le partage des gains et des pertes doit se faire entre trois types d'acteurs économiques et non deux seulement (locataire-propriétaire).

Constatant que les obstacles à la rente dévalorisent le patrimoine immobilier concerné, il serait intéressant de savoir quel est (ou quel a été) la répartition de ce patrimoine dévalorisé : on peut avancer l'hypothèse que ce type de patrimoine tend à appartenir essentiellement aux classes sociales qui ne peuvent pas mener un comportement rationnel de choix entre leurs actifs. Un tel phénomène serait important à évaluer pour savoir qui supporte le préjudice du manque à gagner.

II - LA MOBILISATION D'UN CAPITAL DE PRET

Le financement de la construction (1) du logement est un des piliers de la politique du logement dès lors qu'il est difficile pour une grande partie de la population d'épargner suffisamment pour acheter un logement ; le même problème se pose pour nombre de maîtres d'ouvrage (société H.L.M. ...).

La mobilisation d'un capital de prêt est d'autant plus difficile qu'elle doit répondre à deux caractéristiques essentielles :

- Adapter les annuités de remboursement à la solvabilité des ménages.
- Avoir un volume suffisant pour payer un nombre croissant de logements.

Or ces deux conditions doivent être mises en oeuvre simultanément faute de quoi l'effort de l'Etat dans un sens verra ses effets affaiblis par l'incohérence globale du système de financement.

C'est ainsi que le décalage entre le prix du logement et le montant des prêts aidés oblige à rechercher d'autres sources de financement moins avantageuses si bien que, en dépit des aides dont il a été question plus haut (bonification, subvention ...), la charge financière pour l'accédant est très élevée. Les tableaux I¹ et I² montrent l'hétérogénéité des modalités de financement utilisés par les ménages : cela introduit des inégalités entre les ménages car les plans de financement peuvent contredire, par leur composition, les intentions initiales de la politique d'aide au financement par les prêts principaux ; si bien qu'il peut se produire que l'aide budgétaire soit relativement inefficace et surtout coûteuse par rapport à l'effet obtenu.

Un exemple numérique montre l'importance des conditions de financement : si l'on suppose qu'un ménage accepte des annuités correspondant à un taux d'effort de 20 % pour acheter un logement dont le prix équivaut à trois fois son revenu annuel, il s'ensuit que le taux annuel d'annuité est de l'ordre de 0,067 ce qui

(1) Il existe également un problème pour l'achat des logements de seconde main ; jusqu'ici la politique de l'Etat en ce domaine a été limitée en dépit des impacts positifs sur la mobilité.

TABLEAU I 1

MODALITES DE FINANCEMENT DES ACCEDANTS SANS PRET BANCAIRE

NATURE DES PRETS		Crédit foncier	H.L.M.	Employeur	Fonctionnaire	Caisse d'Allocations familiales	Caisse de Cadres ou Mutuelles	Département Commune	Prêts de Caisses d'Ep. (Ep.-logement et complément)
Crédit foncier	(1)	101 217	605	13 389	8 079	3 255	1 298	2 085	2 933
	(2)	-	1 212	16 569	15 876	9 612	12 220	9 539	7 457
	(3)	101 217	1 817	29 958	23 955	12 867	13 518	11 624	10 390
H.L.M.	(1)	605	37 467	8 658	605	4 436	-	2 884	559
	(2)	1 212	-	14 596	1 774	15 598	2 191	11 052	5 129
	(3)	1 817	37 467	23 254	2 379	20 034	2 191	13 936	5 688
Employeur	(1)	13 389	8 658	8 491	-	-	-	-	873
	(2)	16 569	14 596	-	2 690	13 544	4 685	1 146	5 873
	(3)	29 958	23 254	8 491	2 690	13 544	4 685	1 146	6 746
Fonctionnaire	(1)	8 079	605	-	2 955	-	-	-	1 302
	(2)	15 876	1 774	2 690	-	-	5 339	2 941	3 200
	(3)	23 955	2 379	2 690	2 955	-	5 339	2 941	4 502
Caisse d'allocations familiales	(1)	3 255	4 436	-	-	424	436	-	-
	(2)	9 612	15 598	13 544	-	-	1 977	2 981	1 311
	(3)	12 867	20 034	13 544	-	424	2 413	2 981	1 311
Caisse de Cadres ou mutuelles	(1)	1 298	-	-	-	436	5 292	-	-
	(2)	12 220	2 191	4 685	5 339	1 977	-	1 401	1 540
	(3)	13 518	2 191	4 685	5 339	2 413	5 292	1 401	1 540
Département, commune	(1)	2 085	2 884	-	-	-	-	1 203	-
	(2)	9 539	11 052	1 146	2 941	2 981	1 401	-	2 525
	(3)	11 624	13 936	1 146	2 941	2 981	1 401	1 203	2 525
Prêts de caisse d'épargne (épargne-logement et complément)	(1)	2 933	559	873	1 302	-	-	-	10 755
	(2)	7 457	5 129	5 873	3 200	1 311	1 540	2 525	-
	(3)	10 390	5 688	6 746	4 502	1 311	1 540	2 525	10 755

Dans chaque case : (1) Combinaison des deux prêts seuls.
(2) Combinaison des deux prêts plus d'autres.
(3) Total.

Source : Enquête logement 1970, échantillon de 526 043 ménages.
(Quelques cas sont manifestement aberrants).

TABLEAU I 2

MODALITES DE FINANCEMENT DES ACCEDANTS AVEC AU MOINS UN PRET BANCAIRE

NATURE DES PRETS	Crédit foncier	H.L.M.	Employeur	Fonctionnaire	Caisse d'Allocations familiales	Caisse de Cadre ou Mutuelles	Département Commune	Prêts de Caisses d'Ep. (Ep.-logement et complément)	Prêts de banques et organismes financiers (U.C.B. - C.P.E.C.)	Prêts de banques et organismes financiers (prêt compl. à un prêt E.L. et prêts ordinaires)
Crédit foncier	-	-	16 049	12 021	10 855	7 266	7 052	3 000	55 099	43 701
H. L. M.	-	-	6 023	580	2 890	-	7 389	4 090	20 161	16 346
Employeur	16 049	6 023	-	1 268	7 417	2 570	5 021	870	12 995	29 828
Fonctionnaire	12 021	580	1 268	-	436	878	1 296	1 654	3 398	4 426
Caisse d'Allocations familiales	10 855	2 830	7 417	436	-	872	4 301	580	6 715	13 988
Caisse de Cadres ou mutuelles	7 266	-	2 570	878	872	-	826	384	7 369	4 779
Département, commune	7 056	7 389	5 021	1 296	4 301	826	-	1 846	14 607	5 050
Prêts de Caisse d'Epargne (épargne-logement et complément)	3 000	4 090	870	1 654	580	384	1 846	-	7 412	7 978
Prêts de banques et organismes financiers (U.C.B. - C.P.E.C.)	55 099	20 261	12 995	3 398	6 715	7 369	14 607	7 412	85 290	3 006
Prêts de banques et organismes financiers (prêt complémentaire à un prêt E.L. et prêts ordinaires)	43 701	16 346	29 828	4 426	13 988	4 779	5 050	7 978	3 006	67 776

Source : Enquête logement 1970, échantillon : 318 563 ménages.

correspond à des prêts de 1 % sur 16 ans, ou 2 % sur 18 ans, ou 3 % sur 20 ans ... si ce ménage n'a pas d'épargne préalable. Si le ménage dispose de 20 % du prix du logement au départ, le taux annuel d'annuité est plus élevé et égal à 0,083 correspondant à des prêts moins avantageux (par exemple, 3,60 % sur 16 ans, 4,70 % sur 18 ans ...). Sachant que, pour financer un bon logement pour des locataires à faible revenu, il faut compter sur un taux d'effort de l'ordre de 10 % pour un prix supérieur au triple du revenu annuel du ménage, on mesure les contraintes qui pèsent sur des conditions de financement qu'il n'est pas aisé de réunir.

Pour comprendre les problèmes de la mobilisation d'un capital de prêt dans ces conditions et pour en évaluer les effets, nous allons dans un premier chapitre analyser les principes généraux de financement et quelques effets redistributifs puis, dans un deuxième chapitre, examiner plus concrètement le cas du financement H.L.M. pendant la période de transition 1964 - 1967.

1. Les principes généraux de financement de la construction et leurs effets redistributifs

Autrefois, le financement du logement se faisait de la manière suivante : le futur propriétaire amassait une épargne (au sens large) qui lui permettait d'acquérir un terrain puis de payer les travaux du ou des entrepreneurs. Il semble que l'épargne accumulée était telle que cela pouvait financer un immeuble entier. Une preuve en est que la copropriété, qui permet la division juridique en appartements d'un immeuble, est un phénomène relativement récent.

Ce propriétaire pouvait disposer de fonds propres insuffisants mais, en général, il trouvait de quoi emprunter soit auprès d'un particulier soit auprès d'une banque : cela ne posait pas trop de problèmes dans la mesure où les propriétaires jouissaient d'une certaine honorabilité et même disposaient par ailleurs d'un patrimoine important de telle sorte que les problèmes de garantie n'étaient pas insurmontables. Le rôle du propriétaire était ensuite de récupérer l'avance avec les loyers pour pouvoir rembourser dans de bonnes conditions.

Cette question de la garantie a été une des difficultés à la généralisation du logement social c'est-à-dire du logement du salarié ; ce dernier, en effet, présente une capacité de remboursement faible et, de surcroît, hypothétique. Ce risque, la faible rentabilité des capitaux, la législation de contrôle des augmentations de loyers ... ont inhibé les initiatives privées de telle sorte que l'Etat a dû assumer, selon diverses modalités, tout ou partie du financement du logement social.

Actuellement, donc, la situation est à peu près la suivante : le futur propriétaire du logement à construire ne détient qu'une partie du capital nécessaire au départ. Or le capital-industriel ne peut pas attendre que celui-ci accumule, ce qui peut prendre une bonne vingtaine d'années. Il faut donc dégager un capital de prêt qui permette au capital-industriel de fonctionner et qui présente des conditions de remboursement adaptées au rythme d'accumulation du propriétaire.

Tout le problème est donc de mobiliser ce capital de prêt. En pratique, ce capital de prêt va provenir de multiples sources et le financement va se faire grâce à une combinaison de capitaux. De plus, l'insuffisante solvabilité des ménages ou les tendances contradictoires entre la distribution des revenus et les nécessités de la rentabilité des capitaux font que l'Etat doit sans cesse injecter de l'argent pour que tout ceci fonctionne : d'où les multiples formes d'aide dont les modalités pratiques changent sans arrêt. On en citera quelques-unes qui seront étudiées par la suite :

prime, bonification, subvention, définition contractuelle des prêts, allocation-logement, remise d'intérêt, différé d'amortissement, affectation de telle ou telle forme d'épargne ...

Pour évaluer les effets redistributifs engendrés par le financement de la production de logements, nous procéderons à une analyse des modes de financement à partir du schéma général de financement à partir duquel on explicitera les diverses catégories d'aide.

1.1. Le schéma général de financement

Un logement est construit et coûte C . Son propriétaire, un ménage ou une société d'investissement, possède une épargne E qui permet d'en financer une partie. Il reste $C - E$ à trouver.

Or il n'est guère concevable que l'entrepreneur fasse crédit : il faut que le capital-industriel tourne c'est-à-dire qu'il passe de la forme construction à la forme argent pour payer les salaires, les créanciers, les actionnaires, rembourser les emprunts et continuer à produire.

Tout le problème est donc dans la mobilisation d'un capital de prêt
 $P = C - E$.

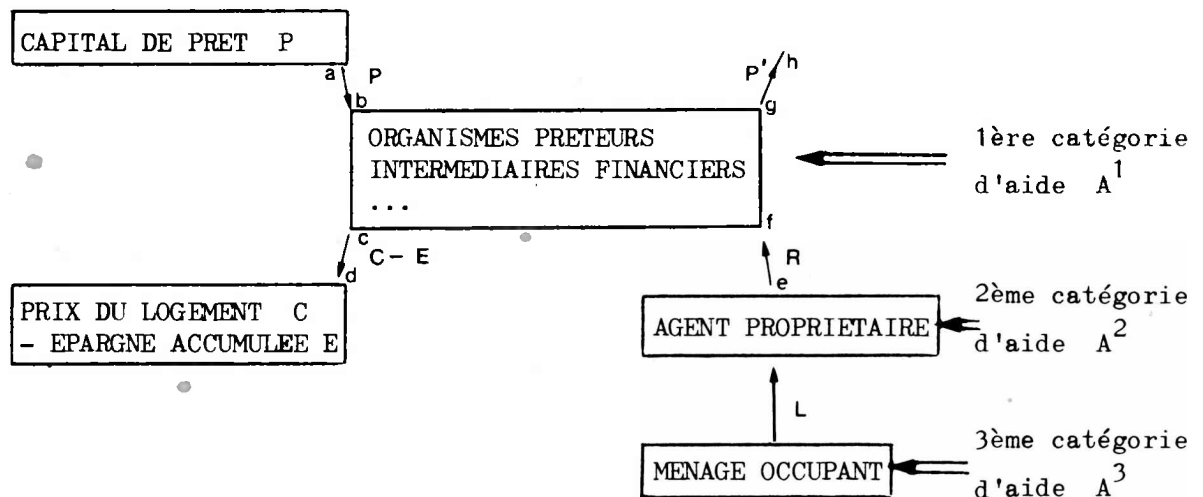
Le schéma général de financement est alors le suivant : un capital de prêt P est rendu disponible pour une circulation telle que, au bout d'un temps donné, il devienne $P' = P + \Delta P$ c'est-à-dire qu'il revient

intégralement à son détenteur augmenté de ΔP (les intérêts). Ce capital de prêt a intérêt à tourner le plus vite possible pour accroître son rendement ; mais il y a différentes solutions que l'on peut juger équivalentes : soit une rotation rapide avec un faible taux d'intérêt, soit une rotation plus lente avec un taux d'intérêt plus élevé. Par exemple, le capital peut tourner en six mois à 4 % ou en un an à 4,04 % : à la fin de l'année, le même capital a rapporté la même chose à son propriétaire.

Ce capital de prêt P peut provenir d'un ménage ou d'un agent quelconque à surplus. Ce n'est pas le cas qui nous intéresse ici.

En général ce capital de prêt est sous la forme d'argent mis à la disposition d'intermédiaires financiers ou d'organismes prêteurs qui, ensuite, le répartissent selon les besoins et selon des critères plus ou moins contraignants. Cet argent sert alors à payer $C - E$. En échange, l'organisme prêteur obtient une créance du ménage-propriétaire ou de la société d'investissement propriétaire : ces derniers vont rembourser leur dette R par un apport de monnaie dont l'organisme prêteur se servira pour éteindre sa propre dette ce qui se soldera par P'

D'où le schéma :



Il apparaît ainsi deux circuits de l'argent symbolisés par a-b-c-d et e-f-g-h.

On distingue, dès lors, trois catégories d'aide de l'Etat :

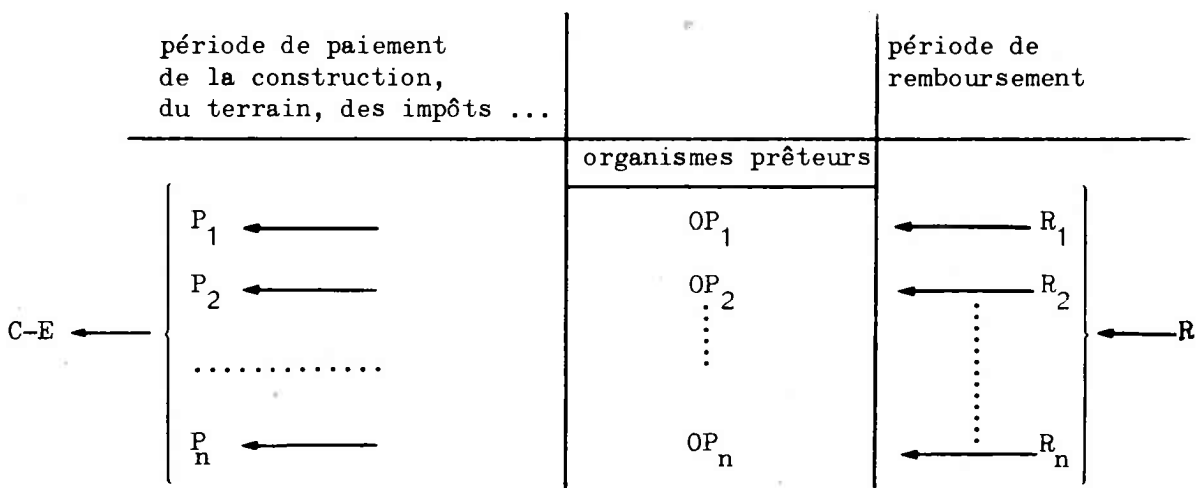
- La première A^1 : son rôle est d'assurer l'équilibre comptable des organismes prêteurs et intermédiaires financiers, étant entendu que ceux-ci doivent assurer la circulation $P - P'$.

- La deuxième A^2 : elle concerne les ménages-accédants et les sociétés d'investissement. L'Etat s'efforce selon des modalités particulières d'accroître la solvabilité de ceux-ci soit par un flux monétaire réel comme l'allocation-logement (augmentation réelle de revenu) soit par un flux fictif qui augmente le revenu du ménage ou de la société (exonérations fiscales notamment).
- La troisième A^3 : elle vise à augmenter la solvabilité des locataires.

Dans cette partie, on n'étudiera que la première catégorie A^1 d'aide. En pratique, on ne peut se contenter d'en décrire les formes et les montants : tout ceci s'insère dans le réseau de relations entre P, C - E, P' et R sur lesquelles vont influencer la nature du capital de prêt, l'intervention de l'Etat ... Ce n'est qu'à partir d'une vision globale que l'on peut apprécier la nature de l'aide.

La difficulté à mobiliser ce capital de prêt P et l'insuffisante solvabilité a fait que pour une même construction plusieurs prêts sont nécessaires pour arriver à couvrir le prix de vente du logement. Le futur propriétaire, aidé ou non par le promoteur, va se tourner vers divers organismes prêteurs. En général, ces organismes prêteurs sont plus ou moins contrôlés par l'Etat c'est-à-dire qu'ils disposent de fonds qu'ils doivent affecter à la construction selon des règles d'affectation tributaires d'une politique générale en la matière. Cela peut être également des organismes privés jouant le rôle d'intermédiaire financier.

Ainsi, si OP_i représente le i ème organisme prêteur, l'opération de financement peut se schématiser de la manière suivante : (mêmes notations que précédemment)



Ce qui est important pour l'accédant est R c'est-à-dire la séquence des montants de remboursement jusqu'à l'extinction de ses dettes.

A partir de ce schéma, on peut faire plusieurs remarques générales : supposons que pour chaque organisme prêteur OP_i , on sache calculer l'aide A_i qui est (en première approximation) proportionnelle à P_i , alors :

- L'aide aura tendance à décroître avec E , la mise de fonds initiale.
- Pour un même coût C , une même mise de fonds E , les aides apportées à deux ménages différents ont de fortes chances d'être inégales. En effet :

$$\text{si } C - E = P'_1 + P'_2 + \dots + P'_n = P''_1 + P''_2 + \dots + P''_n \text{ avec } P'_i \neq P''_i$$

alors vraisemblablement :

$$A'_1 + A'_2 + \dots + A'_n \neq A''_1 + A''_2 + \dots + A''_n$$

Cette particularité permet un certain nombre d'effets pervers c'est-à-dire une aide qui ne va pas toujours à celui dont le revenu est, relativement, le plus bas. Ainsi on a pu remarquer que le coût en bonifications d'intérêt d'un P.S.D. était du même ordre de grandeur que celui d'un P.S.I. alors que P.S.D. a une vocation sociale nettement moins affirmée que le P.S.I. (1). De même, le décalage constant entre les réglementations de prêt et l'augmentation des prix de la construction finit par pénaliser celui qui achète le plus tardivement.

Ces effets sont connus dans leur mécanisme mais il est impossible d'en évaluer l'ampleur car la base statistique manque.

1.2. La mobilisation du capital de prêt

Le problème essentiel, nous l'avons vu, est de trouver des fonds que l'organisme prêteur va avancer au constructeur. Ceci dépend de la structure de l'épargne, du fonctionnement du marché des fonds prêtables, de l'abondance des liquidités ... et des techniques financières.

Pour notre propos, nous allons examiner quatre méthodes de mobilisation de ce capital de prêt et dégager, pour chacune, quelques règles concernant leurs effets redistributifs. Ces méthodes sont :

- l'emprunt
- la transformation des liquidités
- le prélèvement fiscal, para-fiscal ou obligatoire
- la création de monnaie.

(1) Cf. M. DRESCH. Le Financement du logement, p. 68-69.

1.2.1. Le financement par l'emprunt

En principe, le rôle de l'organisme prêteur est simple : c'est celui d'un intermédiaire financier (1) qui obtient des ressources auprès des agents à surplus et prêtent à ceux qui en ont besoin.

Nous allons voir que ce schéma simple fonctionne de multiples manières et que cela n'est pas sans conséquence sur la redistribution.

Le principe de base est d'utiliser la médiation qu'offre tout intermédiaire financier par son mode de fonctionnement pour adapter les conditions de prêts à la construction à celles des fonds prêtables. Plus précisément, les conditions de prêts sont déterminées par des considérations de politique générale et de solvabilité de populations concernées : ce sont, en quelque sorte, des données exogènes ; de même, pour les fonds prêtables. Le rôle de l'intermédiaire financier est de faire écran, d'avoir un "effet-tampon". Pour maintenir l'équilibre de cet intermédiaire, l'Etat doit intervenir, par exemple sous forme de bonifications.

C'est ainsi que "lorsque la puissance publique désire faciliter le financement d'une opération, sans pour autant fournir elle-même les capitaux nécessaires, elle peut s'engager à effectuer périodiquement des versements pendant la durée du prêt, soit au porteur, soit à l'emprunteur, visant à réduire les charges de remboursement... De nombreux mécanismes peuvent être imaginés. (Par exemple), la modalité la plus fréquente est la bonification d'intérêts qui ne porte que sur la partie des intérêts des remboursements. Si, par exemple, le taux de revient d'une ressource est t_1 et si l'on veut que l'emprunteur bénéficie d'un taux réduit t_2 , on verse à l'établissement prêteur une somme qui est égale au produit par $\frac{t_1 - t_2}{t_2}$ des intérêts compris dans les remboursements (calculés au taux t_2) de l'emprunteur" (2).

On verra plus loin que ce calcul est théorique c'est-à-dire que le transfert venant de l'Etat ne se limite pas à cette relation.

De plus, il existe d'autres modalités de calcul, comme pour le secteur H.L.M.

(1) Les intermédiaires financiers sont définis comme agents économiques ayant pour fonction principale d'effectuer des opérations sur créances et dettes.

(2) Définition donnée dans F.I.L.O. Ce calcul est utilisé, en principe, par les prêts aidés du Crédit Foncier.

Modèle simplifié de fonctionnement d'un organisme prêteur

a. Exemple

Pour fixer les idées, on va construire un exemple chiffré (purement arbitraire). Ensuite, ce modèle sera formalisé pour l'analyse.

Le problème est le suivant : on cherche à évaluer le montant de l'aide de l'Etat versé sous forme de subvention, aide nécessaire à l'équilibre d'un organisme de prêt qui prête aux ménages pour une durée plus longue et à un taux plus faible que les emprunts que cet organisme est amené à faire sur le marché des fonds prêtables.

On se place dans un régime de fonctionnement en équilibre, toutes choses restant égales, c'est-à-dire que les conditions de prêts et d'emprunts ne changent pas et que tous les ans, le même volume de prêt est accordé aux ménages.

Le capital social K est fourni par l'Etat sous forme de dotation.

I représente le montant des immobilisations pour loger les services et acheter du matériel.

Les frais de gestion se montent à 0,1 % de l'encours des prêts.

Tous les ans, l'organisme prête P aux ménages au taux de 2 % pendant 4 ans. A l'inverse, il peut emprunter sur le marché des fonds prêtables autant qu'il le veut à 4 % pendant 2 ans.

Quelle est la subvention S nécessaire pour maintenir l'équilibre de fonctionnement : chaque année, l'organisme prête P et emprunte E .

Le tableau des annuités est :

	Annuité	Capital remboursé	Intérêt versé	Capital restant
Remboursement de $P = 100$ (2 % pendant 4 ans)	26,26	24,26	2,00	75,74
	26,26	24,75	1,51	50,99
	26,26	25,24	1,02	25,75
	26,26	25,75	0,51	0,0
Remboursement de $E = 100$ (4 % pendant 2 ans)	53,02	49,02	4,00	50,98
	53,02	50,98	2,03	0,0

COMPTE D'EXPLOITATION

DEPENSES		RECETTES	
Remboursement E^{n-3}	0	0	Remboursement P^{n-5}
Remboursement E^{n-2}	$E \times 0,53$	0,26 P	Remboursement P^{n-4}
Remboursement E^{n-1}	$E \times 0,53$	0,26 P	Remboursement P^{n-3}
Frais de gestion	$\frac{1}{100} \times 2,52 P$	0,26 P	Remboursement P^{n-1}
		E	Emprunt E^n
Prêt nouveau	P	S	Subvention d'équilibre

d'où la relation entre E, S et P déduite de l'équilibre du compte d'exploitation.

$$0,06 E + 0,20 P = S \quad (1)$$

On remarque, au passage, que l'application du calcul théorique de la subvention évoqué plus haut ne conduit pas à la même relation.

COMPTE DE BILAN

ACTIF		PASSIF	
Immobilisation	I	Capital social	K
Encours P^{n-5}	0	Encours E^{n-2}	0
Encours P^{n-4}	0	Encours E^{n-1}	0,51 E
Encours P^{n-3}	0,25 P	Encours E^n	E
Encours P^{n-2}	0,51 P		
Encours P^{n-1}	0,75 P		
Encours P^n	P		
Trésorerie	k P		

$$d'où \quad I + (2,52 + k) P = K + 1,51 E \quad (2)$$

En éliminant E entre (1) et (2), on obtient la relation entre S et P.

$$S = \frac{1}{25} \left\{ (7,5 + k) P + (I - K) \right\}$$

La subvention annuelle est :

- proportionnelle au prêt, au coefficient de trésorerie, au capital immobilisé
- inversement proportionnelle au capital social.

Comme k est inférieur à $1/4$, on a $7,5 + k < 8$, d'où

$$\frac{\Delta S}{\Delta P} < \frac{1}{3}$$

Cette inégalité ne donne qu'un ordre de grandeur, mais elle montre tout l'intérêt de ce mécanisme : pour une augmentation de prêt de ΔP , l'Etat doit fournir un effort supplémentaire de subvention ΔS inférieur au tiers. Sans cet intermédiaire, tout l'effort est intégralement supporté par le budget de l'Etat ou par le Trésor.

b. Formalisation du modèle

Le but de ce modèle est de dégager quelques règles sur les affectations des effets redistributifs qui apparaissent lors de la mise en oeuvre des diverses techniques financières utiles avec ou par les intermédiaires financiers. Il s'agit en l'occurrence de dégager des éléments pour interpréter les tableaux d'opérations financières que donnent le Conseil National du Crédit, le S.E.E.F., la Banque de France ...

Nous noterons, d'une manière générale, E les emprunts de l'intermédiaire financier et P les prêts qu'il fait :

E_t représente les emprunts faits d'année t
 P_t les prêts faits l'année t

Grossièrement, le compte d'exploitation s'écrit :

DEPENSES	RECETTES
Remboursement des emprunts	Remboursement des prêts
Nouveaux prêts	Nouveaux emprunts

De même pour le bilan :

ACTIF	PASSIF
Encours des Prêts	Encours des Emprunts

Nous pouvons écrire les comptes d'exploitation et de bilan, sous la forme de groupes de ligne de manière à mettre en évidence, dans les deux colonnes, toutes les rubriques qui trouvent leur origine dans des opérations effectuées la même année.

Pour les comptes de l'année t

soit EX_t^{t-n} = les remboursements des prêts faits l'année $t - n$ moins les remboursements des emprunts de la même année, remboursements effectués pendant l'année t

soit B_t^{t-n} = les encours des emprunts faits l'année $t - n$ moins les encours des prêts effectués la même année, encours évalués à la fin de l'année t

On a donc :

$$\left\{ \begin{array}{l} \sum_{n=1}^N EX_t^{t-n} + S_t + E_t - P_t - g_t = 0 \\ \sum_{n=0}^N B_t^{t-n} + KS - (I + tr) = 0 \end{array} \right. \quad (I)$$

avec comme notations S_t subvention d'équilibre de l'année t (il se peut que S_t soit négatif, auquel cas il y a un profit)

g_t correspond aux frais de gestion et de fonctionnement de l'intermédiaire financier

KS est le capital social

$(I + tr)$ représentent les immobilisations I et les liquidités primaires détenues tr (trésorerie).

Pour expliciter les équations (I), rappelons quelques résultats du calcul actuariel : (1)

L'emprunteur reçoit au début de l'année 1 un capital A . Il s'engage à payer à la fin de chaque année, et pendant n années, une annuité constante a qui couvre : d'une part l'intérêt échu sur le capital dont il a gardé la jouissance au début de l'année ; d'autre part un certain remboursement R de ce capital.

A la fin de chaque année p l'annuité constante a représentée :

$$a = I_p + R_p$$

I_p est égal au produit du taux d'intérêt i par le capital restant dû à la fin de l'année précédente. R_p représente l'amortissement ; la suite des amor-

(1) Cf. O. THERY. Tables économiques et financières. Dunod, 1968.

tissements représente une progression géométrique de raison $1 + i$. On montre que :

$$a = \frac{Ai (1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

$$\sum_{n=0}^N B_t^{t-n} \text{ s'écrit } \sum_{n=1}^N B_t^{t-n} + E_t - P_t$$

En éliminant $E_t - P_t$ entre les deux équations, on obtient :

$$S_t = \sum_{n=1}^N (B_t^{t-n} - EX_t^{t-n}) + g_t + KS - (I + t_r)$$

en écrivant :

$$EX_t^{t-n} = I_{p,t-n} + R_{p,t-n} - (I_{e,t-n} + R_{e,t-n}), \text{ il vient :}$$

$$S_t = \{ \Delta I_t + g_t \} + \Delta B_{t-1} + C \quad (\text{II})$$

avec ΔI_t = Différence entre les intérêts versés pour les emprunts et ceux reçus pendant l'année t

g_t = Frais de gestion et de fonctionnement de l'intermédiaire financier.

ΔB_{t-1} = Différence entre les encours d'emprunts et de prêts dans le bilan de l'année $t-1$

$$C = KS - (I + t_r)$$

souvent; on peut admettre que $\Delta B_{t-1} + C \neq 0$, il s'ensuit que la subvention est égale à la différence du produit du taux d'intérêt moyen des emprunts multiplié par le capital dû en début d'année et du produit du taux d'intérêt moyen des prêts multiplié par l'encours des prêts en début d'année, le but augmenté des frais de gestion.

Effets redistributifs et règles de redistribution

A partir de là, nous allons dégager quelques règles liant certains effets redistributifs aux opérations financières.

a. Attribution d'une subvention

La subvention qui sert à équilibrer le compte d'exploitation est égale au solde de toutes les opérations de l'année. En principe, elle ne devrait porter que sur les intérêts et combler la différence entre les intérêts perçus et les intérêts dûs : c'est le mécanisme de la bonification. Normalement, toutes les opérations portant sur le capital proprement dit et son amortissement sont équilibrées.

Dans la pratique, il n'en est pas ainsi à cause de nombreux décalages dans les rythmes, les montants, etc...

Pour simplifier, on considèrera que la subvention est affectée d'une manière globale à l'intermédiaire financier c'est-à-dire que la subvention est le prix de l'accomplissement des diverses missions confiées à cet intermédiaire financier.

Ce coût est à imputer, globalement, à l'ensemble des prêts faits par l'intermédiaire financier. De quelle manière ?

Si tous les prêts étaient faits selon les conditions identiques de durée et de taux, l'affectation de la subvention globale peut se calculer au prorata des encours. De cette manière, l'aide décroît (proportionnellement) avec l'ancienneté du prêt et disparaît, pour l'emprunteur, avec l'extinction de sa dette.

Cette méthode de calcul ne prend pas en compte les variations des taux des emprunts qu'a pu faire l'organisme prêteur. Une telle précision ne s'impose pas, voire n'a pas de sens dans la mesure où l'intermédiaire financier constitue un écran.

Ainsi, pour un même type de prêts, on utilisera la règle suivante d'affectation de la subvention d'équilibre :

Règle : Pour des prêts de même type, la subvention d'équilibre est attribuée aux débiteurs au prorata de leurs encours.

Si l'intermédiaire financier est chargé de faire diverses sortes de prêts, cette règle est valable dans la mesure où pour chaque catégorie de prêt on peut affecter une subvention attribuée de telle sorte que dans la comptabilité des comptes d'exploitation et de bilan on puisse retrouver les deux égalités précédemment décrites. Dans le cas contraire (s'il n'est pas possible de savoir à quoi est affectée la subvention), on est obligé d'essayer de revenir au cas précédent en se donnant une règle de répartition plausible (1), c'est-à-dire tenant compte des disparités entre les divers prêts.

(1) Par exemple, s'il existe deux catégories de prêts ; si l'on note E l'encours, I les intérêts versés, sans indice pour les emprunts, avec un indice 1 et 2 pour les prêts, la subvention pourra se répartir de telle sorte que :

$$\frac{S}{E} = \frac{S_1}{k \left(\frac{I}{E} - \frac{I_1}{E_1} \right) E_1} = \frac{S_2}{k \left(\frac{I}{E} - \frac{I_2}{E_2} \right) E_2} \quad \text{avec } k = \frac{E}{I - (I_1 + I_2)}$$

b. Les péréquations

Il se peut que, pour certaines opérations de prêt, un intermédiaire financier soit bénéficiaire c'est-à-dire qu'il dégage une marge bénéficiaire : c'est le cas des organismes bancaires (banques et dépôts ...). Selon la vocation de cet intermédiaire financier, ce gain peut servir de bonification c'est-à-dire à diminuer le montant de la subvention nécessaire à l'équilibre. C'est ce qui se passe pour la Caisse des Dépôts et Consignations qui essaie quelque peu de compenser les lourdes charges que lui procurent les prêts à long terme par les activités rémunératrices de placements à court terme.

Quoique cela diminue la subvention versée par l'Etat, on ne considère pas qu'il s'agit d'un transfert dans la mesure où il n'y a pas de flux monétaire entre l'Etat et l'intermédiaire financier.

Une telle pratique n'est, dans les faits, possible que pour les institutions publiques que l'Etat contrôle plus ou moins. Dans ce sens, on pourrait voir là un effet redistributif au sens large, engendré par la puissance étatique.

c. La dotation en capital

Elle peut se faire de multiples manières :

- La plus simple est l'affectation budgétaire directe ; l'Etat attribue, sur fonds budgétaires, une dotation à un organisme financier visant à accroître son capital. Ceci nous intéresse dans la mesure où ce capital sert à financer des prêts : nous écartons le cas où ces fonds permettent d'augmenter les immobilisations (immeubles, matériel ...).
- Il se peut que l'Etat transforme des avances en dotation en capital en n'exigeant pas le remboursement des avances. Cela se comprend aisément car cela simplifie des opérations qu'il faudrait faire de toute manière en reprêtant le produit des remboursements pour les nouveaux prêts.
- Le produit des intérêts peut être gardé par l'intermédiaire financier.
- ...

Comment dès lors mesurer cet avantage et l'affecter aux bénéficiaires ?

Pour simplifier, on considèrera que ceci équivaut à l'affectation d'une subvention qui aurait été rendue nécessaire si l'ensemble des prêts avait été financé sur emprunts.

Soit $e (E)$ l'encours de tous les emprunts
 $e (P)$ l'encours de tous les prêts
 I le montant des intérêts versés pour les emprunts.

Cette subvention S' est alors égale à $S' = I \times [e (P) - e (E)]$

Celle-ci est ensuite affectée comme cela a été indiqué précédemment.

d. Le réescompte

Le réescompte permet à l'intermédiaire financier d'échanger une créance contre de la monnaie. Certains prêts sont mobilisables quand il est stipulé qu'au bout de quelques années ils peuvent être réescomptés auprès d'un autre organisme financier. Au bout de la chaîne, l'effet arrive le plus souvent à la Banque de France : l'inconvénient est qu'il en résulte une création monétaire. C'est pourquoi les Pouvoirs Publics ont mis en place la CACOM pour nourrir les effets. Cette caisse dispose de ressources diverses dont des dotations budgétaires : un tel dispositif engendre des effets redistributifs comme le montre la composition de ses ressources.

Ceci est utilisé pour financer les prêts spéciaux :

Le système conçu à l'origine était le suivant : le Sous-Comptoir des Entrepreneurs, puis le Crédit Foncier de France jouant en général le rôle de réescompteur du premier degré, conservaient en portefeuille le montant maximum d'effets de mobilisation que permettaient leurs disponibilités et cédaient le reste à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui affectait des ressources d'épargne à ce financement ; en dernier ressort, elle pouvait, sans qu'un accord préalable individuel soit nécessaire pour chaque dossier, présenter des effets au réescompte de la Banque de France ; celle-ci n'intervenait qu'à titre de relais en attendant la consolidation qui, à l'expiration de la période de cinq ans prévue, devait être réalisée en premier lieu par l'émission d'emprunts du Crédit Foncier et, dans la mesure où celui-ci ne réussirait pas à placer un montant suffisant d'obligations, par un concours du Trésor Public.

En fait, devant l'impossibilité où se sont trouvés les établissements réescompteurs de consacrer à ces opérations le volume de ressources qui eût été nécessaire, les interventions de la Banque de France ont été prédominantes. Un aménagement du système, tel qu'il a fonctionné jusqu'au début de 1958, a paru nécessaire ; c'est pourquoi les Pouvoirs publics ont décidé la création de la Caisse de Consolidation et de Mobilisation des crédits à moyen terme.

Cette Caisse doit par priorité faciliter la consolidation des prêts consentis par le Crédit Foncier à l'expiration de la période de cinq ans pendant laquelle ils sont mobilisables. Dans la mesure où le produit des émissions du Crédit Foncier s'avère insuffisant pour assurer cette consolidation, la Caisse lui consent les avances nécessaires. Elle est également appelée à jouer un autre rôle qui consiste à dégager la Banque de la mobilisation des effets à moyen terme.

Elle dispose des ressources ci-après :

- Dotations budgétaires.
- Annuités en intérêt et capital afférentes aux prêts consolidés à l'aide de fonds fournis par le Trésor antérieurement au 1er janvier 1958 ou par elle-même postérieurement à cette date.
- Contributions prélevées sur les commissions perçues par les établissements prêteurs.

1.2.2. Le financement par la transformation des liquidités

Nécessairement on doit avoir, ex post, l'égalité $E = I =$ l'épargne égale l'investissement ; mais cette égalité cache une difficulté essentielle d'ordre structurel : les formes de placement de l'épargne ou de son usage doivent être adaptées aux nécessités de l'investissement.

Par exemple, si l'épargne est détenue sous forme de titres, on a bien l'égalité $E = I$. Le malheur est que tel n'est pas le cas et que l'épargne est détenue en partie sous forme de monnaie ou de quasi-monnaie ou encore de titres à court terme.

Ceci avait été bien perçu dans l'analyse économique traditionnelle qui opérait une dichotomie entre deux marchés des capitaux, le marché monétaire et le marché financier, tous deux indépendants dans ce contexte. Là le marché monétaire fonctionne avec une offre engendrée par les individus ou institutions détenant des disponibilités monétaires ou quasi-monétaires et une demande issue des mécanismes d'escompte, de découvert, de cautions et avals et des méthodes de collecte du Trésor (bons sur formule, bons en compte courant ...). Quant au marché financier, son offre est normalement alimentée par une épargne durable, la demande étant liée à l'investissement. L'épargne se répartissait sur ces deux marchés, l'étanchéité du dispositif étant assurée par la règle d'or selon laquelle les engagements à long terme ne pouvaient être financés que par des placements à long terme.

Cette vision dichotomique a perdu de sa réalité et de sa pertinence avec une mutation des rapports entre le marché financier, l'épargne et l'investissement, ceci résultant de la conjonction de nombreux facteurs (1) :

- Les centres et les unités qui décident de l'investissement ou de ses conditions sont dominants par rapport aux centres et unités qui décident de l'épargne ou de ses conditions.
- Le marché financier a perdu de son importance.
- Le développement de l'épargne forcée (sécurité sociale, assurance-vie ...).
- L'attrait des épargnants pour les liquidités.

Ce dernier aspect, très important, résulte de ce que "la préférence du public pour les actifs financiers à court terme plutôt que pour les actifs financiers à long terme, à revenu fixe ou même variable (exception faite des périodes de forte inflation où l'avantage escompté des actifs financiers à clause de pouvoir d'achat, actions, obligations indexées, s'élève fortement), correspond à la psychologie de la majorité des épargnants que l'on peut caractériser par trois traits : un horizon économique limité, un désir de simplicité, une recherche de la sécurité"(2).

Il s'ensuit une inadéquation de la structure de l'épargne à l'investissement.

D'où la transformation des liquidités qui permet un ajustement des durées : la transformation des liquidités est une technique financière qui consiste à utiliser des dépôts liquides ou semi-liquides en prêts à moyen et long terme. Pour cela, il faut :

- une épargne stable, abondante, peu onéreuse
- un écran : une institution financière non monétaire.

Les liquidités transformées en prêts à long terme sont alors égales à la différence entre les ressources à vue et à court terme et les emplois à court terme des intermédiaires financiers.

Le tableau J indique ainsi que 50 à 60 % des liquidités collectées sont ainsi transformées.

(1) Cités par Ivan CHRISTIN. Transformation des liquidités et financement du Plan. Mouton, 1967.

(2) Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY. Politique monétaire et croissance économique en France. Armand Colin, 1969.

(En millions de F.)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Liquidités collectées	24 630	27 070	31 226	32 113	25 441	24 870	33 146	40 856	48 341	40 849	57 680
Emplois en crédit à C.T.	11 680	12 070	10 858	16 895	13 207	14 114	19 794	14 004	14 205	5 812	28 521
Ajustement	940	1 980	793	- 284	- 509	- 22	1 505	846	96	- 804	- 1 736
Liquidités transformées	12 010	13 020	19 575	15 502	12 743	10 778	11 847	26 406	34 040	35 841	30 894

Source : T.O.F.

FORMULES POUR LES CALCULS DES LIQUIDITES ET DES EMPLOIS :1. Montant des liquidités collectées

= 90 Monnaie

+ 91 Autres dépôts (à terme, au Trésor, etc...)

+ 92 Titres à court terme

Pour les calculs des liquidités collectées d'un intermédiaire particulier il faut ajouter la colonne :

+ 99 Dépôts, bons et avances entre intermédiaires

ensuite on effectue une soustraction : variation de passif - variation d'actif.

2. Emplois en crédit à court terme et devises

= 95 Crédit à court terme

+ 98 Avoir en or et devises

Variation d'actif - variation de passif.

3. Ajustement "0" Actif - Passif.

4. Liquidités transformées 1 - (2 + 3).

La capacité de transformation d'un intermédiaire financier est liée au volume de l'épargne collective, à sa stabilité et aux garanties de solvabilité : ceci est un problème essentiel car il peut se produire que les retraits soient supérieurs aux dépôts auquel cas les immobilisations de l'actif de l'intermédiaire ne lui permettent pas de faire face à la demande de monnaie ; un fort taux de transformation n'est en pratique possible que si l'Etat apporte sa garantie comme c'est le cas pour la Caisse des Dépôts et Consignations.

Est-ce que la transformation engendre des effets redistributifs spécifiques ?

Nous ne reviendrons pas sur ce qui a été dit précédemment à propos du fonctionnement des intermédiaires financiers.

Le fait que les dépôts soient à court terme rend instable le montant de la subvention d'équilibre car la rémunération de ces dépôts dépend de facteurs conjoncturels et politiques.

Ceci est particulièrement à l'ordre du jour, à la suite de l'importance de l'inflation :

"Sur le plan de l'équité, il est humainement souhaitable et très tentant de proposer l'indexation de la rémunération de l'épargne, pour, en période d'inflation, donner aux petits déposants des ressources qui échappent à l'érosion monétaire. Mais cette proposition est irréaliste compte tenu de la mission de la "transformation" de l'épargne impartie à la Caisse des Dépôts. Elle est techniquement irréalisable. Les dépôts à vue des caisses d'épargne sont en grande partie immobilisés en prêts à long terme avec un mode de rémunération fixe. Si l'on veut indexer le passif, il faudra pour assurer l'équilibre financier indexer aussi l'actif c'est-à-dire les prêts aux collectivités locales et aux organismes d'H.L.M. Or, on ne peut indexer rétroactivement les revenus de prêts anciens. De plus, il n'est pas sûr que les emprunteurs puissent assurer les charges financières supplémentaires qui en résulteraient ... Et si l'on décide de n'indexer que les nouveaux dépôts on assisterait alors à l'écroulement du système. Car les déposants anciens retireraient leurs fonds et les replaceraient pour bénéficier de l'indexation ... "(1).

(1) Conférence de M. Maurice PEROUSE, Directeur général de la C.D.C. Les Echos, 8 novembre 1974.

On met, dès lors, le doigt sur une question essentielle : d'où provient ce capital qui est mobilisé par les intermédiaires financiers ? Une réponse permettrait d'aller plus avant dans l'analyse des mécanismes redistributifs car selon que le capital mobilisé sera restitué à une classe socio-économique ou non, on parlera de péréquation (ou d'épargne collective) ou, au contraire, de transferts inter-classes.

Cependant, les différentes alternatives qui se présentent pour assumer l'équilibre de l'intermédiaire financier indiquent la nature des transferts : en effet, il est radicalement différent de limiter la rémunération des dépôts à vue ou sur livret ou d'augmenter une subvention d'équilibre. Dans ce dernier cas, c'est le Budget qui paie ; l'accroissement d'impôt se répercute sur l'ensemble des agents économiques soumis à l'impôt. Dans le premier cas, seuls des déposants subissent un préjudice.

Or, comme c'est l'Etat qui décide des modalités de rémunération des dépôts, la question se ramène à celle de savoir sur qui pèse la moindre valorisation de son capital.

1.2.3. Le financement par prélèvement fiscal, para-fiscal ou obligatoire

La méthode consiste à mobiliser un capital de prêt d'une manière autoritaire sans chercher à utiliser au mieux les particularités de l'épargne : celle-ci ne voulant pas ou ne pouvant pas se constituer pour répondre à une demande précise de capital de prêt, l'Etat ou des acteurs socio-économiques imposent une épargne "forcée". Parallèlement, les épargnants "malgré eux" perdent tout pouvoir sur cette masse d'argent qui est ainsi "déconnectée" des circuits monétaires, ce qui lui permet d'échapper à la logique de la concurrence des capitaux pour ne répondre (en principe) qu'à la logique d'un capital de prêt adapté à la solvabilité limitée des ménages (le taux d'intérêt et la durée sont fixés indépendamment de circonstances conjoncturelles mais selon la capacité de payer des emprunteurs et aussi de manière à ce que le système fonctionne correctement).

Pour résoudre le problème du financement du logement, cette méthode a été utilisée sous plusieurs formes ; des propositions diverses ont pu également être faites en ce sens sans toujours être retenues. Il serait intéressant de chercher à savoir pourquoi, à la même époque, certaines ont été mises en place et d'autres rejetées (1) : cela conduit à penser que les modalités concrètes ne sont pas indifférentes.

(1) Cf., par exemple les discussions sur le financement du logement au Conseil Economique et Social en 1953.

a) L'épargne budgétaire

Dans ce cas, le capital de prêt est tiré du Budget donc résulte essentiellement d'un prélèvement fiscal dont on peut évaluer la provenance pour les diverses catégories d'agents économiques. Par contre, l'usage de cet argent ne correspond pas à une dépense définitive dont on pourrait déterminer les bénéficiaires comme cela a été fait pour certaines dépenses de l'Etat (cf. la première partie).

Dans ce cas, les bénéficiaires sont ceux qui empruntent ce capital. Comment, dès lors, évaluer cet avantage ? On pourrait se référer au marché monétaire c'est-à-dire prendre en compte l'écart entre des conditions avantageuses et les conditions "normales" que définit le marché monétaire. Mais procéder ainsi, c'est oublier les caractéristiques de cette méthode de financement qui vise à créer une situation où l'on puisse oublier l'environnement financier, ceci étant d'autant plus nécessaire que, sans ces dispositions, le problème de la mobilisation d'un capital de prêt ne se pose plus puisque la solvabilité des ménages concernés est structurellement insuffisante.

Cependant, il existe un coût social correspondant aux prélèvements fiscaux. Celui-ci a plus de réalité que la référence au marché monétaire. La question de l'évaluation du transfert est délicate mais possible surtout si un régime permanent s'est établi de telle sorte que l'Etat transforme une somme constante en prêt : l'aide est alors proportionnelle au rapport de cette somme au volume global de capitaux ainsi dégagés.

C'est, en partie, cette méthode qui est mise en oeuvre pour le financement des H.L.M. depuis la création de la C.P.H.L.M. : le Budget verse, chaque année, une subvention qui est un capital de prêt "déconnecté" du marché monétaire.

Dès l'après-guerre, le groupe au Conseil Economique et Social C.G.T.-F.O. avait présenté le contre-projet suivant :

- "-Que l'Etat dégage un crédit de 300 milliards nécessaire annuellement à la construction de 150 000 logements et que cet effort soit poursuivi pendant 30 ans ;
- que ces fonds soient mis à la disposition des sociétés d'H.L.M. en vue des constructions envisagées dans une simplification et surtout une normalisation des éléments des types de construction ;
- que les sociétés d'H.L.M. soient chargées de la construction et de la gestion des immeubles, étant entendu que les revenus seront intégralement affectés à l'entretien des immeubles déjà construits et à la construction de nouveaux immeubles".

Un tel projet fut rejeté. Il serait intéressant, en le modifiant légèrement pour le rendre plus conforme à l'évolution connue, de voir ce qu'il en aurait été aujourd'hui : 300 milliards représenteraient 8 % des dépenses publiques en 1953 ; en 1970, cela correspond à moins de 2 %. De plus, 300 milliards de 1953 équivalent à environ quatre milliards de 1970 : or l'aide de l'Etat pour les logements H.L.M. est, en 1970, de trois milliards.

b) Le 1 % patronal

Sous certaines conditions de nature et de taille des entreprises, les employeurs doivent consacrer 1 % des salaires versés au financement de la construction de logements destinés aux employés. Le statut de ce prélèvement est ambigu de sorte qu'on puisse soit lui attribuer un rôle de taxe para-fiscale soit le considérer comme un salaire différé. En pratique, ces divergences sur la nature du prélèvement ont pour objet la question de savoir qui doit décider de l'usage de ce capital car il est généralement admis que cette cotisation est une charge salariale.

Il est intéressant de noter les différences avec l'épargne budgétaire : d'une part la base de prélèvement n'est pas la même, d'autre part les institutions de gestion sont de nature différente (H.L.M. et C.I.L.). Il s'ensuit que chacune de ces deux méthodes provoque des effets redistributifs et politiques spécifiques.

c) La C.N.A.F. ...

1.2.4. Le financement par création de monnaie (1)

Ce problème est trop vaste pour le traiter comme il le faudrait : nous nous contenterons de l'évoquer.

La création monétaire est, dans son principe, simple : elle résulte de la monétisation d'un actif, traduisant ainsi une opération de crédit.

(1) Afin d'indiquer l'importance de la création monétaire dans le financement des investissements, nous donnons ci-dessous la part des investissements financés par des ressources purement monétaires (cité par Roger COSTE, revue Banque, juillet-août 1974) :

10 % en 1959	10,6 % en 1966
12 % » 1960	3 % » 1967
10,6 % » 1961	5 % » 1968
3,4 % » 1962	11,5 % » 1969
8,3 % » 1963	13,2 % » 1970
12 % » 1964	7,6 % » 1971
11,6 % » 1965	7 % » 1972

L'organisme bancaire, en accordant un crédit à un client, inscrit dans son bilan une créance sur X dans son actif et un avoir au compte de X dans son passif : c'est ainsi qu'une certaine quantité de monnaie scripturale est créée. "Envisagée sous l'angle de la technique monétaire et du mouvement des fonds, l'opération de crédit bancaire ne consiste donc pas pour le banquier, comme l'opinion courante tend à se la représenter, à remettre à la disposition de ses emprunteurs des capitaux qui lui sont confiés par ses déposants, mais bien à créer de la monnaie qui va gonfler ses dépôts". (1)

La création de monnaie est un instrument de pouvoir puisqu'elle est à l'origine du crédit. La capacité de création de monnaie est limitée par sa validation sociale c'est-à-dire que toute monnaie est amenée à circuler donc à faire l'objet de transactions ce qui limite ses possibilités de développement : les banques voient leur pouvoir de création monétaire limité par les problèmes de liquidités qu'elles rencontrent. C'est ainsi que cette capacité est d'autant plus importante que les dépôts sont plus abondants : c'est pourquoi la concurrence des établissements bancaires est vive pour attirer les dépôts.

Les facilités accordées au Trésor pour "valider" sa monnaie lui donnent plus de pouvoir pour créer de la monnaie donc pour prêter : cela ne va pas sans limiter d'autant le pouvoir des autres banques.

De plus, le flux des créations et destructions de monnaie se traduit par une variation de la masse monétaire : il n'existe pas de définition précise de ce que doit être la masse monétaire mais il n'en demeure pas moins une répugnance à un accroissement trop rapide, d'autant plus forte qu'on lui attribue généralement une part de l'inflation. Par conséquent toute opération de crédit concourant manière trop évidente à une création monétaire (surtout Banque de France) risque d'encourir l'opprobre des milieux financiers. Tout se passe comme si certaines activités économiques pouvaient sainement engendrer une création monétaire et d'autres pas : il y a dès lors matière à conflit entre les divers groupes sociaux.

(1) F. BLOCH-LAINE, P. de VOGUE.- Le Trésor public et le mouvement général des fonds. PUF, 1960.

2. L'évolution du financement H.L.M.

En partant de l'analyse des diverses méthodes de mobilisation d'un capital de prêt, nous allons examiner la portée de la réforme du financement H.L.M. de 1966 du point de vue redistributif.

Le financement de la construction des logements H.L.M. s'était dégradé depuis quelques années : les organismes d'H.L.M. construisant à des fins locatives rencontraient des difficultés croissantes dans la mesure où la diminution relative du prêt principal les obligeait à "la recherche longue et astreignante de financements complémentaires" (1).

Toutes ces difficultés justifiaient une réforme importante mais le choix qui a été fait, tout en s'inscrivant dans une évolution sensible depuis quelques années auparavant, introduit de nouvelles données dont il importe de préciser la nature.

2.1. Les méthodes de financement

Nous simplifierons en ne prenant en considération que les prêts principaux c'est-à-dire en n'examinant les méthodes antérieure et postérieure à la réforme de 1966 que dans leur principe, en délaissant les conséquences de l'insuffisance du montant des prêts principaux.

En principe donc, on suppose que la construction des logements est financée à concurrence de 80 à 90 % de son prix par un prêt du F.D.E.S. dans le premier cas, par un prêt de la C.P.H.L.M. dans le deuxième cas.

2.1.1. Le financement par le F.D.E.S.

C'est le Trésor qui prend en charge la mobilisation du capital de prêt. Le fait que celui-ci soit la personnification financière de l'Etat, que ses missions évoluent selon le rôle que joue l'Etat dans la vie économique confère certains caractères à cet intermédiaire financier, susceptibles d'induire des effets redistributifs particuliers.

a) Le fonctionnement du Trésor est complexe car à la fois :

- Le Trésor est l'Etat-Caissier chargé de recevoir les versements des débiteurs de l'Etat et de payer les créanciers. C'est ainsi qu'il encaisse le produit des impôts et qu'il assure le paiement des dépenses prévues par la loi de finances.

(1) C.I.E.C. Le financement du logement en France et à l'étranger. PUF, 1966.

- Le Trésor est l'Etat-banquier dans la mesure, d'abord, où il pare aux décalages de recettes et de dépenses dans le temps ; pour cela, il gère la dette publique, émettant des emprunts à court, moyen et long terme. Mais, surtout, il consent des prêts à long terme pour des investissements jugés essentiels, votés par la loi de finances sous le nom d'opérations à caractère temporaire imputées à des comptes spéciaux dont les plus importants sont les comptes d'avances au Crédit Foncier de France, aux organismes d'H.L.M. et surtout les prêts du Fonds de Développement Economique et Social (F.D.E.S.).

Le Trésor donne sa garantie aux prêts distribués par le Crédit National, le Crédit Agricole, le Crédit Foncier ...

Enfin le Trésor est banque d'affaire en tant qu'actionnaire de sociétés d'économie mixte.

Comme pour toute banque, il existe une monnaie-Trésor qui permet à l'Etat de réaliser ses opérations en se servant d'un circuit qui lui est propre. Mais, en plus, le Trésor peut obtenir des avances de la Banque de France, c'est-à-dire avoir un compte débiteur, privilège unique. Le problème permanent du Trésor est la fermeture du circuit qui lui permet de faire face à ses échéances sans problème de liquidités. Par la masse des liquidités utilisées, le Trésor joue un rôle important sur le marché monétaire : les dépenses provoquent une augmentation de la liquidité globale, les recettes affectuent, par contre, une ponction ; si le solde est positif (cas où les recettes sont supérieures aux dépenses), il résulte pour les banques un amenuisement de leurs liquidités au profit du Trésor. C'est dans ce contexte qu'intervient l'institution des bons du Trésor et du plancher auquel les banques sont tenues de souscrire, bref certains instruments de la politique monétaire.

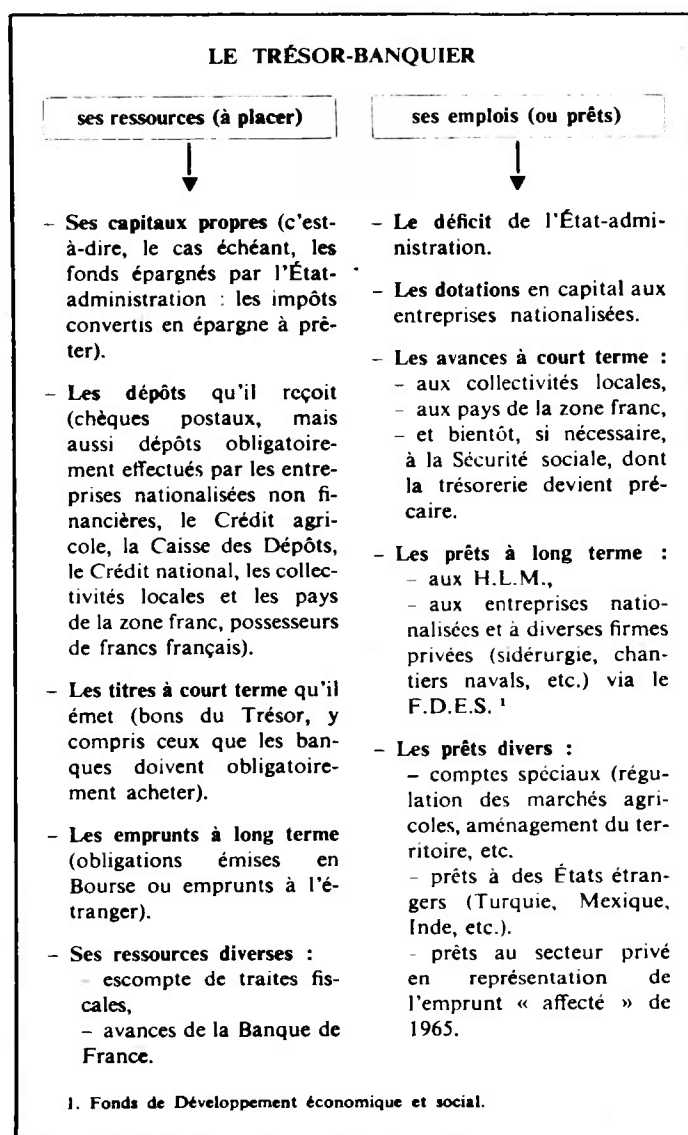
b) Les effets redistributifs vont se jouer en partie dans la relation entre le Budget au sens strict (les dépenses au-dessus de la ligne et les recettes) et les ressources du Trésor-Banquier (cf. tableau K 1).

Un exemple (1) portant sur un exercice budgétaire va permettre de préciser les divers termes de cette relation :

Cf. page suivante.

(1) La Présentation de l'exercice de 1957 est empruntée à S. de BRUNHOFF.

TABLEAU K 1



Source : Les pièges de l'épargne. Seuil, 1966.

	Impasse prévisionnelle	Déficit d'exercice (résultat)	
Dépenses des titres I à VII	4 712	4 760	
Solde opérations du titre VIII		1	
Charges propres du Trésor (comptes spéciaux, HLM, FDES)	466	518	
TOTAL des charges	5 188	5 279	
Recettes encaissées en 1957		4 088	
Recettes encaissées en 1958		113	
TOTAL des recettes	4 231	4 201	
Déficit d'exercice	957	1 078	
Correction dans l'optique de gestion	920	1 041	
		+ 55	Découvert selon la présentation officielle
		- 986	Solde des corrections
		- 28	Déficit global à la charge du Trésor
		+ 1 014	Balance :
		986	Variation des encaisses*
			Endettement brut

* Le signe (+) exprime une diminution des encaisses, le signe (-) leur augmentation.

On peut préciser les termes de la Balance.

Ventilation des moyens de couverture de l'impasse (Mds A.F.) en 1957

Relation avec le secteur monétaire

- Emprunts à long et moyen terme	84
- Dépôts des correspondants	52
- Effets publics	110
- Eléments non recensés	196
	<u>442</u>

Relation avec le secteur monétaire

- Banque de France	+ 510
- Effets publics en portefeuille	
. Banques	+ 39
. Banque de France	- 28
- Entreprises et particuliers	
. Monnaies divisionnaires en circulation	+ 8
. Avoir aux CCP	+ 69
. Avoir au Trésor	+ 1
	<u>+ 101</u>

TOTAL 1 041

Pourcentage des ressources d'ordre monétaire ou du déficit de trésorerie : 57,5 %

On remarque :

- Que le déficit des opérations définitives (4 760 Mds A.F.), qui est de l'ordre de 560 Mds, est couvert par des ressources sur emprunts.
- Que les prêts à long terme (de l'ordre de 500 Mds) ne sont pas couverts par des ressources de même nature, ce qui aurait respecté la règle d'or du financement.

La mobilisation du capital de prêt, dans cet exemple, s'est donc faite essentiellement par transformation de liquidités. D'autres méthodes auraient été possibles. Cependant, on ne peut dans cette présentation savoir si le Trésor a été bénéficiaire ou déficitaire dans ses opérations financières.

c) Evaluation de la redistribution prise au sens de transfert budgétaire

Dans la mesure où le F.D.E.S. ne reçoit pas de dotation budgétaire, on peut considérer le Trésor comme un intermédiaire financier et par conséquent évaluer le coût de fonctionnement de ses activités bancaires avec la relation II (1). Si la subvention est positive, il existe un transfert du Budget (au sens strict) vers ceux qui ont emprunté au Trésor. Si la subvention est nulle, il n'apparaît pas de transfert.

De cette manière on peut évaluer combien coûte globalement à l'Etat (aux contribuables ...) le système de mobilisation d'un capital de prêt par le F.D.E.S. par la règle suivante :

Règle :

Le transfert entre le Budget et l'ensemble des bénéficiaires des prêts du F.D.E.S. est égal à la différence entre :

- le produit du taux d'intérêt moyen des ressources par l'encours de ces ressources correspondantes aux prêts effectués
- le produit du taux d'intérêt moyen des prêts par l'encours de ces prêts.

Comme tous les prêts ne sont pas faits aux mêmes conditions, l'affectation de cette subvention pourra se faire en s'inspirant de la méthode proposée dans la note de la page 115.

L'intérêt de cette structure est de permettre une "déconnection" de ce capital de prêt par rapport au marché du crédit. Cela signifie que les Pouvoirs Publics possèdent une certaine latitude pour définir des conditions de prêts

(1) Cf. page 114.

(taux d'intérêt, montant, durée, différé d'amortissement ...) adaptées à la politique qu'ils veulent mener. A condition de veiller à ce que le taux moyen des prêts ne baissent pas trop, il est possible de prêter à des taux très bas et à des taux plus élevés que le **taux** moyen des ressources de manière à ce que le système financier, considéré comme un tout, ne coûte pas trop cher au Budget : il peut même ne rien coûter du tout.

En réalité, il s'opère une péréquation entre les divers prêts, certains supportent plus de charge d'intérêt que d'autres : on supposera qu'il s'agit là d'un effet de structure n'entraînant pas de transfert. Cette démarche qui procède par indentification d'ensembles entre lesquels s'opèrent les transferts est radicalement différente de celle qui consiste à isoler chaque opération financière et à la confronter avec, par exemple, ce qui se passe sur le marché du crédit en oubliant le contexte structurel.

On peut avoir l'impression qu'un tel mécanisme peut fonctionner sans limite : le Trésor pourrait de la sorte diversifier son portefeuille de manière à diminuer le taux d'intérêt moyen de ses emplois, et par la péréquation, mobiliser une importante quantité de capital de prêt à de très bonnes conditions.

Il n'en est évidemment pas ainsi. Certes la détention par le Trésor d'abondantes liquidités lui donne un volant de transformation plus large mais la capacité de transformation dépend en pratique de deux choses :

- "Outre l'aptitude de l'organisme à capter des fonds à long terme et du partage entre secteur public et secteur privé, il faut retenir la grandeur du financement du déficit courant de l'Etat.
- De l'aptitude du Trésor à drainer des liquidités vers ses caisses."(1)

L'efficience du système de mobilisation d'un capital de prêt est donc lié à la capacité du Trésor à attirer des liquidités. Cette capacité dépend finalement du rôle du Trésor dans l'ensemble des phénomènes de financement et de création monétaire : c'est dans cet ensemble que le Trésor trouve ses limites car il entre en concurrence avec les autres intermédiaires financiers monétaires et non-monétaires. Il en résulte à chaque période, une possibilité de transformation des liquidités mesurée par les multiples activités du Trésor dont la cohérence est assurée par "le bouclage du circuit".

(1) P. de VOGUE, le Trésor et les fonctions de la trésorerie. Cité par Ivan CHRISTIN.

Par conséquent, les prêts du F.D.E.S. présentent un certain degré de rareté.

2.1.2. Le financement par la C.P.H.L.M.

La Caisse des prêts aux H.L.M. est, de fait, dépendante de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le C.P.H.L.M. assure le financement des prêts principaux des H.L.M. locatives, des P.L.R. et d'une partie des logements aidés en accession (I.L.M., I.L.N. ...).

Elle est alimentée par :

- Les liquidités de la C.D.C. (dépôts sur les livrets des Caisses d'Epargne) qui sont transformées en prêts à long terme (voir le taux de transformation de la C.D.C. dans le tableau K 2).
- Des subventions budgétaires de l'Etat qui contribuent au financement des H.L.M. locatives et des P.L.R. Ce sont des dépenses à caractère définitif.
- Des bonifications d'intérêt versées au titre des H.L.M. en accession, des I.L.M. et des I.L.N. et de la remise d'intérêt de quatre ans dont bénéficient les prêts aux H.L.M. locatives.

Un tel mode de financement s'appuie sur une épargne stable, attirée en partie par les avantages fiscaux des livret A. Mais les caractères des liquidités de la C.D.C. sont différentes de celles du Trésor (des années 1960) : il s'ensuit que le mode de mobilisation des capitaux de prêt ne répond pas aux mêmes caractéristiques que précédemment : en particulier la "déconnection" par rapport à la logique du marché des crédits est moindre.

2.2. Conséquences

Une première évaluation des conséquences de l'évolution du système de financement des H.L.M. peut être faite en comparant les taux moyens pondérés des emprunts des intermédiaires financiers tout au long de la période de transition qui correspond à la phase de débudgétisation. Une étude des taux d'intérêt en France de 1959 à 1964 (1) nous apporte de précieuses indications.

(1) Jean-Marie BONNET. Etude des taux d'intérêt en France de 1959 à 1964 : Rémunération des placements. Analyse des taux des emprunts des intermédiaires financiers. R.E., 1968, n° 2.

TABLEAU K 2

TRANSFORMATION DES LIQUIDITES DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Liquidités collectées (1)	4 850	3 530	3 570	5 580	7 650	8 033	9 425	9 487	8 166	12 438	14 396
Emplois en crédits à court terme (2)	40	10	9	34	6	- 8	51	967	1 036	2 304	1 891
Ajustement net (3)	- 10	520	36	148	-142	57	1 066	-221	98	-1 670	-209
Liquidités transformées 1 - (2 + 3)	4 820	3 000	3 525	5 398	7 786	7 984	8 308	9 441	7 042	11 801	12 714

Source : Collection de l'I.N.S.E.E., Série C, 11 (1971).

Le tableau L 1 résume l'évolution générale : il y apparaît que le Trésor emprunte sensiblement moins cher que la C.D.C. jusqu'en 1963. Les tableaux L 2, L 3, L 4 donnent respectivement les taux moyens pondérés des placements à vue, à court terme, à moyen et long terme en fonction du circuit qui assure leur collecte. Le faible taux moyen pondéré des Banques s'explique par une prépondérance des placements à vue dans la composition de leur passif : il convient de noter que les banques ont une moindre capacité de transformation que le Trésor.

Enfin le tableau L5 donne, pour chaque intermédiaire financier, l'écart entre le taux moyen des crédits et le coût moyen des ressources. En utilisant les analyses développées précédemment, notamment l'évaluation du transfert S_t (cf. formule II) et la mise en évidence d'une péréquation, il apparaît que le système de financement des H.L.M. par le F.D.E.S. ne provoque pas de transfert redistributif (au sens d'une dépense définitive du Budget). Mais il faut pour cela qu'une péréquation s'opère : ceci est d'autant plus évident que la marge des crédits à long terme est faible (cf. tableau L6).

L'organisme prêteur peut refuser d'opérer cette péréquation qui impute ses bénéfices. Au niveau redistributif, il est important d'utiliser des intermédiaires financiers dont le fonctionnement produit un effet "tampon" c'est-à-dire une prise en charge des coûts des emprunts par une péréquation : une telle pratique se traduit par une diminution des transferts. Mais, il faut bien situer la nature d'un tel dispositif : la mise en place d'une telle méthode résulte essentiellement d'une relation de pouvoir qui, elle, ne trouve pas de traduction monétaire concrète et simple.

Une autre expression des prérogatives du pouvoir réside dans la capacité à attirer des liquidités. En effet, l'Etat peut draîner une partie de l'épargne grâce à certaines modalités fiscales destinées à procurer aux épargnants un taux de rendement normal. La rémunération réelle est faible ce qui soulage le Trésor d'autant mais l'allègement fiscal permet globalement une rémunération satisfaisante. On pourrait poser le problème de la manière suivante : les pertes de rentrée fiscale seraient analysées comme un revenu négatif ; dans ce cas, le transfert serait égal à cette perte de revenu. Une telle approche signifie implicitement une augmentation des prélèvements. Tout ce raisonnement repose sur une équivalence comptable de flux qui perd de vue la différence politique et économique entre un accroissement de prélèvements et de sommes redistribuées et l'absence de variation des flux.

TABLEAU L 1

Taux moyen pondéré des emprunts des intermédiaires financiers

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Caisse des dépôts, Cais- ses d'épargne	2,92	2,91	2,66	2,60	2,62	2,75
Banques	1,02	1,50	1,17	0,83	0,58	1,13
Crédit foncier	6,09	5,95	5,90	5,83	5,86	5,55
Crédit national	6,60	5,59	5,62	5,65	5,65	5,46
Caisse nationale de cré- dit agricole	3,97	3,47	2,74	2,95	2,89	3,51
Trésor public	2,50	2,21	2,20	2,43	3,07	3,02

TABLEAU L 2

Taux moyen pondéré des placements à vue
en fonction du circuit qui assure leur collecte

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Crédit agricole	1,5	1,5	1,25	1,25	1,25	1,25
Caisse des dépôts	1	1	1	1	1	1
Système bancaire	0,40	0,32	0,36	0,35	0,50	0,34
Trésor public	0,09	0,06	0,08	0,06	0,06	0,11

TABLEAU L 3

Taux moyen pondéré des placements à court terme
en fonction du circuit qui assure leur collecte

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Système bancaire	3,20	3,23	2,74	2,77	2,15	2,46
Crédit agricole	3,37	3,30	3,02	2,78	1,95	2,56
Trésor public	3,20	2,11	2,87	2,83	2,75	2,60
Caisse d'épargne (circuit de la Caisse des dépôts)	3,15	3,15	2,92	2,92	2,92	2,92

TABLEAU L 4

**Taux moyen pondéré des emprunts à moyen et long terme
des intermédiaires financiers**

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Trésor public			4,45	4,225	4,27	4,22
Organismes spécialisés ..	5,41	5,35	5,34	5,28	5,33	5,36
Caisse nationale de crédit agricole	6,22	5,29	5,21	5,25	4,91	4,78

TABLEAU L 5

**Ecart « taux moyen des crédits - coût moyen des ressources »
pour chaque intermédiaire financier**

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Trésor public	1,62	1,25	1,16	0,76	0,11	0,09
Crédit agricole	1,05	1,04	1,80	1,53	1,63	0,93
Banques	5	5,04	4,71	5,07	5,64	5,22
Caisse des dépôts	2,33	2,34	2,59	2,65	2,63	2,50
Crédit foncier	-2,71	-2,65	-2,51	-2,26	-2,13	-1,74
Crédit national	0,40	1,41	1,14	1,10	1,10	1,29

TABLEAU L 5

**Ecarts « taux moyen des crédits - Coût moyen des ressources »
pour chaque catégorie de crédits**

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Marge des crédits à court terme	4,65	4,65	4,21	4,19	4,60	4,17
Marge des crédits à moyen terme	5,31	4,70	4,69	5,09	5,41	5,36
Marge des crédits à long terme	0,89	0,69	0,48	0,21	0,01	0,24

Sources : Jean-Marie BONNET, 1968.

Le coût de cet usage du Pouvoir est plus difficile à évaluer et ne peut se faire que par l'intermédiaire d'une prise en compte globale des conséquences d'une telle pratique : on en verra plus loin la portée.

Le tableau M indique l'évolution des placements sous forme de bons du Trésor. A partir de 1964, on assiste à une décroissance du rôle du Trésor, résultant en partie de la suppression de l'émission des bons à intérêt progressif (3 mois à 3 ans) qui constituaient en 1958 près de 75 % des bons placés dans le public : les encours de ces bons avaient progressé très rapidement à partir de 1958 (8,45 milliards) pour atteindre le maximum en mars 1962 (16,22 milliards).

2.3. Interprétation

Nous avons montré que le Trésor constituait un instrument puissant de mobilisation d'un capital de prêt, capable de convaincre les épargnants de lui apporter leurs liquidités avec des produits financiers (bons du Trésor essentiellement) adaptés et peu coûteux pour le Budget. Au-delà des techniques financières mises en oeuvre, on trouve à l'origine de ceci une volonté politique d'oeuvrer en ce sens. Pourquoi dès lors avoir abandonné progressivement un tel mode de mobilisation des capitaux de prêt ?

Pour comprendre une telle évolution, il faut resituer ce changement dans le contexte économique et politique des années 1960. Sans entrer dans le détail, on peut dire que la nouvelle classe dirigeante rompt avec une tradition planificatrice en menant désormais une politique libérale. Dans le domaine monétaire, cela se traduit par une nouvelle attitude où prime la confiance dans l'efficacité des mécanismes du marché comme moyen d'allouer les ressources financières aux investissements les plus productifs : dès lors la concurrence des intermédiaires apparaît comme le meilleur garant de la rentabilité et du dynamisme du système financier. C'est ainsi qu'une série de mesures sont prises pour stimuler cette concurrence : "la distinction entre les banques de dépôts et les banques d'affaires a été sensiblement diminuée, les conditions débitrices des banques ont été libérées, l'ouverture et la fermeture des guichets bancaires se font sans autorisation ; les possibilités d'action des caisses d'épargne sont accrues mais dans des conditions plus normales qu'auparavant, puisque les dépôts dans les caisses d'épargne ne bénéficient pas, au-delà du livret A, d'avantages fiscaux" (1). De nombreux actifs

(1) Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY. Politique monétaire et croissance économique en France, Armand Colin, 1969.

TABEAU M

EVOLUTION DES PLACEMENTS SOUS FORME DE BONS DU TRESOR

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1969*	1970
Taux de croissance nominal	10,6	28,5	22,9	20,5	15,7	9,0	2,4	0,4	- 1,77	1,2	5,1	4,9	4,9	3,1
Taux de croissance réel	- 2,6	23,1	19,8	17,8	12,0	4,3	0,4	- 1,7	- 4,47	0,0	1,9	- 1,8	- 1,8	- 3,8
% dans l'épargne liquide	29,63	30,47	30,97	31,72	31,31	30,45	27,18	24,42	20,98	17,32	15,97	14,35	14,24	12,51

* Nouvelle série.
Source : C.R.E.P.

financiers sont introduits (SICAV, emprunts des Sociétés de développement régional ou industriels comme le G.I.S., assurances ...) pour accroître la demande de valeurs mobilières au détriment des dépôts et bons à court terme (effet de substitution), la demande totale d'actifs ou l'épargne (effet de richesse), l'offre de valeurs mobilières ou le recours des entreprises au marché financier (1).

Tout cela a pour conséquence un effacement progressif du "capitalisme financier d'Etat" (2) et plus précisément du Trésor car, comme l'indique S. de BRUNHOFF, "si ce centre (le Trésor) du secteur financier public s'affaiblit, le caractère public du secteur tout entier se trouve affecté, à moins de profondes modifications politiques et institutionnelles". C'est ainsi que le "pouvoir financier" de l'Etat (capacité de centraliser des capitaux empruntés et de les affecter à des investissements jugés indispensables) est remis en cause et qu'une limitation est apportée à son action de transformation des liquidités en prêts. Pour cela, les pouvoirs de la Banque de France ont été renforcés, les techniques de politique du crédit modifiées (en particulier, "le plancher des bons du Trésor et le coefficient de trésorerie ont été remplacés par des taux de réserves obligatoires ce qui marque la volonté de l'Etat de ne pas détourner les liquidités bancaires au profit du Trésor public" (1), les bons du Trésor à intérêt progressif supprimés ...

On peut donc dire que les modalités de la réforme du financement des H.L.M. de 1966 s'inscrivent dans une évolution générale et ne s'expliquent pas par l'incohérence dont on a parlé plus haut.

Pour conclure, on constate que l'on est passé d'un système de mobilisation d'un capital de prêt dont les avantages provenaient essentiellement de cette "déconnection" par rapport au marché des prêts à un système de collecte de capitaux plus ouvert à la concurrence. Cette évolution s'est traduite incontestablement par un coût budgétaire (bonification, subvention) et par conséquent par l'apparition d'un transfert.

(1) Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY, op. cit.

(2) Suzanne de BRUNHOFF. Réflexions sur certaines formes nouvelles du "capitalisme financier d'Etat". R.E., n° 2, 1965.

III - LA GESTION DU SALARIAT - LA LOGIQUE D'ENRICHISSEMENT CAPITALISTE

La logique d'enrichissement capitaliste s'appuie sur la mise en oeuvre du capital qui, achetant des machines, des matières premières et du travail, se valorise dans un processus de production de marchandises. Cette valorisation dépend, pour une grande part, du coût et des qualités de la main-d'oeuvre donc du niveau des salaires, de la facilité à trouver des salariés, de la paix sociale, de l'absentéisme, du turn-over ... Tout ceci forme un ensemble d'éléments susceptibles d'accroître ou de diminuer les profits. Par conséquent, cela constitue, pour le patronat et les capitalistes d'une manière générale, un enjeu à propos duquel peuvent se développer des stratégies d'action, soit au niveau de l'entreprise, soit à un niveau plus collectif ce qui renforce d'autant la capacité d'action.

Le logement constitue un enjeu dans la mesure où :

- Son coût représente une part importante du salaire. Il est dès lors important de le limiter voire de le faire diminuer pour éviter que l'augmentation du coût de la vie qui résulterait d'un renchérissement des loyers ou des charges d'accession à la propriété ne conduise à une pression pour augmenter les salaires. C'est ainsi que la logique d'enrichissement capitaliste s'oppose à la logique d'enrichissement par la rente.
- La meilleure localisation d'un établissement ou la seule possible peut le conduire dans un endroit où il n'y a ni main-d'oeuvre en nombre suffisant ni logements. Dès lors que l'existence de logements est une condition nécessaire au bon développement d'une industrie. Il permet d'attirer et de fixer la main-d'oeuvre indispensable.
- S'il se développe un consensus entre employeurs et employés pour développer une politique du logement, cela sera un facteur pour limiter les antagonismes.

Pour contrôler le coût du logement, différentes mesures sont possibles. Elles visent pour l'essentiel à opposer des obstacles à la rente (cf. le premier chapitre) et à mettre en place des formes de mobilisation de capital de prêt appropriées (cf. le deuxième chapitre). "Le capital industriel a, donc, dans son

ensemble, les intérêts objectifs suivants :

- Une limitation de la rente foncière, que celle-ci soit effectivement perçue par la propriété foncière ou par le capital immobilier.
- Un abaissement du prix de production du logement ...
- La suppression d'éventuels écarts à la hausse du prix du marché par rapport au prix régulateur, c'est-à-dire soit une adéquation de l'offre à la demande solvable, soit une régulation administrative du prix (1).

Comme, aujourd'hui, les actions du patronat en faveur du logement ont conduit à une institutionnalisation des formes d'aide favorables, il n'est pas aisé de mettre en évidence l'avantage qui en résulte pour le capital industriel. C'est pourquoi il paraît intéressant, avant d'exposer les modalités actuelles, d'examiner succinctement comment et dans quelle mesure le patronat s'est intéressé au logement de ses employés.

1. Les anciennes stratégies patronales

Une importante enquête (2) effectuée en 1923 - 1930 par le Ministère du Travail auprès des industriels occupant plus de 200 ouvriers, des compagnies de chemin de fer et des Mines permet d'avoir des renseignements précieux sur les stratégies et attitudes patronales dans le domaine du logement. Que ce bilan soit fait entre les deux-guerres ne doit pas faire illusion et amener à établir un lien immédiat entre le ralentissement de la construction de cette époque et les initiatives patronales : la situation d'alors résulte d'un processus qui dure déjà depuis plus d'un demi-siècle.

Le résultat général de l'enquête du Ministère du Travail est que près des 2/3 des firmes occupant plus de 200 ouvriers font quelque chose pour le logement de leur personnel. Même s'il y a de fortes inégalités dans l'effort patronal, il n'en reste pas moins que cette proportion est importante à une époque où le libéralisme est la doctrine dominante. Or comme l'indique C. OLCHANSKI "le but recherché avant tout est de procurer un gîte aux ouvriers de l'exploitation, soit qu'aucun moyen de logement n'existe à proximité, soit que l'on espère fixer le personnel et en faire ainsi un facteur de stabilité sociale. Le désir d'améliorer le sort de la classe ouvrière n'est donc pas le motif essentiel de ces initiatives,

(1) Christian TOPALOV. Capital et propriété foncière. 1973, C.S.U.

(2) Cf. Claude D. OLCHANSKI. Le logement des travailleurs français. L.G.D.J., 1946.

non pas qu'il soit un facteur étranger aux préoccupations du patronat, certaines réalisations prouvent bien le contraire, mais, dans l'ensemble, il s'agit d'une politique qui ne va guère plus loin que les intérêts immédiats de la société industrielle".

1.1. Les modalités d'aide

Les modalités sont diverses depuis l'attribution d'un logement jusqu'à l'indemnité de résidence, forme d'allocation-logement.

Les établissements peuvent accorder une aide financière :

- Pour favoriser l'accession à la propriété en en diminuant la charge pour l'employé à l'aide de conditions avantageuses (location-vente, cession de terrains à bon prix, prêts à faible rémunération ...).
- Afin de permettre à leurs employés de bénéficier des lois RIBOT et LOUCHEUR.
- Destinée à diminuer le loyer (aide individuelle).
- Pour financer des sociétés coopératives d'H.B.M.

Ils peuvent mettre des logements à la disposition de leurs salariés

- Soit par la construction de logements qui, dans ce cas, appartiennent à la société (elle l'incorpore dans son actif) : l'employé est locataire de son employeur et le logement est un avantage en nature inclus dans le contrat de travail.
- Soit par le financement d'une société d'H.B.M. ou d'une société civile dont le lien juridique avec la société initiatrice est concrétisé par son rôle d'actionnaire principal et de bailleur de fonds.

Il convient de remarquer que si les entreprises peuvent adopter des modalités simples en ce sens que les seuls intervenants sont l'employeur et ses employés, il s'est développé des solutions collectives soit pour le financement direct par la création de la "Caisse foncière de crédit pour l'amélioration du logement dans l'industrie" créée par un groupe d'industriels soit par la mise en oeuvre de formules juridiques spéciales de production et de gestion de logements.

1.2. L'importance de l'aide au logement

Pour l'industrie privée, l'enquête indique que 55 % des établissements logent du personnel, avec une moyenne de 23 % de leurs effectifs.

Si la taille de l'entreprise influe guère sur le pourcentage d'employés logés, il n'en est pas de même du secteur de l'industrie et de l'importance des agglomérations.

Ce dernier facteur s'explique aisément : "dans les grandes agglomérations, ou bien le personnel est prélevé sur la population présente qui constitue en général une main-d'oeuvre qualifiée ou bien la création d'une industrie amène un afflux de population venue d'autres centres ou de la campagne mais qui a trouvé à se loger dans des habitations existantes où l'on peut toujours entasser du monde au prix d'une aggravation des conditions de logement".

D'où les tableaux suivants :

	Nombre de firmes enquêtées	Nombre de firmes logeant	% de leur personnel logé	% du personnel logé
PARIS	330	38	6,5	0,65
Villes de plus de 50 000 habitants	560	182	13,5	6,0
Villes de moins de 50 000 habitants	1 531	1 223	26	22,8

REPARTITION DES ENTREPRISES LOGEANT DES EMPLOYÉS SELON LE POURCENTAGE DE LOGES
PAR RAPPORT A LEUR EFFECTIF TOTAL ET SELON LA TAILLE DE LA VILLE

Ville	% du person- nel logé	- de 5 %	5 à 10 %	10 à 25 %	25 à 50 %	50 % et plus	ENSEMBLE
PARIS		75	15	5	5	0	100
Villes de plus de 50 000 habitants		36	14	24	12	4	100
Villes de moins de 50 000 habitants		14	12	31	25	18	100

Une enquête partielle, publiée en 1925, indique que la répartition

par type d'industrie était la suivante :

INDUSTRIES	ETABLISSEMENTS LOGEANT
Textiles	32 %
Métaux	30,5 %
Produits chimiques	7,9 %
Verreries	5,8 %
...	...

Résultat auquel il convient d'ajouter la branche "exploitation minière" où toutes les compagnies occupent plus de 500 personnes logeant directement une partie de leur personnel avec une moyenne de 58 %.

Il est intéressant de rapprocher ceci de l'état de la concentration des entreprises par branches (1) ; si l'on prend comme indice de concentration la proportion de salariés travaillant dans des établissements de plus de 100 salariés, on a, pour 100 salariés, le nombre de salariés ainsi concentrés :

	1921	1931
Mines	97,0 %	98,4 %
Métallurgie	96,8 %	98,3 %
Textiles ...	69,2 %	72,2 %
Chimie	58,0 %	63,5 %
...

Il y a là une correspondance qui permet de penser que ce sont les entreprises les plus importantes qui se sont efforcées de mener une politique du logement pour leurs salariés. Certes les problèmes de localisation ont joué fortement et c'est en particulier le cas pour les mines mais on peut également avancer l'hypothèse suivante : n'y a-t-il pas cohérence entre une aptitude à la concentration qui résulte d'une capacité d'accumulation (aspect financier), d'une capacité de rationalisation du processus productif (aspect organisation du travail, planification et gestion) et entre la capacité à résoudre les difficultés de gestion du salariat en particulier par une politique du logement ?

Quant à l'aide financière, elle est complémentaire en ce sens que 70 % des établissements qui contribuent au financement du logement logent également des employés et que c'est surtout dans les grandes villes que les entreprises offrent la plus grande aide financière.

(1) Chiffres donnés par A. SAUVY. Histoire économique de la France entre les deux guerres. Fayard, 1971.

1.3. Rôle de l'aide et modalités de l'aide

L'enquête complémentaire de C. OLCHANSKY indique que les entrepreneurs ne considèrent pas cette activité comme rentable, quelque soit le mode de financement adopté ; de plus, il faut signaler que, du moins dans les entreprises de plus de 100 salariés, l'initiative en est purement patronale et ne résulte pas de revendications ouvrières ; parmi les avantages qu'indéniablement obtiennent les employeurs de cette stratégie sociale, il convient de citer la stabilité de la main-d'oeuvre : l'employé logé est moins mobile que celui qui a acquis son indépendance pour son logement. Cette liaison est obtenue de diverses manières : la plus courante est de faire du logement un accessoire du contrat de travail (la rupture du contrat entraîne le congédiement du logement) ; la sélection des bénéficiaires est un outil important pour s'acquérir la fidélité du personnel le plus qualifié qui représente un bien précieux pour l'employeur. On a pu voir le cas d'une entreprise récemment implantée accorder des logements à des jeunes ménages ce qui est une méthode efficace de constitution de son personnel.

Il en résulte donc une stabilité de la main-d'oeuvre et également un climat social favorable.

Existe-il des raisons de choisir une modalité d'aide de préférence à une autre ?

Si l'on considère les sept compagnies de chemin de fer avant leur réunification, on constate que toutes ont pratiqué une politique importante d'aide au logement sous toutes ses formes ce qui s'explique aisément puisque la nature de l'exploitation implique une dispersion spatiale que doit couvrir la localisation du personnel : les modalités, entre la construction directe et l'aide financière, sont utilisées de manière plus ou moins importante mais complémentaires ; mais il apparaît cependant que "l'aide directe aux salariés est importante, contrairement à ce qui se passe pour les sociétés industrielles. Ceci tient à ce que le personnel, fonctionnaire en grande partie, est attaché à l'emploi et que ce genre d'aide va plus volontiers à un personnel stable que volant".

Le détail des différentes formes d'aide apportées en 1930 comporte également des informations intéressantes :

Forme de l'aide	Établissements occupant + de 500 personnes	Établissements occupant de 200 à 500 pers.	Total (1930)
<i>1° Aide aux organismes d'H. B. M. et assimilés :</i>			
Souscriptions d'actions et d'obligations.	191.920.320	14.999.802	206.920.122
Apports ou cessions de terrains, avances, etc	32.125.325	3.055.859	35.182.184
TOTAL	224.046.645	18.055.661	242.102.306
<i>2° Aide directe aux salariés :</i>			
Contribution au paiement du loyer (1).	13.382.073	3.375.545	17.257.618
Facilités pour l'accèsion à la propriété. Cession de terrains.	3.803.934	491.810	4.295.744
Avances.	341.944.051	10.067.595	45.011.646
Participation au paiement des annuités de remboursements, d'emprunts contractés	1.134.920	344.155	1.479.075
TOTAL.....	53.764.978	14.279.105	68.044.083
TOTAL GÉNÉRAL....	227.811.623	32.334.766	310.246.389

(1) Sous toutes réserves.

Il y apparaît une attitude différente des grandes entreprises et des plus petites : "les grandes firmes marquent une nette préférence pour les sociétés d'H.L.M. dont elles sont en mesure de contrôler et de diriger l'activité, tandis que les petites firmes montrant un intérêt au moins égal à l'aide directe, apprécient mieux ainsi l'utilisation de leurs fonds qu'en les apportant à des sociétés dont elles ne sont pas les actionnaires majoritaires".

1.4. Pour conclure, les résultats rapportés par C. OLCZANSKY mettent nettement en évidence que l'enjeu que constitue le logement a conduit les entreprises à intervenir en définissant des statuts du logement susceptibles d'assurer la stabilité d'une proportion variable de leurs salariés, de pouvoir gérer leur salariat en tenant compte des circonstances particulières du marché de l'emploi. Il semble de plus que ce soit les entreprises les plus importantes qui aient le mieux réussi à maîtriser ce problème, en particulier par l'adoption de modalités au contour défini institutionnellement (à l'époque).

On peut admettre sans difficultés que les entreprises attendent de ces politiques du logement des gains supérieurs à leur coût. Il est certes difficile d'évaluer le bénéfice d'une telle pratique de gestion du salariat. Cependant, dans la mesure où sont mises en place des systèmes (institutions, ...) de production et de gestion des logements susceptibles de conduire au même résultat mais pris en charge par l'Etat, on peut obtenir un ordre de grandeur de la redistribution

opérée en évaluant ce qu'il en coûterait aux entreprises pour mener une telle politique avec leurs fonds propres. Ce calcul aurait à prendre en compte les modalités les plus vraisemblables, compte tenu de la situation du marché local de logements et du type de main-d'oeuvre employée.

Cependant on ne peut guère imaginer une prise en charge totale par l'Etat pour au moins une raison importante : en effet, il est essentiel de pouvoir contrôler l'affectation de cette aide pour que ce système étatique "fonctionne" bien. Ce contrôle se paie de diverses manières mais il est probable qu'il coûte moins cher que le financement du système étatisé d'aides au logement.

2. Les principales formes institutionnelles de gestion du salariat à l'aide du logement aujourd'hui

2.1. La participation des employeurs à l'effort de construction (1)

Si l'Etat a défini les conditions d'attribution, de financement, mis en place des circuits de financement, etc..., la forme juridique des sociétés de construction et de gestion des logements laisse l'initiative aux collectivités locales et aux employeurs ou groupes d'employeurs.

Le cadre est assez souple pour permettre en fait deux solutions alternatives et/ou complémentaires.

Il existe ainsi une oscillation entre deux formes : soit la construction de logements sociaux est le fait de la collectivité locale et dans ce cas, c'est elle qui développe ses critères d'attribution des logements et les applique sans qu'il y ait, en principe, contrôle des employeurs ; soit c'est l'employeur ou un groupe d'employeurs qui crée une société d'H.L.M. et en est l'actionnaire principal.

La première forme [office municipal ou départemental] correspond à une organisation du marché du logement qui efface la relation employeur-employé. Elle se développe quand la pénurie de main-d'oeuvre n'est pas préoccupante : le marché de l'emploi répond d'une manière satisfaisante aux exigences de la production de biens ou de services. L'attachement du personnel à l'entreprise est alors une condition moins préoccupante.

(1) Mireille GIRARDIN. La participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction. Thèse 1968.

C.A.D. Didier CORNUEL, Bruno DURIEZ. Le C.I.L. de Roubaix-Tourcoing. D.G.R.S.T. mai 1973.

La revue "Habitation".

La seconde forme résulte d'une nécessité pour le patronat (d'une entreprise, d'un groupe d'entreprise ...). Par exemple, on peut citer le cas fameux des établissements MICHELIN à Clermont-Ferrand où leurs rapides croissances n'a été sans problème car leur puissance était une source de conflits avec la société traditionnelle clermontoise à qui ils enlevaient leur main-d'oeuvre habituelle grâce à des salaires plus élevés et à une action sociale importante. La politique du personnel pratiquée a été de "tirer, façonner une main-d'oeuvre qualifiée et disciplinée en l'entourant de tout un appareil social, dont le logement n'était pas le moindre avantage" (1). C'est ainsi que, dans le cadre de la législation H.B.M., MICHELIN a logé son personnel le plus largement possible en cité-jardins jusqu'en 1939. Il s'ensuit que l'employeur arrive par ce biais à contrôler sa main-d'oeuvre et à la fixer.

C'est pour renforcer la capacité de développement de cette deuxième forme qu'a été mis en place la contribution patronale à la construction.

Le financement du logement par le 1 % patronal (devenu depuis 0,90 %) a été imposé et généralisé par la loi de 1953 : mais cette forme de financement avait déjà auparavant été mise en oeuvre par le patronat de certaines régions et de certaines branches (cf. l'étude du C.A.D.).

Les entreprises de plus de 10 salariés sont tenues de consacrer 1 % de la masse salariale au financement de logements. Les modalités diverses d'utilisation de cette masse d'argent sont laissées au choix de l'employeur dans les formes définies par la loi. Le caractère important de cette latitude est le contrôle des entreprises sur la production de logements financés sur ces fonds. Le contrôle n'est pas toujours direct mais il semble que cela soit souvent le cas, même par sociétés H.L.M. interposées qui sont, dans ce cas, "sous égide". Dans le cas où la collecte se fait par un C.I.L. (comité interprofessionnel du logement), association régie par la loi de 1901, les fonds sont prêtés pour l'essentiel à des sociétés d'H.L.M. : ces dernières sont juridiquement indépendantes du C.I.L. En pratique, celles-ci peuvent difficilement échapper à l'emprise du C.I.L. qui fournit souvent des terrains [dont l'existence conditionne l'octroi du prêt principal], le financement complémentaire, les crédits relais, les études techniques et le volant de trésorerie. De plus, si le C.I.L. peut être statutairement paritaire, souvent, d'une manière ou d'une autre, les représentants du patronat arrivent à imposer leurs vues.

(1) P. ESTIENNE et S. DENNAU. Clermont-Ferrand. La documentation française, 1965.

L'importance de ce mode de financement est tel qu'on a pu estimer que depuis la Libération jusqu'en 1965, en excluant du total les logements édifiés au titre de la reconstruction et de ceux qui n'ont bénéficié d'aucune aide, un logement de type H.L.M. ou primé sur trois a été financé selon une part variable par la construction patronale du 1 %. D'autre part, l'efficacité du 1 % pour l'employeur [rapport entre la masse de 1 % investie et le volume de travaux effectués] aurait un taux moyen de un quart. Ajoutant à cela le droit de désignation confié à l'employeur, on conçoit aisément quelle est l'importance stratégique de ces fonds pour le patronat. Il est d'ailleurs remarquable qu'en Italie où la cotisation existe de la même manière, les fonds sont recueillis par un organisme unique et l'attribution des logements est effectuée par des commissions provinciales selon des critères sociaux ; dans ces conditions, le contrôle direct du logement a été enlevé au patronat.

En France, cela n'est pas le cas : les modalités de financement à l'aide du 1 % deviennent alors un outil précieux. Sans chercher à généraliser, on peut indiquer dans cette perspective une des conclusions du C.A.D. dans l'étude du C.I.L. de Roubaix-Tourcoing : "si l'intervention directe est due à des raisons conjoncturelles - la carence des autres constructeurs - elle n'en manifeste pas moins l'importance du problème du logement dans la mobilisation de la main-d'oeuvre. Indépendamment de la nature de l'activité (le textile pour Roubaix-Tourcoing) l'intervention dans le logement est le fait d'employeurs qui ne peuvent envisager le déplacement de leurs unités de production, c'est-à-dire qu'ils doivent résoudre leur problème d'emploi localement. L'observation de C.I.L. comme ceux de Lille ou de Valenciennes est à cet égard révélatrice : les entreprises "nationales" disposant de plusieurs usines ne cotisent pas sur place sauf lorsqu'elles ont un problème conjoncturel à résoudre ; au contraire elles font porter leurs efforts en matière de logement sur les unités de production qu'elles envisagent de développer de préférence".

Il semble donc que les entreprises ont des politiques du logement variables selon leur taille et leur importance. Celles qui ont moins de 10 salariés ne peuvent en principe que compter sur le parc de logement existant que celui-ci soit en partie géré par une municipalité ou non. Par contre, les entreprises moyennes peuvent, à la longue, constituer un parc de logements à leur quasi-disposition, et ceci d'autant plus favorablement qu'existe une cohésion patronale : celles-ci sont le plus souvent très attachées à une ville et on peut dire d'elles qu'elles sont nées de la ville, elles en sont l'expression. Mais, dans

la mesure où ce schéma traditionnel est remplacé par une nouvelle relation où l'industrie apparaît comme "surimposée à la ville" (1), l'utilisation du 1 % prend une nouvelle dimension et exige un remodelage des organismes qui le gèrent (par exemple, extension des compétences territoriales).

2.2. L'allocation-logement

L'allocation-logement a été créée en 1949 sous la forme d'une prestation sociale et c'est comme telle qu'il faut l'analyser.

On rappellera rapidement l'origine des prestations sociales : les prestations sociales permettent de palier théoriquement à la différence de dépenses que font un père de famille et un célibataire, les deux recevant le même salaire. Le problème se pose alors ainsi :

La loi du marché va favoriser à l'embauche le célibataire au détriment du père de famille nombreuse, qui lui, exigera un salaire plus élevé pour nourrir sa famille. Si les organisations syndicales revendiquent une rémunération correspondant au principe "à travail égal, salaire égal", il est nécessaire de fixer le salaire à un niveau suffisant pour faire vivre une famille de taille moyenne. Cette difficulté est résolue, en partie, par les prestations sociales dont le mécanisme est schématiquement le suivant :

" Il a toujours été convenu que le salaire produit d'un travail, devait permettre, non seulement à l'ouvrier de vivre, mais également de se reproduire, c'est-à-dire de subvenir aux besoins de la famille. Or, par l'institution du sursalaire familial, on tend à soustraire au salaire sa deuxième fonction et à la réduire à la somme strictement nécessaire, non pas au père de famille, à l'homme marié, mais à l'individu seul" (2).

De même l'allocation-logement permet d'effectuer une redistribution de la masse salariale de manière à aider les ménages dont le coût du logement dépasse un niveau admis comme normal, compte tenu du revenu et de la taille du ménage. Cette péréquation "écrite" en quelque sorte les taux d'effort trop élevés.

(1) Ph. PINCHEMEL. "Réflexions sur les relations entre l'industrie et la ville". Economie et Société, 1968.

(2) Extrait de l'Humanité cité par Dominique CECCALDI. Histoire des prestations familiales. UNCAF, 1957.

Si un tel système n'existait pas, et si une proportion non négligeable de ménages devait fournir un taux d'effort élevé, cela se traduirait par une hausse de salaires. Par contre, l'allocation-logement permet d'amortir la répercussion de la hausse du prix de certains logements sur les salaires.

Evidemment, une hausse générale du coût du logement plus rapide que celle des salaires risque de faire perdre à l'allocation-logement son utilité première.

On trouvera, dans le tableau suivant, une évaluation du transfert pour l'année 1970 (évaluation grossière établie à partir de l'enquête-logement 1970).

C.S.P.	Montant des allocations-logement en millions de F.	Nbre de ménages percevant l'allocation-logement en milliers.	Taux de ménages percevant l'allocation-logement	Montant moyen par ménage allocataire
Agriculteurs exploitants	72,95	60,5	5 %	1 200 F.
Salariés agricoles	30,21	29,3	11 %	1 030 F.
Patrons de l'industrie et du commerce	51,64	45,1	4 %	1 140 F.
Professions libérales et cadres supérieurs	72,17	78,2	9 %	920 F.
Cadres moyens	236,96	222,4	17 %	1 060 F.
Employés	248,85	204,7	17 %	1 210 F.
Ouvriers	1 116,84	987,4	21 %	1 130 F.
Personnels de service	67,41	58,9	15 %	1 140 F.
Autres actifs	81,72	75,0	23 %	1 090 F.
Inactifs	162,59	142,5	3 %	1 140 F.
	2 192,87	1 904,0	12 %	1 150 F.

REMARQUES FINALES

Cette étude n'a pas pour ambition de dire le dernier mot sur les effets redistributifs engendrés par le logement : elle est essentiellement exploratoire. Dans ces remarques finales, en guise de conclusion, nous voulons établir le bilan de ce travail, non point en rassemblant les divers résultats épars dans le texte mais en explicitant la démarche générale qui forme la trame de ce rapport. Dire qu'il a été rédigé dans l'ordre, chapitre après chapitre, serait prendre un peu de liberté avec la vérité : en réalité, certaines parties ont été esquissées avant d'autres, divers plans essayés sans succès devant un foisonnement d'éléments importants qui n'arrivaient pas à s'articuler simplement. Est-ce que le mode d'exposition adopté est le plus satisfaisant ? La réponse est négative si l'on en attend des résultats simples, cohérents et étayés : mais il aurait fallu pour cela que le domaine du logement, son économie politique soient mieux connus. Par contre, la réponse est positive pour deux raisons : d'abord parce que l'enchaînement permet de comprendre pourquoi et en quoi la problématique "traditionnelle" des phénomènes redistributifs est insatisfaisante ; ensuite parce qu'il ouvre des perspectives en suggérant une voie pour appréhender globalement les phénomènes redistributifs issus du logement et pour donner plus de consistance à ce type d'analyse.

Au départ, les premières investigations ont mis en évidence deux types majeurs de difficultés :

- La nature du bien-logement est complexe : bien de consommation obligé, c'est un bien durable, un élément de patrimoine qui peut s'apparenter à un actif financier ; c'est de plus un bien aux statuts économiques divers. Mesurer les transferts générés par les diverses modalités d'occupation ou de possession des biens-logements, c'est nécessairement pouvoir établir une relation d'ordre total susceptible de définir l'inégalité et l'égalité : or comment comparer la situation d'un ménage accédant (qui paye des annuités de remboursement mais qui accroît son patrimoine), d'un ménage propriétaire (qui ne paie rien et qui dispose d'un capital) et d'un ménage locataire (qui paie un loyer sans accroissement de patrimoine) ..., surtout si l'on écarte des méthodes de calcul comme l'introduction d'un loyer fictif (les hypothèses sous-jacentes sont trop fortes).

- La mise en oeuvre d'une évaluation de la redistribution signifie, implicitement, que sont résolues les questions suivantes :

- . L'identification des transferts.
- . L'"origine" ou le système de référence (par rapport à quoi va-t-on évaluer le montant des transferts).
- . L'explicitation des critères de jugement de la nature des transferts.
- . Le problème de l'incidence.

A partir de là, deux attitudes sont possibles :

- Ou bien simplifier en négligeant le problème de l'incidence, en identifiant les transferts aux résultats de l'activité du budget ou aux avantages liés à une "rente de situation" par rapport à un marché libre ... Dans ce cas, et c'est ce qui a été fait dans la première partie, on obtient des évaluations intéressantes mais dont le caractère empirique masque le sens et inhibe toute réflexion sur une politique du logement en se limitant à une description.

- Ou bien prendre en compte "l'épaisseur socio-économique" du bien-logement, c'est-à-dire procéder à une analyse des enjeux qu'il représente pour divers groupes sociaux ou agents économiques. Dès lors, les questions évoquées précédemment trouvent un terrain concret pour obtenir des réponses. Telle est la démarche générale adoptée dans la deuxième partie "Jalons pour une nouvelle problématique".

C'est ainsi, que, tour à tour, nous avons procédé à une première analyse

- Du phénomène de la rente, identifié comme une logique d'enrichissement qui suit des lois propres selon les formes concrètes qu'il prend ; en parlant de "bon fonctionnement" de la rente et d'obstacles à la rente, nous montrons qu'il n'y a pas de système de référence absolu par rapport auquel on pourrait mesurer "la distorsion" : le marché parfait, celui qui permet l'allocation optimale des ressources, est, dans le domaine du logement, une garantie de "bon" fonctionnement de la rente.
- Des enjeux que représente le logement pour la logique capitaliste. Pour mieux les mettre en évidence, nous nous sommes référés à des situations d'avant-guerre susceptibles d'indiquer le sens des pratiques des industriels et, par conséquent, en première approximation le sens du 1 % patronal, de l'allocation-logement (du point de vue de la logique d'enrichissement capitaliste) ...
- De la signification économique de la mobilisation d'un capital de prêt destiné au financement du logement.

Ce n'est là qu'une première approche de "l'épaisseur socio-économique" du bien-logement. A titre d'exemple, citons M. ALPHANDERY qui estime que "la production de logements est un investissement productif, tant en lui même que par ses effets induits :

- La qualité de l'habitat influe sur le comportement social et la qualité du travail.
- Le logement, sans qu'il soit tenu compte de l'environnement, accentue la ségrégation et engendre les tensions explosives.
- Le logement, générateur d'épargne, réduit les risques inflationnistes.
- La croissance industrielle est tributaire de l'essor de la construction qui autorise la mobilité des populations.
- S'accompagnant d'une importante consommation de biens intermédiaires, la construction joue un rôle d'entraînement économique considérable." (1).

La méthode consiste donc à identifier des groupes socio-économiques pour lesquels le logement est un des éléments qui leur permettent de mener à bien leur activité ; pour chaque groupe identifié, le logement présente un intérêt particulier : il doit avoir certaines qualités ou caractéristiques adaptées à la stratégie et au comportement du groupe. Mais, il est bien évident que n'importe quelle modalité d'appropriation ou de production ou de financement du logement ne va pas favoriser tous les groupes socio-économiques en même temps : certains y verront, pour eux, des avantages ; d'autres des inconvénients. Il en résulte que les diverses règles, institutions, lois, décisions établies par un groupe organisé ou par l'Etat pour modifier la nature de certains logements amélioreront le bilan ou l'enrichissement de certains et amputeront le bilan d'autres. C'est dans ce sens qu'apparaissent des effets redistributifs.

Cette conception de la redistribution s'apparente, dans les grandes lignes, à celle qu'expose B. WALLISER dans son texte : "Méthodologie des transferts" (2).

En effet, B. VALLISER constate que "le concept de transfert est généralement défini à partir d'une représentation globale du système socio-économique comme formé d'un ensemble d'agents reliés entre eux par des flux de nature physique ou

(1) M. ALPHANDERY. Cahiers de l'U.N.I.L.

(2) E. MALINVAUD et B. WALLISER. Les transferts entre agents économiques. L'étude des transferts. La méthodologie des transferts. Bulletin Interministériel pour la R.C.B., septembre 1974.

monétaire ... Ce réseau de relations présente alors de nombreuses caractéristiques systémiques. Ainsi, toute modification en un point du système se répercute sur l'ensemble du système (en particulier, toute modification de comportement d'un agent a des effets en chaîne)". Dès lors la démarche d'analyse des transferts en découle : "le concept de transfert peut être défini en simulant le processus de décision d'un agent qui recherche le meilleur moyen pour atteindre ses objectifs, compte tenu des effets prévisibles de sa décision". Toute décision d'un agent, tout en s'inscrivant dans un processus stratégique particulier, a des effets en chaîne que B. WALLISER classe en "effets immédiats, résultant de la concrétisation de la décision, à savoir la mise en place d'un flux monétaire ou de biens et services, et en effets différés (à plus ou moins long terme) qui se divisent eux-mêmes en x effets directs, dus à une modification de comportement d'un agent sous l'action des effets immédiats, et x effets indirects, dus à une modification du système socio-économique sous l'action des effets immédiats ou différés directs". Cette classification est-elle bien utile ? Elle nous semble présenter une hiérarchie d'effets qui ne correspond pas toujours avec celle des objectifs des agents décideurs.

Néanmoins, de ceci on peut déduire une définition des transferts liés à une décision :

Si "les intervenants dans la décision sont : le décideur X , les groupes-cibles Y_i qui subissent les effets immédiats de la mesure, les agents Z_j qui subissent les effets différés de la mesure, et un agent T qui procède à l'évaluation de la décision et qui peut être l'un quelconque des X , Y_i ou Z_j (ou même un observateur extérieur), un agent T dira qu'une décision D prise par X a des effets de transfert (par rapport à une décision de référence D_0) si les bilans des effets de la décision D (mesurés par rapport à ceux de D_0) sur les groupes-cibles Y_i et Z_j ne sont pas jugés équivalents par T ".

Une telle méthodologie contient un certain nombre d'hypothèses :

- Que l'on peut isoler un décideur et une décision.
- Que l'on peut répertorier "les groupes-cibles" et les effets qu'ils subissent ("l'idée essentielle de la notion de transfert est l'existence de discriminations entre groupes-cibles quant aux effets de décision").
- Qu'un "observateur T " sait valoriser et comparer les bilans relatifs par agents. "Il faut insister sur le fait que ces bilans sont subjectifs et que deux agents peuvent apprécier différemment les effets de transfert, soit qu'ils considèrent des décisions de référence différentes, soit qu'ils valorisent différemment les effets en fonction de leurs objectifs propres".

- Que l'on sache donner un sens au choix de telle ou telle "situation de référence" par rapport à laquelle est évalué le transfert. En effet, "le choix de la décision de référence est très largement arbitraire. Elle s'interprète souvent, comme une "norme" par rapport à laquelle l'agent T jugera la décision considérée".

Le cadre d'une étude des effets redistributifs engendrés par le logement se présente donc ainsi :

- Identifier les groupes socio-économiques concernés et analyser leur rapport au logement c'est-à-dire la nature de l'enjeu que le logement représente pour eux.
- Examiner la nature de l'effet pour chaque groupe d'une décision (action, législation, mise en place d'institution...) en tenant compte des résultats de l'analyse de leurs rapports au logement (donc de leur logique d'enrichissement).
- Evaluer les bilans respectifs soit par rapport à la situation antérieure, soit par rapport à la situation de référence d'un des groupes. Il est probablement impossible de chiffrer les bilans dans la plupart des cas mais, si l'analyse des comportements a été bien faite, on pourra apprécier le sens de l'évolution des bilans.

B I B L I O G R A P H I E

BIBLIOGRAPHIE

- ALPHANDERY (M.).- Cahiers de l'U.N.I.L.
- AZCARATE (J.).- La rentabilité des capitaux investis dans le logement. Quelques informations chiffrées.- CREDOC, mars 1966.
- AZCARATE (J.).- Une hypothèse sur le niveau qu'atteindraient les loyers des logements anciens sur un marché libre.- CREDOC, 1966.
- BANDERIER (Gérard) et GHIGLIAZZA (Pierre).- Les revenus des ménages en 1970.- Les Collections de l'I.N.S.E.E., série M, n° 40.
- BARETS.- Rapport : l'industrialisation du bâtiment et l'organisation des professions concourant à l'acte de construire.- 1971.
- BLOCH-LAINE (F.), de VOGUE (P.).- Le Trésor public et le mouvement général des fonds.- P.U.F., 1960.
- BONNET (Jean-Marie).- Etude des taux d'intérêt en France de 1959 à 1964 : Rémunération des placements. Analyse des taux des emprunts des intermédiaires financiers.- R.E., n° 2, 1968.
- BROCHIER (H.).- Finances Publiques et Redistribution des revenus.- A. Colin, 1950.
- BROCHIER (H.) et TABATONI (P.).- Economie financière.- P.U.F., 1959.
- BRUNHOFF (S. de).- Capitalisme financier public. Influence économique de l'Etat en France (1948-1958).- S.E.D.E.S., 1965.
- BRUNHOFF (S. de).- Réflexions sur certaines formes nouvelles du capitalisme financier de l'Etat.- R.E., n° 2, 1965.
- CAHIERS DU S.A.E.I.- Problème foncier urbain et politique foncière : une approche élargie, n° 0., 1974.
- CARSALADE (Y.) et NICOLAS (F.).- FILO : Modèle de financement du logement.- Statistiques et Etudes Financières, n° 9, 1973.
- CAZEL (Henri), VAJDA (Pierre).- Les pièges de l'épargne.- Seuil, 1966.
- CECCALDI (Dominique).- Histoire des prestations familiales.- U.N.C.A.F., 1957.
- C.E.E.- Colloque sur la politique des logements sociaux.- 1963.
- C.E.G.I.- Etude de l'investissement dans la construction.
- C.I.E.C.- Le financement du logement, en France et à l'étranger.- P.U.F., 1936.

- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE 1953.- Le problème du logement.
- CONSEIL NATIONAL DES IMPOTS.- Rapport 1974.
- CORNUEL (Didier), DURIEZ (Bruno), C.A.D.- Le CIL de Roubaix-Tourcoing.- D.G.R.S.T., mai 1973.
- COSTE (Roger).- Revue Banque.- Juillet-août, 1974.
- C.R.E.P.- Placements, patrimoine et rendement.- Juin 1974.
- CRISTIN (Ivan).- Transformation des liquidités et financement du Plan.- Mouton, 1967.
- DIRECTION DE LA PREVISION (Note de la).- Janvier 1971.
- DRESCH (M.).- Le financement du logement.- Berger-Levrault, 1973.
- DURIF (Pierre) et BERNIARD (Sylvie).- De quelques inégalités entre locataires.- Economie et Statistique, n° 25, 1971.
- DUTAILLY (J.C.) et BURLAN (D.).- Les conditions de logement des ménages en 1970.- Les Collections de l'I.N.S.E.E., série M 28, 1973.
- ESTIENNE (P.) et DENNAU (S.).- Clermont-Ferrand.- La documentation Française, 1965.
- FOULON (A.), HATCHUEL (G.) et KENDE (P.).- Les impôts et cotisations sociales à la charge des revenus en France.- Consommation, n° 4, 1973.
- GIRARDIN (Mireille).- La participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction.- Thèse, 1968.
- GRANELLE (J.J.).- Problème politique et social.- La Documentation Française.- 24 mai 1974.
- G.R.E.C.O.H.- Dossier n° 4, juin 1974.
- GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.).- Politique monétaire et croissance économique en France.- Ar. Colin, 1965.
- GUILLOT (M.).- Quelle est la rentabilité des capitaux investis dans les logements en location.- Annales du CREDOC, n° 1, 1965.
- HOCHARD (J.).- Aspects économiques des prestations familiales. U.N.C.A.F., 1961.
- HOUIST (G.).- La politique du logement.- Etudes et Documents, du Centre de Recherches Economiques et Sociales, mai-juin 1964.
- HORRIERE (Y.) et PETIT (P.).- Note méthodologique sur l'intégration des effets éducation-revenu dans une analyse des effets redistributifs de l'enseignement supérieur.- CEPREMAP., 1972.
- I.N.S.E.E.- Enquête Logement 1970.
- I.N.S.E.E.- Fresque historique du système productif.- Collection de l'I.N.S.E.E. E 27, 1974.

- JEANCOURT-GALIGNANI (Antoine) et LATINUS (Albert).- Evaluation de la charge financière de l'aide publique au logement.- Bulletin du Ministère de l'Economie et des Finances, n° 55, avril-juin 1971.
- JOUSSELLIN (B.).- Le coût pour l'Etat des logements aidés.- CREDOC, 1974.
- LEVY-GARBOUA (L.).- Budget de l'éducation nationale et redistribution des revenus entre 1965 et 1969.- CREDOC, octobre 1973.
- LEVY-LAMBERT (H.).- Modèle de choix en matière de politique du logement.- Revue d'Economie Politique, n° 6, 1968.
- MALINVAUD (E.) et WALLISER (B.).- Les transferts entre agents économiques. L'étude des transferts. La méthodologie des transferts.- Bulletin Interministériel pour la redistribution des choix budgétaires, n° 18, septembre 1974.
- MARECHAL (P.).- Income Redistribution Through aid to Housing in France (Initial Evaluation for 1970).- CES's Seminar, avril 1975.
- NEVITT (Adela Adam).- Housing, Taxation and Subsidies, 1966.
- NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES.- La Caisse des Dépôts et Consignations, n° 3996,97,98 20 juin 1973.
- NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES.- Le Crédit Foncier de France, n° 3 967 et 68, 2 mars 73.
- NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES.- Le financement du logement, n° 3 704 et 705, juil. 1970.
- OLCHANSKI (Claude D.).- Le logement des travailleurs français.- L.G.D.J., 1946.
- PASCAL (F.).- L'économie de la production des logements.- Thèse 1971.
- PAULHAC (F.).- L'expertise immobilière.- Eyrolle, 1962.
- PEROUSE (Maurice), Directeur Général de la C.D.C.- Conférence du 8 novembre 1974, Les Echos.
- PINCHEMEL (Ph.).- Réflexions sur les relations entre l'industrie et la ville.- Economie et Société, 1968.
- RAPPORT DU VIème PLAN.
- RENARD (Vincent).- Allocation des sols urbains : modèles et réalités.- R.E., janvier 1975.
- RIBOUD (J.).- Libéralisme et Financement. Le cas particulier du Crédit au logement.- Les éditions de l'épargne, 1965.
- RENARD (Vincent).- Allocation des sols urbains : modèles et réalités. R.E., janvier 1975.
- ROZE (Hélène).- Impôts directs et transferts sociaux : effets sur l'échelle des revenus de 1962 à 1970.- Economie et Statistique, septembre 1974.

- S.A.E.I.- L'investissement dans le logement, en France et à l'étranger, 1970.
- SAUVY (A.).- Historique économique de la France entre les deux guerres.- Fayard, 1971.
- THERY (O.).- Tables économiques et financières.- Dunod, 1968.
- TOPALOV (Christian).- Capital et propriété foncière.- C.S.U., 1973.

Autres sources :

- Les rapports du Conseil National du Crédit.
- Les statistiques de la construction.

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES ESSENTIELS

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

		<u>Pages</u>
Tableau	A Montant des avantages par ménage selon le secteur et la taille de l'agglomération	30
Tableau	B Indice du revenu moyen par unité de consommation selon le secteur et la taille de l'agglomération	30
Graphique	C Montant moyen des avantages (moins allocation-logement ou de loyer) selon le revenu par unité de consommation	31
Tableau	F 1 Aide de l'Etat en faveur du logement en crédits effectivement utilisés	36
Tableau	F 2 Financement de la construction H.L.M.	39
Tableau	F 3 Financement de la construction prêts spéciaux	47
Tableau	F 4 Financement par l'épargne-logement	53
Tableau	G 1 Tableau récapitulatif pour 1970	61
Graphique	G2 Répartition des aides par C.S.P.	62
Tableau	G 3 Tableau "Aides moyennes par C.S.P." en 1970	63
Tableau	E 1 Montant et décomposition des transferts pour 1974 ...	68
Tableau	E 2 Transfert total résultant des différentes catégories de financement aidé de la construction	70
Tableau	H 1 Capital fixe productif brut par tête (1952-1972)	90
Tableau	H 2 Classement des branches par niveau et croissance de productivité apparente du travail	90
Tableau	I 1 Modalités de financement des accédants sans prêt bancaire	102
Tableau	I 2 Modalités de financement des accédants avec au moins un prêt	103
Tableau	J Emploi des liquidités collectées par les intermédiaires financiers	120

Pages

Tableau	K 1	Le Trésor-banquier	128
Tableau	K 2	Transformation des liquidités de la C.D.C.	133
Tableau	L 1	Taux moyen pondéré des emprunts des intermédiaires financiers	135
Tableau	L 2	Taux moyen pondéré des placements à vue en fonction du circuit qui assure leur collecte	135
Tableau	L 3	Taux moyen pondéré des placements à court terme en fonction du circuit qui assure leur collecte	135
Tableau	L 4	Taux moyen pondéré des emprunts à moyen et long terme des intermédiaires financiers	136
Tableau	L 5	Ecart "taux moyen des crédits-coûts moyen des ressources" pour chaque intermédiaire financier	136
Tableau	L 6	Ecart "taux moyen des crédits-coûts moyen des ressources" pour chaque catégorie de crédits	136
Tableau	M	Evolution des placements sous forme de bons du Trésor	138

PLAN DU RAPPORT

P L A N

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	1
<u>P R E M I E R E P A R T I E</u> : Problèmes généraux méthodologiques de la redistribution. Essais d'application au domaine du logement	4
I - LES PRINCIPAUX PROBLEMES METHODOLOGIQUES DE LA REDISTRIBUTION ...	6
1) Problème général	6
2) Quelques résultats	12
3) Premières conclusions méthodologiques	18
II - CONSEQUENCES POUR LE DOMAINE DU LOGEMENT	21
1) Première approche par référence au marché	23
a) L'homogénéisation des taux de rentabilité	24
b) L'homogénéisation des loyers selon le service rendu	26
c) Remarques	32
2) Deuxième approche en prenant en compte les transferts budgétaires	34
a) Le financement H.L.M.	37
b) Les prêts du crédit foncier et les primes	46
c) L'épargne-logement	51
d) Mesures fiscales	54
e) Synthèse des résultats	59
3) Troisième approche par évaluation globale de l'aide à chaque logement	64
a) Méthode de calcul et résultats	64
b) Comparaison 1968 - 1973	69
<u>D E U X I E M E P A R T I E</u> : Jalons pour une nouvelle problématique	71
A LA RECHERCHE D'UNE RATIONALITE	74
I - RENTE ET PROPRIETE IMMOBILIERE	83
1. Une approche théorique	84
1.1. La production de logement	85
1.2. La rente immobilière	94
1.3. Le bon fonctionnement de la rente	97
2. Les obstacles à la rente	98

	<u>Pages</u>
II - LA MOBILISATION D'UN CAPITAL DE PRET	101
1. Les principes généraux de financement de la construction et leurs effets redistributifs	104
1.1. Le schéma général de financement	105
1.2. La mobilisation du capital de prêt	108
1.2.1. Le financement par l'emprunt	109
1.2.2. Le financement par transformation des liquidités	118
1.2.3. Le financement par prélèvement fiscal, para-fiscal ou obligatoire	122
1.2.4. Le financement par création de monnaie	124
2. L'évolution du financement H.L.M.	126
2.1. Les méthodes de financement	126
2.1.1. Le financement par le F.D.E.S.	126
2.1.2. Le financement de la C.P.H.L.M.	132
2.2. Conséquences	132
2.3. Interprétation	137
III - LA GESTION DU SALARIAT. LA LOGIQUE D'ENRICHISSEMENT CAPITALISTE	140
1. Les anciennes stratégies patronales	141
1.1. Les modalités d'aide	142
1.2. L'importance de l'aide au logement	142
1.3. Rôle de l'aide et modalités de l'aide	145
1.4. Conclusion	146
2. Les principales formes institutionnelles de gestion du salariat à l'aide du logement aujourd'hui	147
2.1. La participation des employeurs à l'effort de construction	147
2.2. L'allocation-logement	150
REMARQUES FINALES	152
BIBLIOGRAPHIE	158
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES ESSENTIELS	163
PLAN DU RAPPORT	166

29 JUL. 1976

