

LES ALLOCATIONS LOGEMENT

Comment les réformer ?

collection du

C E P R E M A P

CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

LES ALLOCATIONS LOGEMENT

Comment les réformer ?

**ANTOINE BOZIO, GABRIELLE FACK
ET JULIEN GRENET (DIR.)**

**AVEC LA COLLABORATION DE MALKA GUILLOT,
MARION MONNET ET LUCILE ROMANELLO**

ÉDITIONS NSRU ED'ULM

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2015
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0538-9
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du Cepremap

Introduction	13
1. Panorama des aides personnelles au logement	20
<i>Des aides à la croisée de la politique sociale, de la politique familiale et de la politique du logement</i>	20
<i>Qui sont les allocataires des aides au logement ?</i>	24
<i>Une législation complexe</i>	29
2. Un système à l'efficacité contestée	37
<i>Les aides affectées se justifient-elles économiquement ?</i>	37
<i>Une aide capturée par les bailleurs ?</i>	39
<i>Une mauvaise articulation avec les autres prestations sociales qui nuit à la reprise d'activité des ménages à revenus modestes</i>	48
3. Quelle réforme des aides au logement ?	
Vers une unification des prestations sociales	53
<i>Objectifs de la réforme envisagée.</i>	53
<i>Une réforme préalable : rendre l'aide indépendante du loyer effectif</i>	56
<i>Vers une unification des prestations sociales</i>	60
Conclusion	77

Annexe 1. La formule de calcul des aides au logement et sa simplification	81
Annexe 2. Les données de l'ERFS et la question du non-recours au RSA	85
Liste des sigles et des abréviations	87
Bibliographie	89
Liste des tableaux, des encadrés et des figures	93

EN BREF

Les aides personnelles au logement constituent le principal instrument de la politique du logement en France. Près de 6 millions de ménages en bénéficient chaque année, pour un coût global de près de 18 milliards d'euros.

Leur efficacité a été remise en cause par une série d'études empiriques démontrant que ces aides sont en grande partie capturées par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés. Ce phénomène a été observé en France et dans de nombreux autres pays : par leur nature « affectée » à la consommation d'un bien précis, les aides au logement suscitent une augmentation de la demande qui, dans un contexte de faible réactivité de l'offre, alimente l'inflation des loyers. En France, cette capture des aides par les bailleurs est renforcée par le caractère aisément identifiable de certains allocataires – les étudiants, en particulier – et par le fait qu'une majorité de bailleurs perçoivent directement le montant de l'aide attribuée à leurs locataires.

Le système actuel présente un autre défaut majeur : il contribue à pénaliser la reprise d'activité des ménages modestes, en raison de la mauvaise articulation des aides au logement avec les autres dispositifs de soutien aux ménages à bas revenus, notamment le revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l'emploi (PPE). En effet, pour les ménages disposant de ressources modestes, la reprise d'une activité à temps partiel n'engendre le plus souvent qu'une augmentation limitée du revenu disponible, la diminution de l'allocation logement venant s'ajouter à la perte d'une partie du RSA.

La réforme proposée ici est destinée à répondre à ces critiques : elle propose de fusionner les aides au logement, le RSA et la PPE en une prestation unique. Simplification utile du système de protection sociale français, l'intégration des aides au logement au sein d'une prestation ni spécifiquement

« fléchée » ni affectée à ce poste de consommation diminuerait, en outre, le risque de capture des aides par les bailleurs, tout en accroissant les incitations au retour à l'emploi. Une telle réforme permettrait ainsi que les sommes allouées aux aides au logement bénéficient réellement aux ménages qu'elles ont vocation à soutenir.

Antoine Bozio est maître de conférences à l'EHESS-École d'économie de Paris (EEP). Il est également directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP) et membre du Conseil d'analyse économique. Ses travaux de recherche concernent en particulier les retraites et le système socio-fiscal.

Gabrielle Fack est maître de conférences à l'université Paris I-EEP et affiliée à l'IPP. Spécialiste de l'économie publique et de l'économie du logement, elle a publié plusieurs études sur le fonctionnement des marchés immobiliers et les politiques du logement.

Julien Grenet est chargé de recherche au CNRS-EEP et directeur adjoint de l'IPP. Spécialiste de l'économie de l'éducation, il a consacré plusieurs études aux rendements de l'éducation et à l'impact des aides financières sur la réussite des étudiants dans l'enseignement supérieur.

Malka Guillot est économiste à l'IPP et doctorante en sciences économiques au Centre de recherche en économie et statistique (Crest). Spécialiste de la fiscalité, elle travaille sur l'analyse du système social et fiscal français.

Marion Monnet est économiste à l'IPP. Diplômée de l'EEP, elle a travaillé sur les politiques de l'environnement au ministère de l'Écologie et du Développement durable. Ses recherches portent à présent sur le système social et fiscal français.

Lucile Romanello est économiste à l'IPP. Après une thèse en économie des politiques publiques à Sciences Po et au Crest, elle a intégré la direction générale du Trésor où ses recherches ont porté sur les politiques de redistribution.

Nous remercions vivement Hyppolyte d'Albis, Philippe Askenazy, Maya Bacache-Beauvallet, Daniel Cohen et Brigitte Dormont pour leur relecture attentive de cet opuscule ; Pauline Domingo et Florence Thibault, qui ont facilité notre accès aux données de la Caisse nationale d'allocations familiales ; Hervé Boulhol, Denis Burckel, Jacques Friggit, Cédric Brottier, Guillaume Chapelle, Claire Gasançon-Bousselin, Philippe Hayez, Virginie Lobbedey et Éric Parpaillon pour leurs commentaires et critiques sur une version antérieure de ce travail. Nos remerciements chaleureux vont aussi à Alain Trannoy et Étienne Wasmer pour les interactions fructueuses sur ce débat qu'ils ont contribué à lancer par leurs travaux. Bien évidemment, toutes les erreurs, omissions ou approximations contenues dans cet opuscule sont de la seule responsabilité des auteurs.

Introduction

La politique du logement est une composante essentielle de la politique sociale en France. L'État y consacre chaque année près de 41 milliards d'euros, sous diverses formes : des prestations sociales affectées à la consommation de logement (20 milliards d'euros), des aides à la construction de logements dans le parc social et le parc privé (6 milliards d'euros) ainsi que des avantages fiscaux destinés à favoriser la construction et la rénovation de logements locatifs (15 milliards d'euros)².

En dépit de son caractère massif, cette intervention publique est loin d'avoir atteint ses objectifs : l'accès au logement reste difficile pour de nombreux Français et les études empiriques disponibles présentent un tableau peu flatteur de l'efficacité globale de la politique du logement.

Dans cet ensemble disparate, les aides personnelles au logement, qui subventionnent directement la consommation de logement des ménages modestes, constituent l'instrument privilégié de la politique du logement en France. Elles représentent près de 43 % du montant total des dépenses publiques qui y sont consacrées. Créées en 1948, ces aides ont été fortement développées à partir de la fin des années 1970 afin de pallier les insuffisances de la politique de construction massive des grands ensembles de logements sociaux. Cette politique présentait en effet l'inconvénient de diriger l'aide publique vers les logements plutôt que vers les ménages eux-mêmes, renforçant ainsi la concentration locale de la pauvreté tout en ciblant mal les ménages les plus pauvres – le dépassement des plafonds de ressources n'entraînant pas la perte du logement social pour les bénéficiaires. Dans ce contexte, les aides personnelles au logement ont été conçues comme un outil plus flexible que le logement social,

2. En 2013, les aides au logement se sont élevées à 40,8 milliards d'euros, soit 1,9 % du PIB. Voir Comptes du logement 2013 – Premiers résultats 2014.

permettant de mieux cibler les ménages modestes, sans freiner leur mobilité géographique.

L'efficacité de ces aides a cependant été remise en cause par une série d'études empiriques démontrant l'effet inflationniste du dispositif sur les loyers. En s'appuyant sur des méthodologies, des données et des périodes différentes, ces études aboutissent toutes au même constat préoccupant : une partie importante des aides au logement, comprise entre 70 % et 100 %, serait capturée par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés. Le barème des aides – celles-ci étant conçues comme une subvention proportionnelle au loyer dans la limite d'un loyer plafond – incite en effet à l'augmentation des loyers. De surcroît, la faible réactivité de l'offre de logements en France, une des plus faibles parmi les pays de l'OCDE³, renforce l'effet inflationniste des aides : la construction de nouveaux logements est insuffisante pour absorber l'augmentation de la demande.

Le phénomène d'inflation des loyers, en partie alimenté par l'augmentation des aides au logement, a eu pour conséquence de conduire un nombre croissant de ménages allocataires à payer des loyers supérieurs au plafond prévu par le barème des aides. La nature de ces dernières s'en est trouvée modifiée : créées comme des aides spécifiquement affectées à la consommation de logement, elles sont devenues des prestations sociales comme les autres, dès lors que pour une grande majorité d'allocataires, leur montant ne dépend plus du loyer effectivement versé, mais uniquement des caractéristiques du ménage (composition, zone de résidence) et de ses revenus. Il en résulte que les aides au logement s'apparentent aux autres transferts versés sous conditions de ressources, tels que le RSA ou la PPE. Mais leur mauvaise articulation avec ces autres dispositifs est source de problèmes : la double dégressivité des aides au logement et du RSA pénalise financièrement la reprise d'activité des ménages modestes,

3. Voir l'étude de A. Caldera Sánchez et Å. Johansson, « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », 2011.

alors même que le barème du RSA a été conçu principalement pour lutter contre les « trappes à inactivité ».

Dans un contexte budgétaire contraint, qui nécessite d'identifier et de redéployer les dépenses publiques les moins efficaces, la réforme du système des aides au logement est un chantier prioritaire. La conviction profonde qui sous-tend le travail présenté ici est que les sources d'inefficacité des aides au logement sont désormais suffisamment bien identifiées pour pouvoir être corrigées. Les études mettant en évidence l'impact inflationniste des aides au logement sur les loyers ne remettent pas en cause l'intervention publique. Bien au contraire, elles invitent à réfléchir à la meilleure façon d'atteindre l'objectif assigné à ces aides : améliorer les conditions de vie des ménages modestes.

Plusieurs options de réforme ont déjà été avancées dans le débat public. On peut citer en particulier les travaux du Conseil d'analyse économique (CAE) qui, sous l'impulsion d'Alain Trannoy et d'Étienne Wasmer, a formulé une proposition concrète de réforme consistant à intégrer les aides au logement à l'impôt sur le revenu, de manière à limiter leur capture par les bailleurs⁴. L'Institut des politiques publiques (IPP) a simulé et analysé cette proposition, ainsi que plusieurs autres pistes de réforme, dans le cadre d'un rapport publié sous la forme d'un *Rapport IPP*⁵. Si nous n'avons finalement pas retenu la proposition d'intégrer les aides au logement à l'impôt sur le revenu, c'est parce que cette réforme ambitieuse nécessite avant tout la rénovation dudit impôt, qui représente un chantier à part entière ; par ailleurs, en introduisant une déductibilité fiscale des loyers pour tous les ménages, cette option de réforme rétablit de fait un lien entre le montant

4. A. Trannoy et É. Wasmer, « La politique du logement locatif », 2013.

5. A. Bozio, G. Fack, J. Grenet, M. Guillot, M. Monnet et L. Romanello, *Réformer les aides personnelles au logement*, 2015. Ce rapport a été initialement commandité par la Cour des comptes. L'étude ayant été réalisée de façon totalement indépendante, les résultats présentés ici n'engagent que leurs auteurs.

du loyer et l'avantage fiscal octroyé – favorisant ainsi les effets inflationnistes sur les loyers. La proposition de réforme qui a retenu nos faveurs parmi les pistes étudiées – et qui est l'objet de cette étude – vise à fusionner les aides personnelles au logement avec le RSA et la PPE. Contrairement à la proposition d'A. Trannoy et É. Wasmer, elle ne permet pas de neutraliser totalement les différences de traitement fiscal entre propriétaires et locataires, mais présente l'avantage d'être plus facile à mettre en œuvre.

Pour bien comprendre cette réforme, il est important d'avoir en tête les objectifs et les contraintes que nous nous sommes fixés. L'objectif primordial est l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique consacrée aux aides personnelles au logement : ces dépenses doivent être jugées selon leur capacité à offrir des conditions de logement décentes aux ménages les plus modestes. S'agissant des contraintes, nous nous en sommes tenus à raisonner à budget constant et à limiter au maximum les effets redistributifs de la réforme. Ces choix méthodologiques ne sont pas exclusifs d'une modification de l'effort collectif global en faveur du logement ou d'un ajustement du profil redistributif des aides au logement, mais ces questions sont laissées en dehors de ce travail.

Nous proposons d'aller jusqu'au terme de la logique de l'évolution des aides personnelles au logement, devenues au fil des ans des prestations notionnellement affectées au logement, pour les intégrer aux autres prestations sociales destinées à soutenir les foyers à revenus modestes. En pratique, nous recommandons la création d'une nouvelle prestation, destinée à remplacer les aides personnelles au logement ainsi que le RSA et la PPE. Cette prestation simplifierait grandement l'ensemble du barème de ces différentes prestations sociales, et aurait pour particularité de ne plus prendre en compte le montant effectif du loyer dans son calcul.

Au-delà d'une simplification bienvenue du système français de protection sociale, une telle réforme présente quatre caractéristiques susceptibles, selon nous, d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique dans le domaine du logement.

Premièrement, la mise en place d'une prestation unique – dégressive avec le revenu mais ouverte à l'ensemble des ménages – aurait pour effet de réduire les effets de seuil et la stigmatisation des bénéficiaires des minima sociaux qu'engendre la multiplicité des prestations sociales. Le fait, par exemple, que le RSA ne concerne que les ménages les plus modestes, alors que les aides au logement sont ouvertes à une fraction plus importante de la population, renforce la stigmatisation de ses bénéficiaires et contribue à expliquer le taux élevé de non-recours à cette prestation.

Deuxièmement, la réforme permettrait de diminuer la capture des aides au logement par les bailleurs : en rendant la formule de l'aide indépendante du montant effectif du loyer et en explicitant son caractère non affecté, on réduirait la capacité des bailleurs à identifier et à détourner à leur profit les prestations auxquelles leurs locataires ont droit. Il n'est probablement pas possible de supprimer complètement ce phénomène – l'offre de logement reste un paramètre déterminant de la politique du logement – mais une telle réforme apporterait une solution concrète pour limiter fortement ce type d'effets pervers. Au vu des masses financières en jeu, une réduction, même limitée, des effets inflationnistes des aides améliorerait significativement l'accès au logement des plus modestes.

Troisièmement, la réforme rétablirait la neutralité de traitement entre propriétaires et locataires pour les prestations sociales. Dès lors que la prestation unique serait accessible à tous les ménages, mais prendrait en compte dans le calcul des ressources l'avantage que constitue pour les propriétaires le fait d'occuper leur résidence, l'ensemble des ménages à bas revenus y auraient accès, quel que soit leur statut d'occupation. Les propriétaires pauvres, qui résident généralement dans les zones périurbaines ou rurales, sont aujourd'hui les laissés-pour-compte du système de protection sociale, alors même qu'ils constituent un groupe vulnérable, souvent bien éloigné de l'image d'Épinal du propriétaire.

Quatrièmement, en intégrant en une prestation unique les aides au logement, le RSA et la PPE, la réforme présenterait l'avantage d'améliorer

considérablement les incitations au retour à l'emploi. Son barème précis devrait être discuté, mais le principe fondamental, consistant à supprimer la double dégressivité des allocations logement et du RSA au profit d'une réduction linéaire des prestations avec les revenus d'activité, permettrait de lutter plus efficacement contre les « trappes à inactivité ».

Nous laissons ici volontairement de côté trois éléments essentiels du débat sur les politiques publiques de protection sociale.

Tout d'abord, la politique du logement ne se limite pas aux aides personnelles au logement, et l'analyse de leurs effets sur le niveau des loyers invite naturellement à reconsidérer la place à donner à la politique de l'offre : le logement social, les aides fiscales à la pierre et la régulation du foncier et de la construction demeurent des instruments d'intervention cruciaux pour redonner de l'efficacité à la politique du logement dans son ensemble. Le fait que nous ne discutons pas de ces outils ne traduit nullement un désintérêt de notre part mais, bien au contraire, la conviction qu'ils méritent un traitement spécifique dépassant les limites de cette étude.

Par ailleurs, notre proposition repose sur l'approche familialisée (plutôt qu'individualisée) de la politique sociale, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée en France. Nous avons décidé de ne pas nous écarter du *statu quo* actuel, même s'il soulève de nombreuses questions sur la manière la plus adéquate de soutenir les familles et de faciliter le retour à l'emploi du plus grand nombre d'individus. Ces discussions sont donc laissées en dehors de notre analyse.

Enfin, les paramètres de toute prestation sociale reflètent des arbitrages fondamentaux entre les objectifs d'incitation au retour à l'emploi, d'une part, et de réduction de la pauvreté, d'autre part. Le barème que nous proposons se situe dans le « triangle d'impossibilité » inhérent à la définition de toute prestation sociale, c'est-à-dire l'impossibilité de garantir simultanément une forte incitation à l'emploi, un soutien important aux ménages à bas revenus et un coût limité pour les finances publiques. Nous sommes conscients que le barème linéaire que nous allons décrire ici ne correspond

pas nécessairement à la forme optimale que l'on voudrait donner à une prestation sociale unifiée, celle-ci nécessitant l'intervention de multiples paramètres, dont la sensibilité des ménages aux incitations financières au retour à l'emploi. Il s'agit d'un autre chantier de recherche, qui n'est ici qu'effleuré.

Notre proposition vise, modestement, à contribuer au débat sur l'amélioration d'une composante placée au centre du système de protection sociale et qui concerne des millions de ménages en France.

Ce livre s'organise entre trois chapitres : le premier dresse un rapide panorama des aides au logement en France, en insistant sur les caractéristiques des formules de calcul des aides qui, bien que peu connues du grand public, déterminent en grande partie les termes du débat sur leur efficacité ; le deuxième présente un bilan critique des aides, à partir d'une revue des études empiriques qui se sont intéressées à leur impact sur le niveau des loyers ; enfin, le dernier chapitre est consacré à une présentation de la réforme proposée et de ses effets attendus.

1. Panorama des aides personnelles au logement

Créées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour permettre aux familles de faire face à l'augmentation des loyers consécutive à la loi de 1948, les aides personnelles au logement bénéficient aujourd'hui à près de 6 millions de ménages pour un coût global de 17,5 milliards d'euros en 2013⁶, réparti entre l'État et la branche famille de la Sécurité sociale. Nous présentons dans cette partie les éléments essentiels à la compréhension de leur fonctionnement et à la caractérisation de leurs bénéficiaires.

DES AIDES À LA CROISÉE DE LA POLITIQUE SOCIALE, DE LA POLITIQUE FAMILIALE ET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

L'objectif premier des aides au logement est de favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes, par le biais de la prise en charge d'une partie de leurs dépenses de logement. Cette finalité les rapproche de deux autres instruments de politique publique : les prestations sociales et le logement social.

À l'instar des autres prestations sociales versées sous conditions de ressources, les aides personnelles au logement sont des prestations

6. En 2013, les 17,5 milliards d'euros versés au titre des aides personnelles au logement (allocation de logement familiale, aide personnalisée au logement et allocation de logement sociale) représentaient 81 % du montant total des prestations sociales d'aide au logement (20 milliards d'euros). Ces dernières incluent, outre les trois aides personnelles au logement, l'aide sociale à l'hébergement (ASH), qui est versée aux résidents de certains locaux d'hébergement collectif (personnes âgées, personnes handicapées) pour un montant total de 2,2 milliards d'euros en 2013 ainsi que d'autres prestations comme l'allocation de logement temporaire (ALT), les aides des fonds de solidarité logement (FSL) ou les subventions d'Action logement aux personnes physiques, qui représentaient un montant global de 319 millions d'euros en 2013.

monétaires destinées aux ménages à revenus modestes. Elles constituent de ce fait un outil majeur de la redistribution opérée par le système socio-fiscal. En France, leur rôle est proche de celui des minima sociaux comme le RSA, même si, par leur construction, ces aides sont moins concentrées sur la fraction la plus pauvre de la population (Tableau 1).

Tableau 1 – Comparaison des prestations logement, du revenu de solidarité active et de la prime pour l'emploi

	Allocation logement (AL)	Revenu de solidarité active (RSA)	Prime pour l'emploi (PPE)
Montant moyen de l'allocation mensuelle versée par ménage bénéficiaire (en €)	232	265	42
Revenu d'activité mensuel moyen des ménages bénéficiaires (en €)	1 266	715	2 767
Masse totale versée (en milliards d'euros)	17,5	10,3	2,9

Lecture : le montant moyen de l'allocation mensuelle versée au titre des allocations logement est de 232 € par ménage bénéficiaire.

Note : les chiffres reportés dans le tableau sont ceux de l'année 2013.

Sources : enquête ERFS FPR 2011, échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête logement 2006 et TAXIPP 0.4.

Caractéristique importante, les allocataires des aides au logement sont souvent bénéficiaires d'autres prestations sociales destinées aux ménages à revenus modestes. En 2013, 80 % des allocataires du RSA percevaient également une aide au logement. C'était aussi le cas pour 10 % des bénéficiaires de la PPE.

La Figure 1 permet de visualiser l'évolution des masses versées au titre de ces trois grandes prestations : en 2014, le cumul des aides au logement, du RSA et de la PPE représentait l'équivalent de 1,4 % du PIB, une part qui a plus que doublé depuis le début des années 1990.

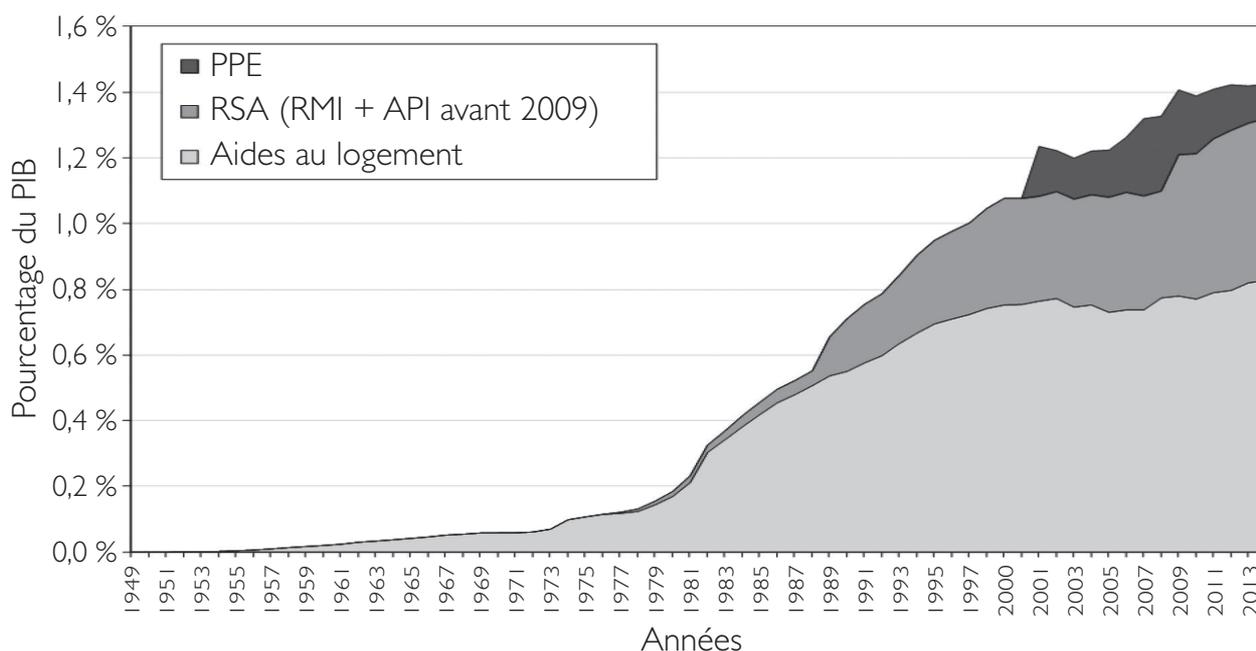


Figure 1 – Dépenses publiques pour l'ensemble des allocations logement, des minima sociaux et de la prime pour l'emploi depuis 1949, en % du PIB.

Lecture : en 2014, la masse consacrée à la PPE représente 0,1 % du PIB ; le cumul des allocations logement, du RSA et de la PPE représente un peu plus de 1,4 % du PIB.

Sources : enquête nationale des allocataires de la CNAF 2012, calcul des auteurs.

Les aides au logement diffèrent néanmoins des autres prestations sociales en ce qu'elles ont pour objectif non seulement d'augmenter le niveau de revenu des ménages modestes, mais également de garantir leur accès à un certain niveau de consommation de logement : il s'agit d'une *aide affectée*.

Parce qu'elles visent à favoriser l'accès au logement des ménages modestes, les aides au logement se rapprochent par ailleurs de la politique du logement social qui, *via* le parc HLM, permet aux ménages à revenus modestes de se loger pour un loyer inférieur au prix du marché. L'« avantage HLM », qui correspond à la différence entre le loyer HLM et le loyer de marché d'un logement aux caractéristiques similaires (Encadré I), permet de réduire le coût du logement pour les ménages bénéficiaires dans des proportions comparables au montant des aides personnelles au

logement. La différence – de taille – entre ces deux dispositifs est que les aides personnelles au logement, contrairement à l'avantage HLM, ne sont pas liées à un logement mais à un ménage.⁷

Encadré 1 – Qu'est-ce que « l'avantage HLM » ?

Dans le parc social, les loyers sont en moyenne moins élevés que dans le parc privé, à caractéristiques du logement comparables. La différence entre le loyer versé pour un logement social et son équivalent dans le parc privé correspond à ce qu'on appelle « l'avantage HLM ». Les économistes ont cherché à estimer la valeur monétaire de cet avantage. D'après les calculs de Corentin Trevien⁷, l'avantage des locataires du parc social s'élève à 261 € par mois en moyenne. Il s'agit d'un montant comparable à celui de l'allocation logement moyenne (Tableau I).

La formule de calcul des aides au logement implique que les ménages logés dans le parc social bénéficient d'un double avantage par rapport aux locataires du secteur privé : disposant déjà de loyers inférieurs à ceux du parc privé, les locataires du parc HLM perçoivent en outre une aide au logement dont les modalités de calcul sont les mêmes que pour les ménages n'occupant pas de logements sociaux.

Les aides personnelles au logement subventionnent directement la demande de logement ; elles peuvent être mieux ajustées aux caractéristiques des ménages bénéficiaires que le logement social. Elles présentent en effet deux avantages principaux : d'une part, leur progressivité permet une redistribution beaucoup plus ciblée que l'avantage HLM ; d'autre part, elles laissent une plus grande liberté de choix de localisation aux individus et ne freinent pas leur mobilité géographique, les ménages ne risquant

7. C.Trevien « Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? », 2014

pas de perdre le bénéfice de l'aide s'ils déménagent. En revanche, contrairement au logement social qui agit directement sur l'offre de logement, les aides à la personne n'ont qu'un effet indirect sur la construction de nouveaux logements. L'effet global sur la quantité, la qualité et le prix des logements ne peut être directement contrôlé par la puissance publique et dépend de la manière dont les bailleurs ajustent les loyers des logements existants pour répondre à l'augmentation de la demande des ménages bénéficiaires, et à la réactivité de l'offre de nouveaux logements.

QUI SONT LES ALLOCATAIRES DES AIDES AU LOGEMENT ?

Les aides au logement sont aujourd'hui versées à plus de 6 millions de ménages en France, soit 20 % de l'ensemble des ménages. Ces aides sont calculées en fonction du niveau de ressources du ménage, de sa composition et de sa localisation géographique.

Un soutien aux ménages les plus modestes

Les aides au logement sont des prestations sociales ayant en partie pour objectif d'assurer une redistribution verticale des ressources en soutenant les ménages les plus modestes dans le financement de leurs dépenses de logement.

Cette dimension redistributive apparaît clairement à la lecture de la Figure 2, qui met en évidence une forte décroissance de la proportion de ménages bénéficiaires en fonction du décile de niveau de vie, mesuré ici à partir du revenu disponible par unité de consommation pour tenir compte des différences de composition des ménages⁸ (Encadré 2). Cette

8. Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille et de composition différentes, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle la plus couramment utilisée est celle dite de l'« OCDE modifiée » qui compte 1 pour le premier adulte, 0,5 pour les personnes âgées de plus de 14 ans et 0,3 pour les personnes âgées de moins de 14 ans.

composante redistributive provient pour l'essentiel de la prise en compte des ressources du ménage dans la détermination de l'éligibilité aux aides au logement. Plus de 70 % des ménages du premier décile sont ainsi allocataires des aides au logement, les non-bénéficiaires de ce décile étant principalement des ménages propriétaires de leur logement. La part des bénéficiaires diminue ensuite graduellement à mesure que l'on progresse dans l'échelle des niveaux de vie, pour devenir négligeable dans les déciles supérieurs.

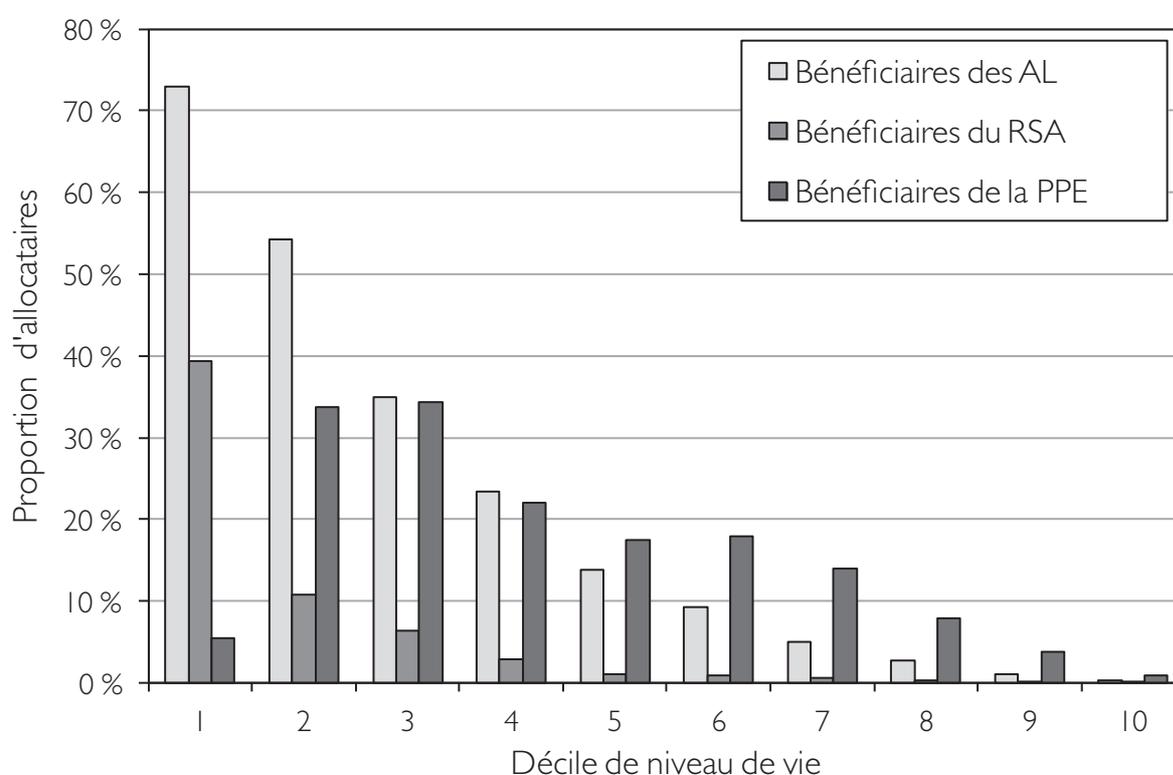


Figure 2 – Proportion d'allocataires des aides au logement, du RSA et de la PPE en fonction du décile de revenu disponible par unité de consommation.

Lecture : au sein du premier décile de niveau de vie, plus de 70 % des ménages sont bénéficiaires d'une aide au logement.

Note : le revenu considéré ici est le revenu disponible, incluant le loyer imputé pour les propriétaires, par unité de consommation. Les chiffres correspondent à l'année 2013.

Sources : enquête ERFS FPR 2011, échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête logement 2006 et TAXIPP 0.4.

Encadré 2 – Les différents concepts de revenu utilisés

Différents concepts de revenu sont utilisés ici.

Les revenus d'activité : il s'agit de la rémunération perçue par un individu en échange de son travail ; elle inclut principalement les salaires, les primes, les heures supplémentaires et les indemnités de licenciement et de congés payés.

Le revenu disponible : le revenu disponible d'un ménage inclut les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), déduction faite des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, CSG et CRDS). Nous incluons aussi le loyer imputé que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires, afin de mieux rendre compte des différences qui existent de fait entre propriétaires et locataires.

Le revenu disponible par unité de consommation (UC) ou niveau de vie : il s'agit du revenu disponible défini ci-dessus, rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage. Ce concept est plus pertinent pour comparer le niveau de vie des ménages, puisqu'il tient compte des économies d'échelle réalisées au sein du ménage, économies qui dépendent de sa composition (nombre de membres, présence d'enfants, etc.).

Certains éléments de ces trois concepts de revenu sont inscrits dans les bases-ressources utilisées pour définir le montant des prestations.

Les ressources au sens du RSA : en plus des revenus d'activités, les ressources prises en compte pour le calcul des droits au RSA incluent principalement les diverses indemnités reçues (maladies, maternité, etc.), les allocations chômage, les pensions, les retraites et les rentes, certaines allocations familiales ainsi que les

loyers perçus par les propriétaires. Plus précisément, le montant des ressources retenu est égal à la moyenne mensuelle des ressources perçues au sein du ménage au cours des trois mois précédant la demande.

Les ressources au sens des allocations logement : elles incluent principalement tous les revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire salaires, pensions et retraites, revenus d'indépendants et du patrimoine, diminués des pensions alimentaires. Les ressources à considérer au moment de la demande sont celles perçues au cours de l'année N-2 par chaque membre du ménage.

La redistribution réalisée par les aides au logement vient s'ajouter à celle du RSA, dont les bénéficiaires sont principalement situés dans le premier décile de niveau de vie (voir Figure 2). La PPE est, quant à elle, moins dirigée vers les ménages les plus modestes et la part de ménages bénéficiaires reste relativement importante dans les déciles de niveau de vie élevés. Versée au niveau du foyer fiscal avec une condition minimale d'activité fixée à 0,3 fois le Smic annuel, la PPE vise avant tout à majorer le revenu des travailleurs percevant des salaires faibles.

Une redistribution horizontale entre zones géographiques

En plus d'une redistribution verticale des ressources, les aides au logement opèrent une redistribution horizontale entre ménages résidant dans des zones géographiques différentes. Leur formule de calcul tient compte des variations spatiales du coût du logement par une répartition en trois zones (Figure 3) : l'agglomération de Paris et la grande couronne (zone I), les agglomérations de plus de 100 000 habitants et la Corse (zone II), et le reste du territoire (zone III).

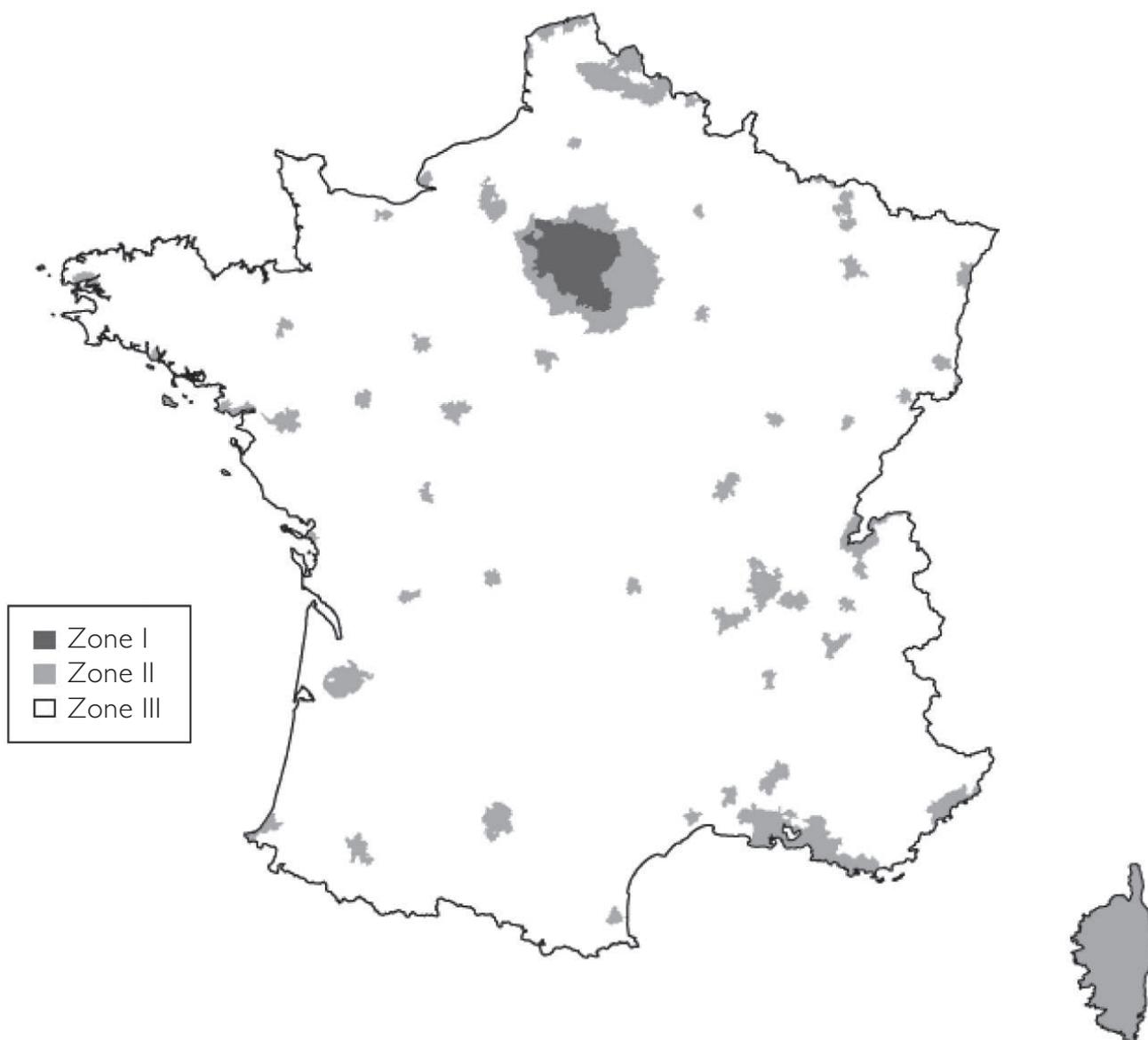


Figure 3 – Le zonage géographique des aides au logement.

Note : la zone I inclut l'agglomération de Paris et la grande couronne ; la zone II inclut la région Île-de-France hors zone I, les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région Île-de-France, les îles non reliées au continent par voie routière (dont la Corse), certains cantons du département de l'Oise (Creil, Nogent-sur-Oise, Creil-Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis, Nanteuil-le-Haudoin), le Genevois français, ainsi que les départements d'outre-mer ; la zone III recouvre le reste du territoire.

Source : C. Grislain-Letrémy et C. Trevien, « The impact of housing subsidies on the rental sector : the French example », 2014, figure 3, p. 9.

Parce que les loyers de la zone I sont sensiblement plus élevés que ceux des deux autres zones, les aides au logement y sont d'un montant plus élevé. Deux individus disposant du même revenu mais résidant dans des zones distinctes ne perçoivent donc pas le même montant d'aide.

UNE LÉGISLATION COMPLEXE

Le manque de lisibilité de la législation relative aux aides personnelles au logement tient à deux séries de facteurs : la multiplicité des aides selon le type de ménage et de logement, d'une part, la complexité de la formule de calcul du montant de ces aides, d'autre part.

Les aides au logement : APL, ALF et ALS

Trois types d'aides personnelles au logement coexistent en France : l'allocation de logement familiale (ALF), qui est financée par le Fonds national des prestations familiales de la Sécurité sociale, l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation personnalisée au logement (APL), toutes deux financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

L'ALF est la plus ancienne des aides au logement encore en vigueur. Créée en 1948 dans le but d'aider les familles à faire face à la hausse des prix du logement après la guerre, elle s'adresse aujourd'hui à celles ayant des enfants ou des proches infirmes à charge ainsi qu'aux jeunes couples mariés sans enfant qui ne sont pas éligibles à l'APL.

L'ALS a été créée en 1971. Initialement conçue pour soutenir les personnes âgées de plus de 65 ans, les personnes handicapées et les jeunes travailleurs de moins de 25 ans, elle a été étendue en 1991 à toute personne non éligible à l'ALF ou à l'APL.

Créée en 1977, l'APL s'adresse initialement à toute personne locataire d'un logement, neuf ou ancien, faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'État. Elle est également ouverte aux accédants à la propriété dès lors que ces derniers sont bénéficiaires d'un prêt aidé par l'État

(PAP) ou d'un prêt conventionné (PC), comme les prêts à l'accession sociale (PAS). Toutefois, cette variante réservée aux accédants devrait être prochainement réformée pour n'être plus versée qu'en cas de diminution de 30 % au moins des revenus du bénéficiaire.

La distinction juridique entre ces catégories d'aide est avant tout d'origine historique. Elle s'explique par la diversité des types de financement et des populations concernées par les réformes qui se sont succédé au cours du temps. La principale différence entre l'ALF, l'ALS et l'APL concerne le barème applicable en fonction du type de logement. Trois catégories de logement sont à distinguer : les logements ordinaires du parc social et du parc privé – dits « hors foyers » –, les logements collectifs comme les foyers, les maisons de retraite et les résidences universitaires – dits « en foyers » – et les logements dont l'occupant est un propriétaire accédant. Depuis la réforme de 2001, qui visait à mettre fin aux différences de traitement existant entre bénéficiaires de l'aide⁹, les formules de calcul de l'APL, de l'ALS et de l'ALF sont identiques pour les logements ordinaires (hors foyers), mais demeurent différentes pour les logements-foyers ainsi que pour les ménages accédants.

Un barème d'une extrême complexité

Le caractère peu intelligible des aides personnelles au logement n'est pas uniquement le résultat du morcellement de ces aides, mais aussi – et surtout – d'une formule de calcul qui dépend de très nombreux paramètres (voir Encadré 3). Cette complexité est peu justifiable et nous montrons, dans l'Annexe I, comment la formule pourrait être considérablement simplifiée sans que ses propriétés en soient modifiées.

9. Le dispositif antérieur à 2001, dans lequel coexistaient deux barèmes d'aide, conduisait à des ruptures d'égalité de traitement entre bénéficiaires : des ménages ayant des revenus et des dépenses de logement identiques ne percevaient pas le même montant d'aide selon qu'ils recevaient l'AL (ALF ou ALS) ou l'APL.

Encadré 3 – Une formule inutilement complexe

Le barème des aides au logement fait intervenir des formules particulièrement complexes. Nous présentons ici la formule générale et le détail de chacune de ses composantes, en nous concentrant uniquement sur le cas des logements ordinaires en secteur locatif.

La formule générale

Le montant des aides au logement perçu par un ménage (A_L) est déterminé principalement par quatre variables : la composition du ménage (m), ses ressources (R), son loyer (L_1) et la zone géographique dans laquelle se situe le logement (z).

Les modalités de calcul des aides varient légèrement selon le type de logement occupé par le bénéficiaire potentiel (locatif hors foyer, en foyer ou accédant à la propriété), mais la formule peut se résumer ainsi :

$$A_L(z, m, L_1, R) = L(z, m, L_1) + C(m) - P_p(R, m, L_1)$$

où $L(z, m, L_1)$ désigne le loyer de référence, $C(m)$ correspond à un forfait de charges locatives et $P_p(R, m, L_1)$ représente la participation personnelle du ménage à la dépense de logement.

La formule complète

La formule incluant les paramètres majeurs peut s'écrire comme suit, pour l'année 2013 :

$$A_L(z, m, L_1, R) = \min(L_1; L_2(z, m) + C(m) - \max(34,53; 0,085 * E) + T_f(m) + T_l(z, m, L_1) * \max [R - 90 \% * 12 * (R_1(m) - R_2(m)); 0]$$

avec :

- R représentant les ressources du ménage ;
- m la composition du ménage ;
- z la zone géographique dans laquelle est situé le logement ;
- L_1 le loyer acquitté par le ménage et L_2 le plafond de loyer ;

- $C(m)$ un forfait de charges locatives ;
- E la dépense éligible qui est calculée comme la somme de L_1 (ou L_2 dans le cas où le loyer est supérieur au plafond) et de $C(m)$;
- T_f et T_l sont des taux qui dépendent respectivement de m et de L_1 (ou de L_2 en fonction du cas) ainsi que du nombre de personnes à charge ;
- R_1 et R_2 correspondent respectivement à un pourcentage du RSA-socle¹⁰ et à un pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales.

Le détail de cette formule et la manière dont elle pourrait être simplifiée sont décrits en Annexe I.

La nature très largement hermétique du barème des allocations logement a pour effet de masquer le fonctionnement réel de ces prestations et la manière dont elles dépendent des ressources du ménage et de son loyer. Or, ces deux relations sont essentielles pour comprendre les termes du débat sur l'efficacité des aides au logement.

Un lien mécanique avec le montant du loyer...

Le détail de la formule de calcul des aides au logement (voir Encadré 3 et Annexe I) met en évidence que pour les ménages qui s'acquittent d'un

10. Le revenu de solidarité active (RSA) garantit un niveau minimum de ressources variables en fonction de la composition et des revenus du foyer. Le RSA-socle correspond au niveau minimum de ressources garanti pour les foyers ne disposant d'aucun revenu d'activité. Il s'agit d'un montant forfaitaire qui dépend de la composition de la famille. Si le foyer dispose de revenus d'activité, le RSA prend la forme d'un complément de ressources dont le montant est égal à la différence entre un montant minimum garanti et les ressources du foyer. On parle alors de RSA-activité.

loyer inférieur au plafond, une variation du montant du loyer entraîne une variation équivalente du montant de l'aide. Pour ces ménages, une augmentation de 1 € de loyer est « indolore » car elle est immédiatement compensée par une augmentation de 1 € de l'aide attribuée. Cet aspect de la législation des aides au logement peut être illustré à l'aide de la Figure 4 : la courbe en trait noir plein indique le montant mensuel d'aide au logement en fonction du loyer, dans le cas d'une personne vivant seule, sans revenu d'activité et résidant en zone II ; au-dessous du loyer plafond (ici égal à 254 €), l'aide au logement augmente exactement de la même manière que le loyer (droite à 45 degrés).

Il résulte de ce barème que les bailleurs et les locataires bénéficiaires n'ont aucune incitation à louer des logements dont le loyer serait inférieur au plafond. Pour les locataires, il est possible de louer un logement plus cher sans que cela leur coûte 1 € de plus. Pour les bailleurs, il est possible d'augmenter le loyer sans courir le risque de perdre des locataires potentiels ou de voir se réduire la solvabilité de ces derniers¹¹.

L'existence d'un lien entre le montant de l'aide au logement et le montant du loyer n'a rien de surprenant, dans la mesure où c'est le propre d'une aide affectée que d'établir un tel lien. Ce qui l'est davantage, c'est que la subvention est totale (1 € pour 1 €) en dessous du plafond, alors qu'en général, une aide affectée n'a vocation à subventionner que partiellement le prix du bien dont la consommation est encouragée.

11. On notera cependant qu'une minorité de ménages occupe un logement dont le loyer est inférieur au plafond du barème des aides (13 % en 2012 dans le parc privé). Si ce type de situation apparaît irrationnel du point de vue économique, il s'explique vraisemblablement par l'extrême complexité du barème des aides au logement.

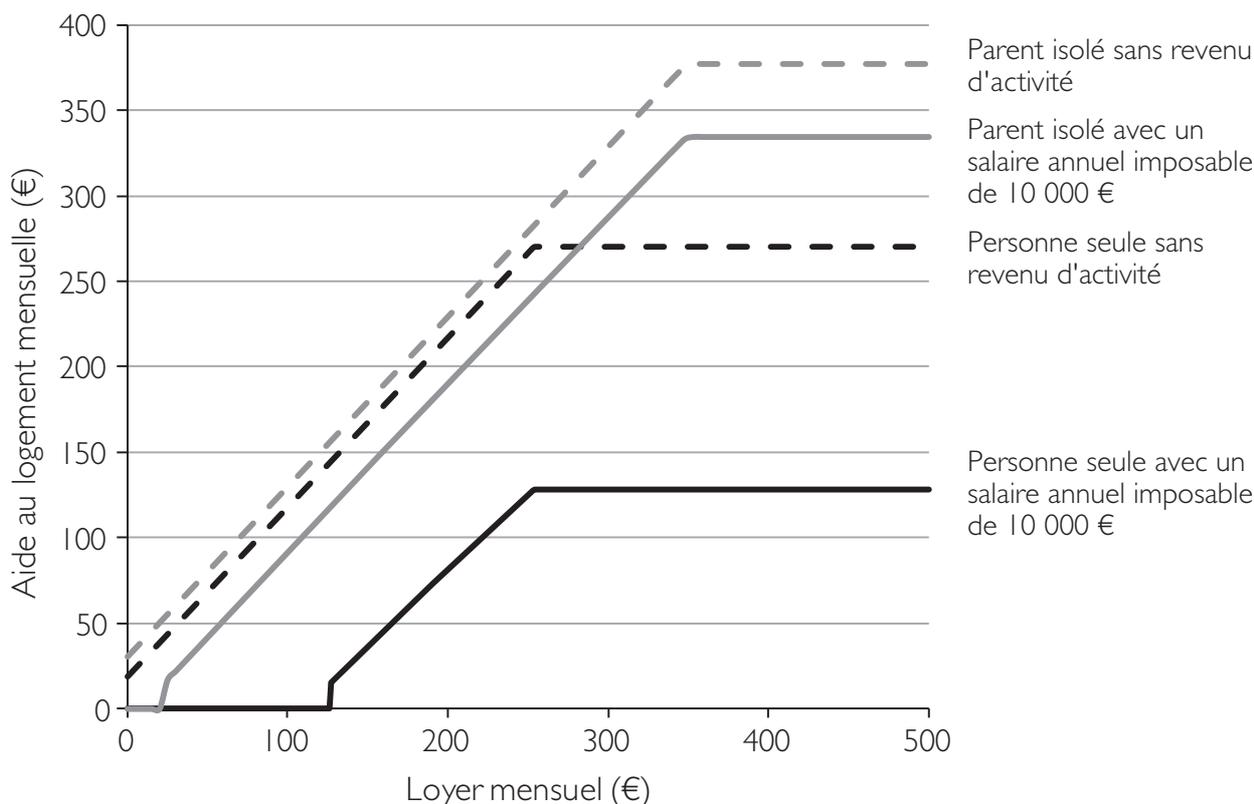


Figure 4 – Montant mensuel d'aide personnelle au logement en fonction du loyer pour différentes catégories de ménages en 2013.

Lecture : les différentes courbes indiquent le montant mensuel d'aide au logement en fonction du montant du loyer, pour différentes catégories de ménages résidant en zone II ; les montants indiqués correspondent à ceux de l'année 2013.

Source : TAXIPP 0.4.

... mais, au-dessus du plafond, une prestation sociale comme une autre

Au-dessus du plafond, en revanche, il n'existe plus de lien entre le loyer et la prestation. On le voit sur la Figure 4, où le montant d'aide au logement devient constant lorsque le loyer dépasse un certain seuil. Au-dessus de ce loyer plafond, l'aide au logement s'apparente à une prestation sociale comme une autre dès lors qu'elle ne dépend plus que des ressources, de la composition et de la zone de résidence du ménage. Du point de vue strictement économique, l'aide n'est donc plus fonction du niveau de

consommation de logement : les ménages peuvent parfaitement utiliser le revenu procuré par une augmentation de l'aide au logement pour consommer d'autres biens et services, sans que le montant de la prestation perçue en soit réduit¹².

La part des ménages allocataires s'acquittant d'un loyer supérieur au plafond n'a cessé d'augmenter au fil du temps, à tel point que leur grande majorité (87 % dans le parc privé en 2012) se trouve aujourd'hui dans cette situation. La Figure 5 présente le montant d'aide reçue par une personne seule en fonction de son revenu mensuel, dans le cas où son loyer est supérieur au plafond. L'aide est d'abord constante à son niveau maximum, puis décroît à partir d'un certain niveau de revenu (qui dépend uniquement de la composition du ménage), jusqu'à s'annuler lorsque son montant théorique devient inférieur à 15 € par mois. Pour ce ménage, le montant de l'aide au logement est totalement indépendant de celui du loyer payé.

À l'issue de ce rapide tour d'horizon, on peut retenir, outre la complexité étonnante de la formule de calcul des aides au logement, le paradoxe suivant : alors qu'elles étaient conçues à l'origine comme des aides affectées à la consommation de logement, destinées à rendre solvables les ménages en proportion de leur loyer, les aides au logement sont progressivement devenues, pour la plupart des ménages bénéficiaires, des prestations sociales comme les autres, car ne dépendant plus du loyer effectivement versé.

12. Considérons, par exemple, le cas d'une personne seule qui s'acquitte d'un loyer (supérieur au plafond du barème des aides) de 800 € par mois et qui perçoit une aide au logement mensuelle de 300 €. Si cette aide passait à 400 € par mois, rien ne contraindrait le locataire à allouer le supplément d'aide reçue à la consommation de logement : en raison du plafond de loyer, ce bénéficiaire recevrait le même montant d'aide qu'il décide ou non d'emménager dans un logement au loyer plus élevé. Il pourrait donc dépenser les 100 € d'aide supplémentaire comme bon lui semble.

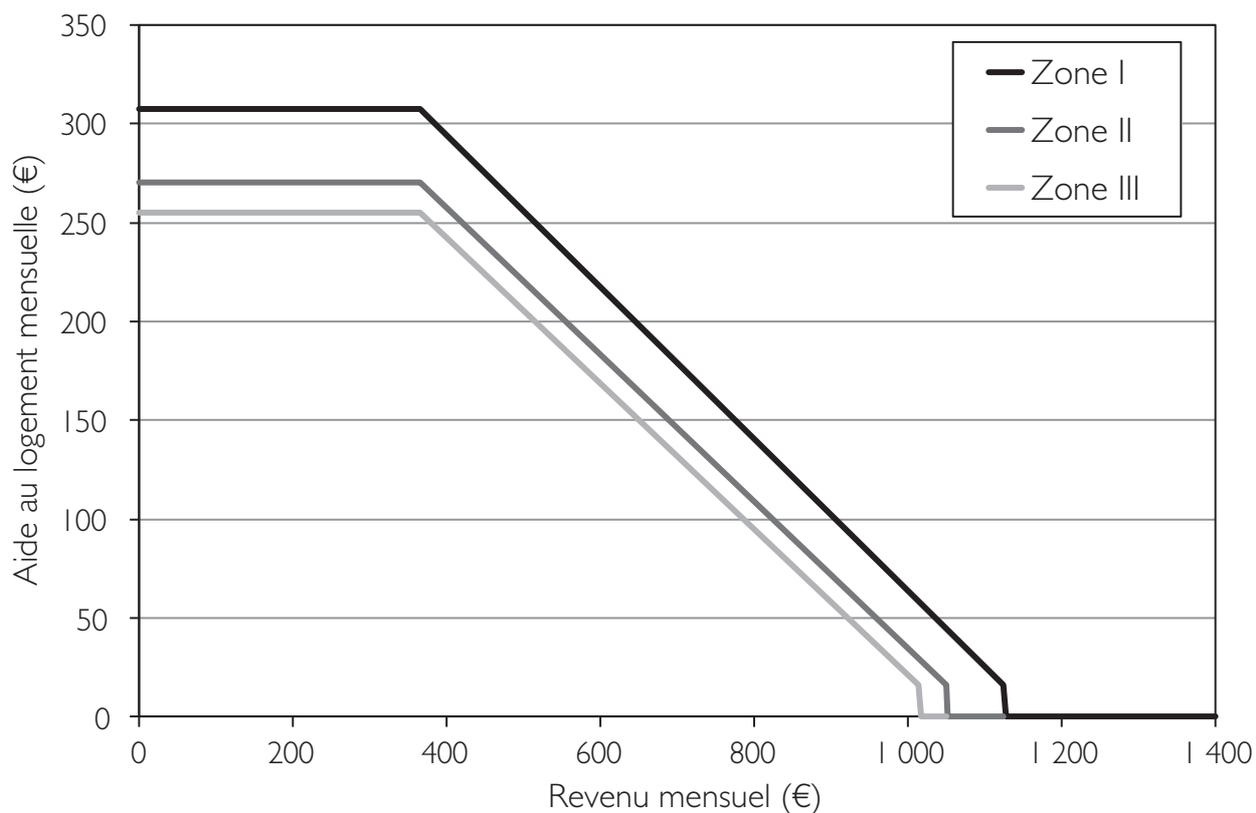


Figure 5 – Montant mensuel d’aide personnelle au logement en fonction du revenu du ménage, pour une personne seule acquittant un loyer supérieur au plafond en 2013.

Lecture : une personne seule sans revenu résidant dans la zone I reçoit un peu plus de 300 € par mois d’aide au logement ; à partir de 365 € de revenu mensuel, le montant d’aide décroît en fonction du revenu et s’annule lorsque le montant d’aide théorique devient inférieur à 15 € par mois.

Source : TAXIPP 0.4.

2. Un système à l'efficacité contestée

Trois grandes critiques peuvent être formulées à l'encontre du système des aides au logement en vigueur en France : d'une part, le choix d'une aide affectée à la dépense de logement plutôt que d'une prestation non affectée d'un montant équivalent est difficile à justifier économiquement ; d'autre part, le caractère affecté de ces aides a pour effet pervers d'alimenter l'inflation des loyers, permettant aux bailleurs de capturer une partie importante des montants distribués ; enfin, la mauvaise articulation de ces aides avec les autres prestations sociales contribue à pénaliser la reprise d'activité des ménages à bas revenus.

LES AIDES AFFECTÉES SE JUSTIFIENT-ELLES ÉCONOMIQUEMENT ?

La justification économique des aides explicitement affectées aux dépenses de logement est loin d'être évidente. Si l'on se fixe pour objectif la réduction des inégalités sociales ou la lutte contre la pauvreté, un transfert direct de revenu sera en général un outil de redistribution plus efficace qu'une aide affectée. En effet, en l'absence d'imperfections de marché, la valeur d'une aide en nature ne peut être qu'inférieure ou égale à celle d'un transfert monétaire d'un montant équivalent. Par exemple, si l'aide prend la forme d'une subvention proportionnelle au prix – au loyer dans le cas des aides au logement –, elle entraîne une modification du prix relatif du logement par rapport aux autres biens et services. Elle conduit alors à une distorsion de la consommation des ménages, dans le sens d'une surconsommation du bien subventionné. Avec un transfert direct de revenu, les ménages restent libres d'utiliser leurs ressources à l'achat des biens qui leur procurent la plus grande utilité, sans nécessairement allouer l'intégralité de cette somme à la consommation de logement.

Le recours à une prestation affectée ne peut donc se justifier que si l'on considère que les ménages à revenus modestes ne consommeraient pas suffisamment de logement s'ils recevaient une aide monétaire d'un montant

équivalent. Cet argument sous-tend la mise en place de politiques publiques permettant à chacun d'accéder à des biens de nécessité absolue – des *merit goods* au sens de Robert Musgrave¹³ –, dont la consommation est jugée sous-optimale en l'absence d'une intervention publique. Pour que cet argument s'applique aux aides au logement, il faudrait que la sous-consommation de logement engendre des externalités qui ne sont pas perçues par les ménages eux-mêmes, c'est-à-dire qu'elle ait des effets sur d'autres individus : par exemple, les nuisances provoquées sur le voisinage par des logements insalubres ou les effets négatifs de la sous-consommation de logement sur l'éducation des enfants¹⁴. Pourtant, l'ampleur de ces externalités est généralement considérée comme trop faible dans la plupart des pays développés pour justifier la nature affectée des aides au logement.

Pour expliquer l'existence de prestations sociales affectées à la dépense de logement, il est nécessaire d'invoquer d'autres arguments¹⁵, comme un certain paternalisme de la part des pouvoirs publics qui jugeraient que les ménages pauvres ne sont pas, par eux-mêmes, en mesure d'effectuer les « bons choix » de consommation. Selon cette logique, l'objectif serait de garantir un niveau de consommation de logement supérieur à celui qui serait choisi par les ménages s'ils recevaient le même montant d'aide en espèces. Si l'aide n'était pas affectée, on craindrait par exemple que les ménages modestes optent pour des logements surpeuplés ou de qualité indécente¹⁶. Ce type d'argument est rarement mis en avant ouvertement

13. R. Musgrave, « Merit goods », 1987.

14. Les travaux de Dominique Goux et Éric Maurin ont ainsi mis en évidence les effets négatifs du surpeuplement des logements sur les performances scolaires des enfants. Voir D. Goux et É. Maurin, « The effect of overcrowded housing on performance at school », 2005.

15. J. Currie et F. Gahvari, « Transfers in cash and in-kind : theory meets the data », 2008.

16. J. Hills, « Inclusion or exclusion ? The role of housing subsidies and benefits », 2001 ; E. Olsen, « Housing programs for low-income households », 2003.

par les pouvoirs publics, mais il est historiquement à l'origine de la plupart des prestations en nature.

Lorsque les aides au logement prennent la forme d'une prestation monétaire, se pose alors la question des coûts de logement qui doivent être pris en compte : doit-on couvrir les dépenses de logement dans leur intégralité ou seulement en partie ? Le logement constitue un bien de première nécessité, mais la dépense afférente est le résultat d'un choix qui dépend non seulement de la contrainte budgétaire à laquelle font face les individus, mais également de leurs préférences – diverses par nature – concernant les caractéristiques du logement (taille, localisation, qualité, etc.). Pour garantir une égalité d'accès au logement, il est donc important de déterminer ce qu'est un niveau raisonnable de loyer et d'offrir une compensation aux individus uniquement pour les dépenses qui ne relèvent pas de leur choix et s'imposent à eux¹⁷.

UNE AIDE CAPTURÉE PAR LES BAILLEURS ?

Comme tous les prélèvements et prestations, les aides au logement sont susceptibles d'avoir des effets sur les prix de marché. Il s'agit d'un mécanisme d'incidence, bien connu des économistes mais trop souvent ignoré dans le débat public. Si l'incidence joue un rôle central dans l'analyse économique du système socio-fiscal, c'est parce qu'elle est susceptible de modifier fondamentalement l'effet redistributif initialement attendu de tel ou tel dispositif. Dans le cas des aides au logement, on a pu mettre en évidence un impact important sur le niveau des loyers et donc le fait qu'elles sont capturées en grande partie par les bailleurs. Ces résultats invitent à reconsidérer l'impact redistributif réel de ces prestations sociales, impact qui est une condition de leur efficacité au regard de l'objectif affiché de lutte contre le mal-logement.

17. S.Adam, « Housing taxation and support for housing costs », 2013.

L'incidence des aides au logement

Le mécanisme d'incidence est un résultat fondamental de l'économie publique¹⁸. Il repose sur l'idée que tout type de prélèvement ou de prestation dépendant d'un montant déterminé par le marché – prix des facteurs ou prix des biens et services – est susceptible d'entraîner une modification de ce prix de marché par le jeu de l'offre et de la demande. Appliqué aux aides au logement, ce mécanisme explique qu'une augmentation du montant des aides attribuées aux bénéficiaires puisse se traduire par un renchérissement du niveau des loyers.

Le mécanisme est relativement simple à comprendre. En rendant solvables les ménages bénéficiaires, les aides au logement font augmenter la demande de logement. L'effet sur la quantité de logements et sur leur prix – les loyers – dépend de la réaction de l'offre. Lorsque les terrains constructibles sont abondants et que les coûts de construction sont faibles, par exemple aux États-Unis, une augmentation de la demande de logement entraînera un ajustement de l'offre de logement, sans augmentation excessive des prix : on dit que l'offre est « élastique ». Mais en France, l'élasticité-prix de l'offre de logement est, selon de récentes estimations, cinq à six fois plus faible qu'aux États-Unis¹⁹, en raison notamment de la difficulté à mobiliser des terrains constructibles dans certaines zones urbaines : l'augmentation de la demande de logement crée de fortes tensions sur le marché locatif, qui alimentent la hausse des loyers. Ce mécanisme de marché explique que les bénéficiaires réels des aides au logement ne sont pas nécessairement ceux qui en sont, nominalement ou légalement, les

18. A. Atkinson et J. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, 1980 ; A. Bozio et J. Grenet, (dir.), *Économie des politiques publiques*, 2010.

19. D'après l'étude d'A. Caldera Sánchez et Å. Johansson, (« The price responsiveness... », art. cité), l'élasticité de l'offre de logement de long terme est de 0,36 en France contre 2,01 aux États-Unis.

destinataires : plus l'offre de logement est inélastique, plus les aides sont capturées par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés.

Un impact inflationniste démontré empiriquement

Plusieurs études, menées en France et à l'étranger, ont confirmé les prédictions de la théorie économique : les aides au logement sont en grande partie capturées par les bailleurs.

En s'appuyant sur des données françaises, Anne Lafferère et David Le Blanc²⁰ montrent ainsi qu'au cours de la période 1992-1994, les loyers des bénéficiaires des aides au logement ont progressé plus vite que les loyers des non-bénéficiaires, et qu'une grande partie de l'augmentation de ces aides a été capturée par les bailleurs sous la forme d'une augmentation des loyers. En utilisant une réforme des aides au logement du début des années 1990 comme « expérience naturelle », Gabrielle Fack²¹ aboutit à la conclusion que 1 € supplémentaire d'aide au logement se traduit par une augmentation du loyer de 78 centimes qui ne laisse que 22 centimes au bénéficiaire pour réduire ses dépenses de logement et réallouer l'économie ainsi réalisée vers d'autres postes de consommation : ces résultats suggèrent que l'offre de logement est particulièrement inélastique en France. Plus récemment, Céline Grislain-Letremy et Corentin Trevien²² ont prolongé jusqu'en 2012 les résultats de Lafferère et Le Blanc et de Fack. Leurs travaux s'appuient sur une méthodologie différente (utilisation des discontinuités spatiales créées par le zonage territorial des aides), mais confirment le fort effet inflationniste des aides au logement. Leur étude montre qu'à la frontière entre les zones II et III, le différentiel d'aide au logement se traduit

20. A. Laferrère et D. Le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », 2002.

21. G. Fack, « Are housing benefits an effective way to redistribute income ? Evidence from a natural experiment in France », 2006.

22. C. Grislain-Letremy et C. Trevien, « The impact of housing subsidies... », art. cité.

par un écart de loyer de même montant, suggérant une capture totale du supplément d'aide par les bailleurs. Il faut noter qu'aucun des travaux précités ne met en évidence d'impact significatif des aides sur la qualité et la taille des logements, phénomène qui pourrait – indépendamment du mécanisme d'incidence – expliquer une partie du renchérissement des loyers payés par les bénéficiaires (voir Encadré 4).

La capture des aides au logement par les bailleurs a également été mise en évidence dans d'autres pays à l'occasion de l'augmentation ou de la diminution de ces aides. En exploitant des changements dans la législation des aides au logement (*Housing benefit*) au Royaume-Uni en 1996 et 1997, Stephen Gibbons et Alan Manning²³ montrent que conformément au mécanisme d'incidence décrit plus haut, le coût de la diminution des allocations attribuées aux nouveaux demandeurs a été majoritairement supporté par les propriétaires sous la forme d'une diminution des loyers. Une étude récente²⁴ confirme ce résultat, révélant que la réduction du montant moyen des aides au logement qui a été décidée en 2011 et 2012 au Royaume-Uni a entraîné une diminution substantielle du niveau des loyers dans les banlieues de Londres et dans la région des East Midlands, si bien que le coût de la réforme a été supporté par les propriétaires plutôt que par les locataires. En Finlande, Aki Kangasharju²⁵ montre que 1 € supplémentaire d'aide aux ménages les plus pauvres, lorsque ceux-ci sont logés dans le secteur privé, se traduit par une augmentation de 60 à 70 centimes de leur loyer.

23. S. Gibbons et A. Manning, « The incidence of UK housing benefit : evidence from the 1990s reforms », 2006.

24. M. Brewer, C. Emmerson, A. Hood et R. Joyce, « Econometric analysis of the impacts of local housing allowance reforms on existing claimants », 2014.

25. Aki Kangasharju, « Housing allowance and the rent of low-income households », 2010.

Encadré 4 – L'« effet qualité » peut-il expliquer l'inflation des loyers des allocataires des aides au logement ?

L'effet inflationniste des aides au logement sur les loyers, mis en évidence par plusieurs travaux empiriques en France et à l'étranger, pourrait-il s'expliquer par une amélioration significative de la qualité des logements, par le biais notamment du renforcement des normes réglementaires qui s'appliquent à la construction de nouveaux logements²⁶ ? Le renchérissement des loyers subi par les bénéficiaires de ces aides pourrait alors simplement traduire une amélioration de la qualité de leur logement, assimilable à une augmentation de l'offre de logements décents.

Plusieurs études, réalisées à partir de données françaises, ont cherché à tester cette hypothèse²⁷. En s'appuyant sur les résultats de l'enquête Logement de l'Insee, aucune d'entre elles n'est parvenue à mettre en évidence d'effet significatif des aides au logement sur la qualité des biens ou sur leur taille qui pourrait justifier l'augmentation des loyers observée pour les allocataires. De fait, si la qualité des logements a fortement progressé depuis les années 1950, cette amélioration s'est produite de manière continue pour l'ensemble du parc et n'a pas concerné uniquement les logements des ménages bénéficiaires d'aides, ni les périodes de plus forte extension du dispositif des allocations logement (voir Figure 6). L'impact inflationniste des aides persiste lorsque cette évolution tendancielle de longue période est prise en compte.

26. J. Friggit, « Le prix des logements sur longue période », 2009.

27. G. Fack, « Are housing benefits an effective way... », art. cité ; C. Grislain-Letremy et C. Trevien, « The impact of housing subsidies... », art. cité.

Il faut cependant souligner que les données de l'enquête Logement ne permettent d'estimer l'évolution de la qualité des logements sur longue période que de manière imparfaite, car elles mesurent essentiellement les améliorations liées au confort de base (eau courante, chauffage, etc.). On ne peut donc exclure qu'une partie de la hausse des loyers des ménages à revenus modestes soit imputable à des facteurs qui auraient pu contribuer à une amélioration relative de la qualité de leurs logements mais seraient mal mesurés par les enquêtes, comme des travaux de rénovation réalisés dans des appartements déjà équipés.

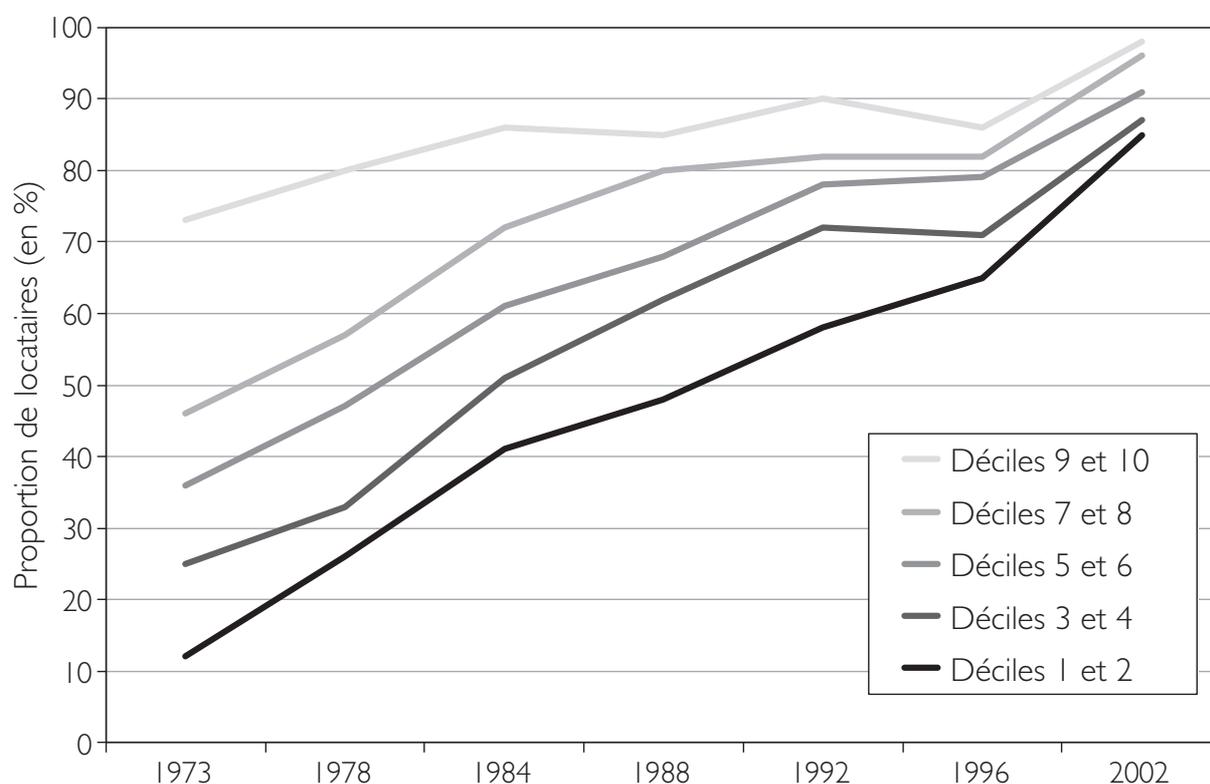


Figure 6 – Évolution de la proportion de locataires du secteur libre ayant des logements tout confort (salle de bains, toilettes et chauffage central), en fonction des déciles de revenu par unité de consommation (en %).

Source : P. Moati et R. Rochefort, *Mesurer le pouvoir d'achat*, 2008, p. 264.

La capture des aides par les bailleurs : un phénomène multiforme

La réalité de l'effet inflationniste des aides au logement est difficilement contestable au vu de la diversité et de la qualité scientifique des études précitées, mais les mécanismes précis qui sous-tendent ce phénomène sont moins bien identifiés.

L'analyse économique de l'augmentation d'une subvention à un bien de consommation – ici de l'aide au logement – considère deux effets possibles : un « effet de revenu » et un « effet de substitution ». L'effet de revenu provient du fait que la subvention augmente le pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires, ce qui les conduit à allouer une partie de ce surplus de revenu à la consommation de logement. Les estimations disponibles suggèrent qu'en France, cet effet de revenu est de l'ordre de 0,3²⁸, ce qui signifie qu'une augmentation du revenu de 1 % conduit à une augmentation de la demande de logement des ménages de 0,3 %. L'augmentation de la demande de logement peut par ailleurs être attribuée à un « effet de substitution » qui résulte de la modification des prix relatifs des biens consommés. Dans le cas des aides au logement en France, au-dessous du loyer plafond, le coût marginal d'augmentation de la consommation de logement est nul pour les ménages bénéficiaires, ce qui devrait les inciter à accroître leur demande jusqu'au point où le loyer atteint le plafond.

L'aide au logement a donc pour premier effet d'augmenter fortement la demande de logement. Cependant, l'effet sur les prix dépend également de la réaction de l'offre de logement face à cette augmentation de la demande. Si la construction de logement est réactive (offre élastique), l'effet sur les prix sera modéré. En revanche, si l'offre de logement est peu réactive (offre inélastique), l'augmentation de la demande de logement

28. Voir S. Lollivier, « La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court terme », 1999 ; J. Cavailhès, « Le prix des attributs du logement », 2005.

induite par les aides conduira à une forte hausse des loyers, sans effet sur la quantité ou la qualité des logements. L'élasticité-prix de l'offre de logement est généralement considérée comme particulièrement faible en France (inférieure à 0,4), et c'est ce mécanisme qui a été le plus souvent mis en avant pour expliquer l'effet inflationniste des aides au logement. Cependant, l'ampleur des effets mesurés par les études empiriques menées sur données françaises ne peut s'expliquer entièrement par le simple jeu de l'offre et de la demande. Pour la plupart des ménages bénéficiaires dont le loyer dépasse le plafond, l'augmentation des aides n'a qu'un effet-revenu : même dans le cas extrême où l'offre de logement serait totalement inélastique, on s'attendrait donc à ce qu'une augmentation de 1 % du montant des aides au logement entraîne une augmentation des loyers de l'ordre de 0,3 % (voir ci-dessus), alors que les estimations disponibles en France pour cette dernière sont plutôt comprises entre 0,7 et 1 %.

Ces observations amènent à considérer un certain nombre de mécanismes qui, au-delà du simple lien entre montant de l'aide et montant du loyer, concourent à renforcer la capture de l'aide par les bailleurs²⁹.

La ségrégation des marchés locatifs : la captation de l'aide au logement par les bailleurs est d'autant plus aisée que les bénéficiaires de celle-ci peuvent être facilement identifiés. Cette explication revêt une certaine pertinence dans le cas des petits ménages tels que les étudiants, facilement repérables comme allocataires des aides au logement et dont la demande se concentre sur certains segments du marché locatif (les studios, notamment). Les études empiriques suggèrent que ce type de mécanisme a pu jouer dans le cas français, en particulier au moment de l'extension des aides au logement à la population étudiante au début des années 1990.

29. G. Fack, *Formation des inégalités, politique du logement et ségrégation résidentielle*, EHESS, 2007 ; A. Trannoy et É. Wasmer, « La politique du logement locatif », art. cité.

L'effet d'étiquetage (labelling) : plusieurs études récentes ont mis en évidence l'existence d'un effet d'étiquetage des prestations sociales³⁰. D'après ces travaux, le simple fait d'attribuer à un transfert de revenu une dénomination faisant référence à la consommation d'un bien précis, comme le logement, incite les ménages à dépenser une part beaucoup plus importante de cette prestation pour la consommation du bien en question que dans le cas d'un transfert de revenu non fléché. Une revalorisation des aides au logement pourrait donc conduire l'ensemble des ménages bénéficiaires, y compris ceux dont le loyer est supérieur au plafond, à augmenter leur demande de logement au-delà du seul effet de revenu, renforçant ainsi l'inflation des loyers lorsque l'offre est peu élastique.

La visibilité de l'aide (saliency) *pour les bailleurs* : les individus sont d'autant plus susceptibles d'être influencés par les paramètres du système socio-fiscal que ceux-ci sont facilement observables. Selon cette logique, la capacité des bailleurs à capturer les aides au logement pourrait être renforcée par les dispositifs ou par les paramètres qui rendent plus visibles les montants attribués aux bénéficiaires, comme le tiers-payant (voir ci-dessous) ou encore la modulation des aides en fonction de la zone de résidence qui est clairement indiquée dans la législation.

Le tiers-payant : dans l'ensemble du secteur social, mais également dans le secteur privé si le propriétaire en fait la demande, les aides au logement sont versées directement au propriétaire-bailleur, fournissant ainsi à celui-ci l'information nécessaire pour capturer l'augmentation de l'aide *via* une augmentation du loyer. Une grande majorité des allocataires est aujourd'hui dans cette situation : d'après la dernière enquête Logement disponible (2006), 72 % des bénéficiaires de l'aide au logement sont concernés par le tiers-payant. L'avantage escompté de ce dispositif est de limiter le risque

30. J. Abeler et F. Marklein, « Fungibility, labels, and consumption », 2013 ; T. Beatty, L. Blow, Th. Crossley et C. O'Dea, « Cash by any other name ? Evidence on labelling from the UK winter fuel payment », 2014.

d'impayé en garantissant au propriétaire-bailleur le versement d'un montant au moins égal à celui des aides au logement. Il est néanmoins probable que ce mécanisme a pour conséquence de renforcer l'effet inflationniste de ces aides.

Aucune étude empirique n'a pour l'instant été menée pour mesurer le rôle respectif des effets d'étiquetage, de visibilité et de segmentation du marché dans le cas des aides au logement en France, mais leur combinaison pourrait expliquer l'ampleur de l'impact inflationniste constaté empiriquement. Nos analyses suggèrent que, pour réduire de façon substantielle la capture des aides au logement par les bailleurs, la réforme la plus importante pourrait consister à transformer ces aides en une prestation non spécifiquement fléchée ou affectée à ce poste de consommation.

UNE MAUVAISE ARTICULATION AVEC LES AUTRES PRESTATIONS SOCIALES QUI NUIT À LA REPRISE D'ACTIVITÉ DES MÉNAGES À REVENUS MODESTES

Les critiques adressées à l'encontre des aides personnelles au logement en France ont porté principalement sur leur caractère inflationniste, mais ces aides présentent une autre caractéristique qui nuit à leur efficacité : leur mauvaise, ou complexe, articulation avec les autres prestations attribuées sous conditions de ressources, en particulier le RSA et la PPE.

En raison de la complexité de leurs règles d'attribution, les prestations sociales à destination des ménages à revenus modestes ne parviennent que très imparfaitement à toucher leur cible et à répondre aux objectifs qui leur ont été assignés. Le RSA-activité, en particulier, présente un taux de non-recours très élevé, qui s'explique notamment par la complexité de ses modalités d'accès³¹ et par ses effets de stigmatisation. D'après une enquête

31. L'attribution du RSA est trimestrielle, ce qui implique pour les bénéficiaires qu'ils déclarent leurs ressources tous les trois mois. Par ailleurs, pour bénéficier du RSA, il est nécessaire d'avoir un domicile fixe ou stable.

réalisée auprès des ménages modestes par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le taux de non-recours au RSA est estimé à 35 % pour la composante RSA-socle et à 68 % pour la composante RSA-activité.

En plus de leur extrême complexité, les dispositifs de soutien aux bas revenus se caractérisent par la très grande hétérogénéité de leurs critères d'attribution. La définition des entités bénéficiaires (ménages ou individus, critères d'âge), les ressources prises en compte ou encore la périodicité (mensuelle ou annuelle) du versement des prestations ne sont pas les mêmes selon que l'on considère les aides au logement, le RSA ou la PPE. Du fait de cet enchevêtrement de règles, l'articulation des différentes prestations est hautement problématique : les aides au logement ne sont que partiellement intégrées à la base-ressources du RSA sous la forme d'un forfait logement et ceci, de façon indépendante du revenu. Le montant perçu au titre du RSA-activité est quant à lui déduit du montant de la PPE octroyée sous la forme d'un crédit d'impôt. Ces interactions entre les prestations tendent à complexifier le système et à le rendre très peu lisible pour ses bénéficiaires.

L'une des conséquences les plus préoccupantes du défaut d'articulation entre les trois grands dispositifs – aides au logement, RSA et PPE – est qu'il réduit fortement les incitations à la reprise d'une activité rémunérée. La mécanique complexe des prestations et des prélèvements conduit en effet à une « double dégressivité » des prestations sociales en fonction du revenu (Figure 7) : une personne dont les revenus d'activité augmentent perçoit aujourd'hui non seulement moins de RSA-activité, mais également moins d'aide au logement. Par conséquent, une augmentation des revenus d'activité de 100 € nets se traduit, dans le système actuel, par une hausse de seulement 27 € du revenu disponible³². Cette double dégressivité des

32. C. Bourgeois et Ch.Tavan, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », 2010.

prestations sociales explique que les différences de revenu disponible soient relativement limitées quand on considère des revenus d'activité compris entre 0,3 et 1 Smic. Les incitations à travailler pour de tels niveaux de revenu, qui correspondent à des emplois à temps partiel, sont faibles. Si le RSA avait initialement pour objectif d'inciter à la reprise d'une activité rémunérée en permettant aux individus de conserver le montant d'aide forfaitaire (RSA-socle) tout en y ajoutant 62 % de leurs revenus d'activité (RSA-activité), on remarque que les aides au logement viennent largement atténuer cette incitation : la Figure 7 montre que le cumul du RSA et des allocations logement présente une « pente » inférieure à celle du seul RSA. Parce qu'elle diminue le montant des aides au logement, une augmentation de 1 € du revenu d'activité pour des individus rémunérés entre 0,3 et 1 Smic se traduit par une augmentation du revenu disponible brut de seulement 27 centimes, à comparer aux 62 centimes procurés par le RSA. Le cas-type présenté dans la Figure 7 souligne les incohérences du système socio-fiscal français, qui n'a pas été pensé de façon globale, mais résulte d'un empilement de dispositifs d'aide aux interactions complexes. Les premières victimes de ce système sont les ménages les plus modestes, pris au piège des « trappes à inactivité » créées par cet empilement³³.

L'exemple du Royaume-Uni, où la quasi-totalité des prestations sociales (allocations chômage, prestations familiales, PPE, allocation logement et minima sociaux) ont été fusionnées en une prestation unique appelée *universal credit*, montre qu'il est possible de s'appuyer sur une démarche d'unification des prestations sociales pour rationaliser le système socio-fiscal. En France, les trois dispositifs les plus proches du point de vue de leurs objectifs et des publics ciblés (RSA, PPE et aides au logement) fonctionnent de manière très disparate. De nombreux experts jugent nécessaires leur fusion ou, du moins, leur rationalisation³⁴. Ce mouvement d'unification est

33. D. Lefebvre et F. Auvigne, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, 2014.

34. A. Trannoy et É. Wasmer, « La politique du logement locatif », art. cité.

d'ailleurs partiellement engagé en France : la fusion du RSA-activité et de la PPE en une « prime d'activité » est prévue pour le début de l'année 2016³⁵ et constitue un premier pas dans cette voie.

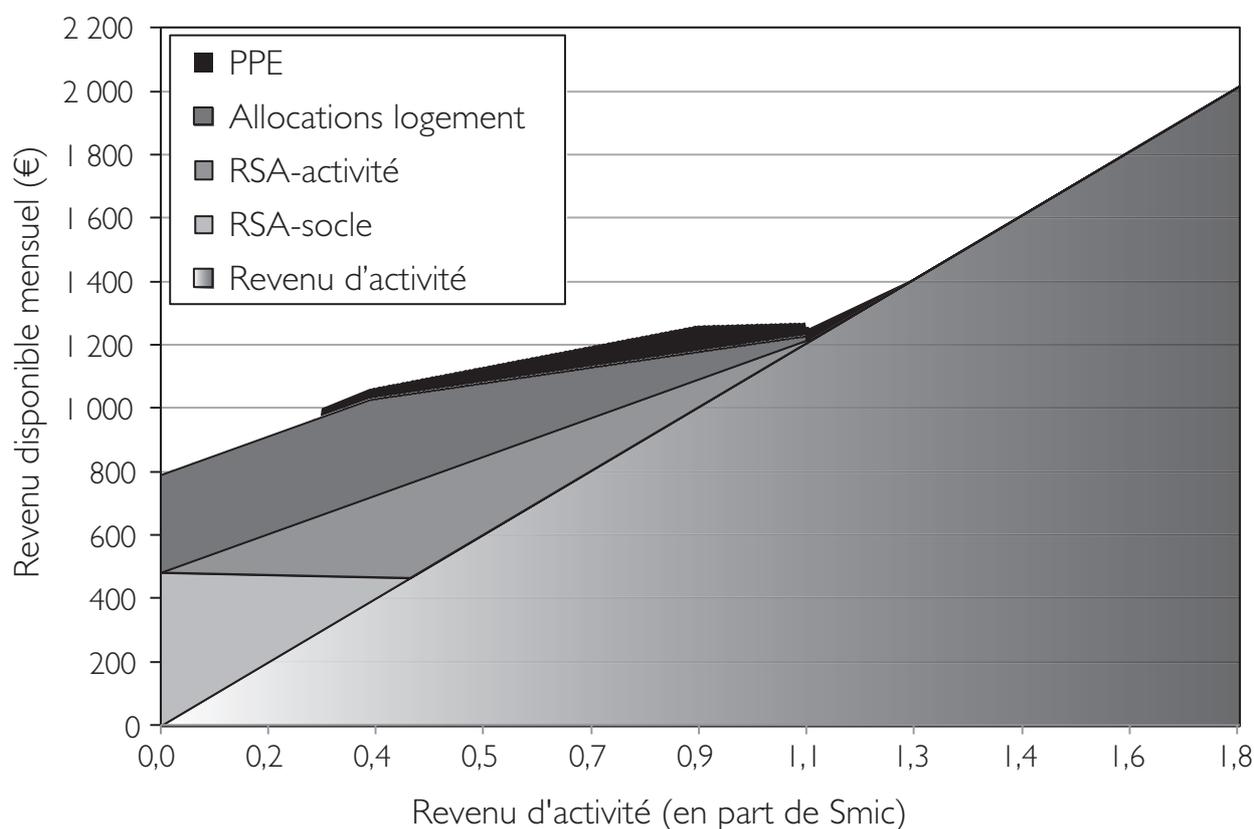


Figure 7 – Contribution des allocations logement, du RSA et de la PPE au revenu disponible, en fonction du revenu d'activité (personne seule en zone II).

Lecture : ce cas-type représente les montants de RSA, de PPE et d'allocations logement perçus en fonction du revenu d'activité net, exprimés en part de Smic.

Note : personne seule résidant en zone II.

Source : TAXIPP 0.4.

35. Ch. Sirugue, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, 2013.

Ce chapitre a formulé un constat critique sur l'efficacité des aides au logement, au regard du coût élevé du dispositif : les aides au logement sont susceptibles de conduire à une hausse des loyers et sont mal articulées avec d'autres dispositifs sociaux. Le chapitre suivant présente des pistes de réforme qui permettraient de résoudre les défauts identifiés et, *in fine*, d'améliorer l'efficacité de cette dépense publique.

3. Quelle réforme des aides au logement ?

Vers une unification des prestations sociales

S'il existe un certain consensus sur l'inefficacité du système actuel des aides personnelles au logement, la bonne voie de réforme n'est pas aisée à trouver, tant les mécanismes en jeu sont complexes et les options institutionnelles variées. Le rapport de l'IPP sur lequel est basée cette étude³⁶ a élaboré une quinzaine de scénarios de réforme, qui présentent tous des avantages et des inconvénients bien identifiés. Nous proposons ici une option majeure de réforme, qui nous semble la plus prometteuse pour une mise en place à court terme et qui constitue la première étape d'une démarche d'unification du système socio-fiscal.

Cette réforme vise à créer une nouvelle prestation unifiée qui regrouperait les allocations logement, le RSA et la PPE. Nous détaillons les objectifs de la réforme proposée avant de décrire le fonctionnement de la nouvelle prestation et les effets que l'on peut en attendre.

OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

Une réforme des aides au logement doit pouvoir répondre à plusieurs objectifs : simplifier le barème de calcul des aides, réduire leurs effets inflationnistes en limitant leur capture par les bailleurs et, enfin, mieux les articuler avec les autres prestations sociales.

Simplifier le système

La fusion des aides au logement avec les autres prestations attribuées sous condition de ressources, à savoir le RSA et la PPE, doit tout d'abord permettre de simplifier le système actuel. L'enchevêtrement des différentes

36. A. Bozio, G. Fack, J. Grenet, M. Guillot, M. Monnet et L. Romanello, *Réformer les aides...*, *op. cit.*

prestations conduit aujourd'hui à rendre le système socio-fiscal français extrêmement complexe pour ses bénéficiaires. La multiplication des prestations, aux objectifs voisins mais aux critères d'attribution différents, crée des difficultés de gestion du point de vue de leur attribution et de leur contrôle et se traduit également par des taux de non-recours élevés. Or, ce sont les ménages les moins bien informés, et par conséquent les plus fragiles, qui se retrouvent *de facto* exclus des prestations dont ils sont pourtant les destinataires. La création d'une prestation unique, au barème et aux modalités d'accès simplifiés, permettrait de limiter les coûts de gestion et de contrôle tout en réduisant le non-recours, améliorant ainsi l'efficacité globale du ciblage de l'aide.

Réduire la capture des aides par les bailleurs

La réforme des aides au logement doit aussi viser à réduire les effets inflationnistes de ces aides sur les loyers en limitant leur capture par les bailleurs, qui nuit aujourd'hui considérablement à l'efficacité de la dépense publique consacrée au logement.

Comme montré précédemment, ces effets s'expliquent en partie par le lien direct qui existe, au-dessous d'un certain niveau de loyer, entre le montant de ce dernier et le montant de l'aide octroyée. La mise en place d'une nouvelle prestation sociale permettrait de supprimer ce lien dans la mesure où le montant de cette nouvelle prestation dépendrait uniquement des ressources du ménage, de sa composition et, éventuellement, de sa zone de résidence afin de tenir compte des variations spatiales du coût de la vie.

L'analyse conduite dans le chapitre précédent suggère, par ailleurs, que les effets inflationnistes du système actuel des aides au logement sont renforcés par l'affectation notionnelle de ces dernières. La fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE réduirait leur visibilité pour les bailleurs et permettrait de supprimer cet effet d'étiquetage, contribuant à atténuer les effets inflationnistes qui ont été mis en évidence empiriquement.

Parce qu'elle ne serait plus affectée à tel ou tel poste de consommation, la nouvelle prestation unifiée aurait pour avantage supplémentaire de mettre fin au tiers-payant – applicable uniquement dans le cas d'une prestation affectée –, dont on a vu qu'il contribuait à faciliter la capture des aides au logement par les bailleurs. Pour préserver le bénéfice de ce dispositif du point de vue de la protection partielle offerte à ces derniers contre les impayés de loyers, on peut envisager d'y substituer un système de garantie publique les couvrant contre ce risque, à hauteur d'un loyer de référence dont le montant serait fixé localement.

Une meilleure intégration avec les autres prestations sociales

Enfin, la réforme des aides au logement doit chercher à mieux les articuler avec les autres prestations sociales. Telle que décrite ici, elle constitue une occasion privilégiée pour repenser le système socio-fiscal dans sa globalité et pour en limiter les effets indésirables.

La multiplicité des prestations sociales, largement cumulables mais mal articulées, renforce la stigmatisation de leurs bénéficiaires et donne, à tort, le sentiment que ces aides sont concentrées sur une petite fraction de personnes inactives. Dominique Goux et Éric Maurin ont récemment dénoncé le ciblage croissant des politiques publiques comme un « marquage des bénéficiaires » et prôné un retour à des politiques publiques plus continues, « l'action de l'État devant créer de la continuité et de la mobilité dans la société plutôt que des effets de seuil »³⁷. Mettre en place une prestation recouvrant largement l'ensemble des ménages aux revenus les plus modestes, sans cibler uniquement les personnes dépourvues d'activité, permettrait de redonner une forme de continuité aux politiques publiques de soutien aux bas revenus et d'atténuer leurs effets stigmatisants.

37. D. Goux et É. Maurin, *Les Nouvelles Classes moyennes*, 2012.

La mauvaise articulation actuelle des aides au logement avec le RSA a pour inconvénient majeur de pénaliser financièrement la reprise d'une activité rémunérée. L'instauration d'une prestation unifiée résultant de la fusion de ces dernières avec le RSA et la PPE fournirait l'occasion de mettre fin à la double dégressivité des aides pour garantir que toute heure travaillée accroisse significativement les revenus.

Enfin, cette prestation sociale unifiée aurait l'avantage d'être neutre du point de vue du statut d'occupation du logement³⁸. Elle permettrait notamment de mieux prendre en compte la situation des propriétaires pauvres – de plus en plus nombreux dans les communes rurales ou périurbaines – qui sont aujourd'hui largement exclus des aides sociales.

UNE RÉFORME PRÉALABLE : RENDRE L'AIDE INDÉPENDANTE DU LOYER EFFECTIF

Sachant que les effets inflationnistes des aides au logement sont d'autant plus importants que le montant d'aide attribué dépend du niveau de loyer individuel, la rupture du lien entre le montant de l'aide et le loyer effectif constitue une première réponse aux critiques émises à l'encontre du barème actuel. Une telle mesure serait relativement simple à mettre en œuvre puisqu'elle se limiterait à modifier la formule de calcul des aides au logement. Cette réforme *a minima* n'en constitue pas moins un préalable nécessaire à toute modification destinée à rationaliser les aides au logement au sein de l'architecture globale du système socio-fiscal.

38. La réforme proposée ne permet pas, en revanche, de résoudre l'inégalité de traitement entre, d'une part, les ménages du parc social qui bénéficient, en plus des prestations sociales, de « l'avantage HLM » décrit dans l'Encadré I et, d'autre part, les ménages du parc privé. Pour résoudre cette inégalité de traitement, il faudrait aborder de façon plus complète le fonctionnement du parc social, ce qui dépasse largement le cadre de cet opuscule.

Une formule de calcul simplifiée

L'approche retenue ici consiste à transformer les aides au logement en prestations dépendant uniquement des caractéristiques propres à chaque ménage (ressources, composition familiale, personnes à charge, etc.) et de sa zone géographique de résidence, sans tenir compte du loyer individuel. La formule de calcul des aides au logement, décrite en détail dans l'Annexe I, peut alors se simplifier comme suit :

$$A_{total}(z, m, R) = \begin{cases} c(z, m) & \text{si } R \leq R_0(m) \\ \max[c(z, m) - \tau(z, m) * (R - R_0(m)) ; 0] & \text{si } R > R_0(m) \end{cases}$$

avec :

- R , m et z désignant respectivement les ressources du ménage, sa composition et sa zone géographique de résidence ;
- $c(z, m)$ étant une constante qui dépend uniquement de la composition du ménage et de sa zone de résidence ;
- $\tau(z, m)$ étant le taux selon lequel l'aide décroît avec les ressources du ménage, ce taux étant une fonction de la composition du ménage et de sa zone de résidence.

L'élimination du loyer du barème de calcul des aides permettrait ainsi de rapprocher les aides au logement des autres prestations sociales dont les barèmes prennent uniquement en compte les ressources et la composition du ménage. La formule ci-dessus montre en effet que si les ressources du ménage sont inférieures à un certain seuil R_0 (fonction de la structure du ménage), l'aide serait égale à un montant fixe qui dépendrait uniquement de la composition du ménage et de sa zone de résidence. Si les ressources du ménage sont supérieures à ce seuil, le montant d'aide décroîtrait linéairement avec le montant des ressources, selon une pente qui dépendrait de la composition du ménage et de sa zone de résidence.

Des effets redistributifs limités

Les résultats des simulations réalisées à l'aide du modèle TAXIPP (voir Encadré 5) montrent qu'il est possible de supprimer le lien direct entre le montant de la prestation et le montant du loyer et ce, sans modifier de manière significative la redistribution opérée par les aides au logement.

Encadré 5 – Des simulations réalisées à l'aide du modèle TAXIPP

TAXIPP est un modèle de micro-simulation statique classique : il consiste à simuler la législation du système socio-fiscal en utilisant une base de données représentative des ménages français. Il est composé de plusieurs modules qui traitent chacun d'une partie de la législation : « cotisations et prélèvements sociaux », « impôt sur le revenu », « prestations sociales », « taxation des revenus du capital » et « taxation indirecte ». Pour chaque dimension du système socio-fiscal, les règles sont précisément reproduites, suivant au plus près la législation en vigueur.

Le modèle TAXIPP peut être appliqué à une variété de bases de données sources. La version utilisée dans cette étude (TAXIPP 0.4) mobilise l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011, l'enquête Logement 2006 et l'échantillon national des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales 2012. Par un appariement statistique de ces différentes sources récentes, il est possible de constituer une base de données contenant l'ensemble des informations nécessaires aux analyses présentées dans ce travail.

Sur le traitement du non-recours au RSA, voir l'Annexe 2.

Pour plus d'informations sur le modèle TAXIPP, voir : www.ipp.eu/outils/taxipp-outils/

Ces effets redistributifs peuvent être analysés par le biais de l'effet net moyen de la simplification de la formule de calcul des aides, exprimé en pourcentage du revenu disponible par unité de consommation, en fonction du décile de niveau de vie et de la zone de résidence des ménages (Figure 8). Cette simulation est réalisée à coût constant.

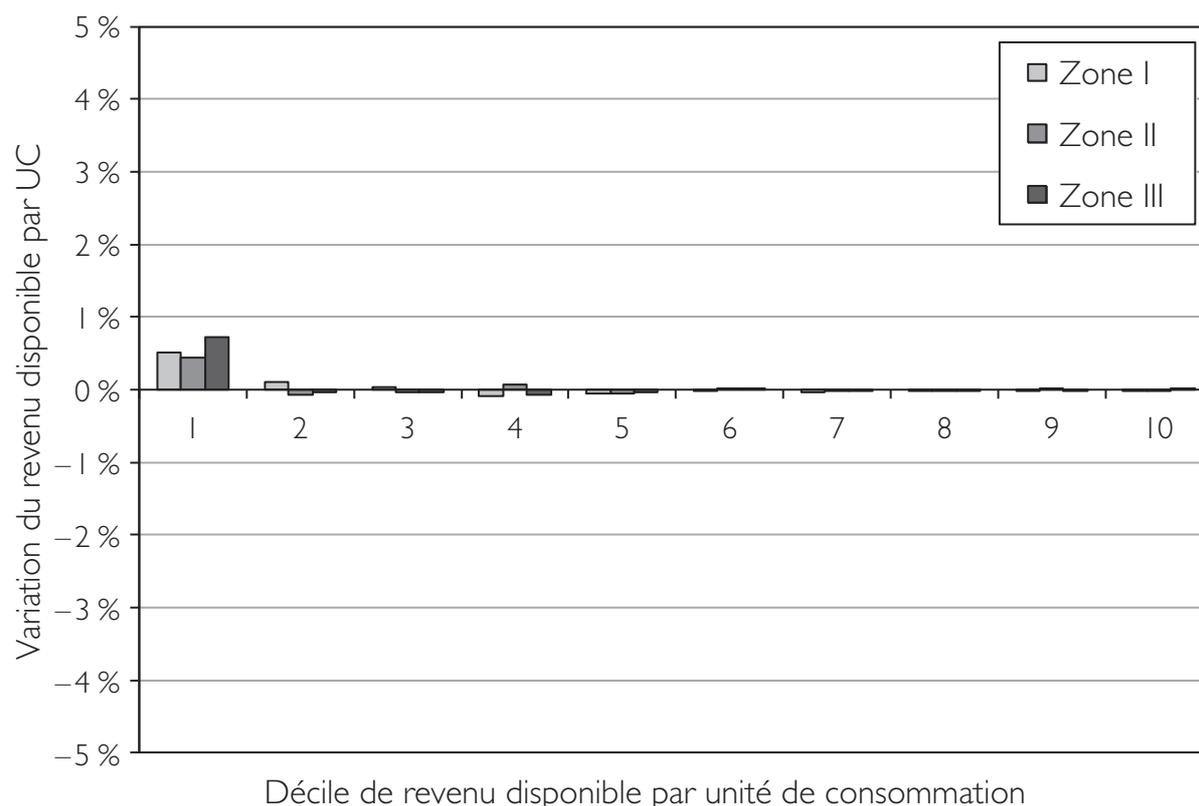


Figure 8 – Impact sur le revenu disponible de la suppression du lien entre l'aide au logement et le loyer effectif, en fonction du décile de niveau de vie des ménages.

Lecture : un ménage appartenant au premier décile de niveau de vie et résidant dans la zone I verrait son revenu disponible par unité de consommation augmenter de près de 0,5 % si le barème actuel des aides au logement était remplacé par un barème ne prenant plus en compte le loyer effectif.

Note : le concept de revenu choisi pour approcher le niveau de vie est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute un loyer imputé si le ménage est propriétaire, le tout rapporté au nombre d'unités de consommation.

Champ : ensemble des ménages locataires hors foyers.

Sources : enquête ERF5 FPR 2011, échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête logement 2006 et TAXIPP 0.4.

La dimension verticale de la redistribution opérée par les allocations logement ne serait guère modifiée par cette réforme : l'impact serait plus fort pour les ménages du premier décile, mais demeurerait limité (augmentation de 0,4 % du revenu disponible par unité de consommation). Le maintien du zonage dans la formule de calcul explique que la redistribution horizontale soit peu impactée : les effets sont quasiment identiques dans les trois zones des allocations logement.

En rompant le lien direct entre le montant du loyer et le montant de l'aide, la simplification de la formule de calcul permettrait d'avancer vers une amélioration de l'efficacité de la dépense publique consacrée aux aides au logement. Il est difficile de quantifier précisément l'impact de cette réforme sur l'évolution des loyers, compte tenu des limites des connaissances actuelles sur les mécanismes qui sous-tendent les effets inflationnistes mis en avant par les études empiriques, mais cette réforme atténuerait vraisemblablement la capture des aides par les bailleurs.

Plus fondamentalement, le découplage des aides au logement du montant du loyer conduit à repenser les spécificités de l'allocation logement en tant que prestation sociale. En effet, si l'on supprime toute référence au loyer, les aides personnelles au logement ne dépendent plus que des ressources du ménage, de sa composition et de sa zone de résidence. Il devient alors possible de les fusionner avec les autres dispositifs de soutien aux bas revenus au sein d'une nouvelle prestation.

VERS UNE UNIFICATION DES PRESTATIONS SOCIALES

La nécessaire convergence des dispositifs de soutien aux bas revenus

La convergence des règles définissant l'entité considérée, le champ des bénéficiaires et les ressources prises en compte pour déterminer l'éligibilité constitue une étape préalable à la fusion des trois principaux dispositifs de soutien aux ménages à revenus modestes (RSA, PPE et

allocations logement). Ces dimensions diffèrent actuellement entre les trois prestations que l'on souhaite unifier. Nous présentons ici les choix réalisés en amont de la fusion. Ces choix déterminent directement la nouvelle prestation.

L'entité considérée

Les conditions de rattachement des personnes à charge et l'entité considérée varient selon les trois prestations. Pour le RSA, l'entité comprend l'ensemble des membres du foyer, c'est-à-dire l'allocataire de référence, son conjoint et les personnes à charge de moins de 25 ans si leur revenu est inférieur au surplus de RSA engendré par leur rattachement au foyer. Pour les aides au logement, les enfants de moins de 21 ans sont rattachés au ménage. Enfin, pour la PPE, versée sous la forme d'un crédit d'impôt, l'entité considérée est, logiquement, le foyer fiscal. Nous choisissons, pour la nouvelle prestation résultant de la fusion, de retenir l'entité actuelle du RSA, à savoir le foyer social.

Le champ

Le champ actuel des bénéficiaires des aides personnelles au logement, de la PPE et du RSA diffère également. La PPE est attribuée aux foyers fiscaux dont l'un des membres au moins exerce une activité professionnelle et dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Elle est ouverte aux individus âgés de moins de 25 ans sans condition particulière, contrairement au RSA. Les aides au logement, quant à elles, ne sont pas conditionnées à des critères d'activité professionnelle : elles ont uniquement pour objectif de soutenir les ménages dans leurs dépenses de logement. Ainsi, les étudiants peuvent en bénéficier alors qu'ils ne sont pas éligibles au RSA. Par ailleurs, il n'y a pas de limite d'âge maximale pour bénéficier des aides au logement ou du RSA, mais ce dernier n'est pas cumulable en intégralité avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et il est en pratique plus

avantageux pour les personnes âgées éligibles à l'ASPA de bénéficier de cette prestation plutôt que du RSA.

Pour la nouvelle prestation, nous retenons un champ proche de celui du RSA de façon à aider les individus pendant leur vie active. Les étudiants ainsi que les personnes âgées de plus de 65 ans en seraient donc exclus. Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants seraient en revanche éligibles sans condition, ce qui n'est pas le cas actuellement pour le RSA (socle et activité). Cette condition d'éligibilité se rapproche ainsi de celle de la future « prime d'activité », qui résultera de la fusion du RSA-activité et de la PPE (prévue pour 2016).

Afin de prendre en compte le fait que le champ de la nouvelle prestation ne couvre ni les étudiants ni les ménages les plus âgés, qui sont actuellement éligibles aux aides au logement, nous nous restreignons, dans les simulations présentées ci-dessous, aux individus non étudiants et âgés de moins de 65 ans. Nous raisonnons à budget constant pour la masse globale d'aide qui est actuellement distribuée à cette population active. Le budget des aides au logement aujourd'hui versées aux deux populations exclues du champ de la nouvelle prestation serait donc préservé. Pour les personnes âgées, il serait logique de considérer une fusion des aides au logement avec l'ASPA. Pour les étudiants, il serait envisageable de créer des bourses supplémentaires à la place des aides au logement qui leur sont actuellement attribuées ou d'augmenter le financement du logement étudiant.

La périodicité

Les aides au logement prennent comme référence les ressources de l'année N-2, contrairement au RSA qui repose sur une évaluation trimestrielle des ressources de l'année en cours, et à la PPE qui, comme l'impôt sur le revenu (puisque'il s'agit d'une dépense fiscale), prend en compte les ressources de l'année N-1. Pour une meilleure réactivité de la nouvelle prestation permettant de suivre l'évolution de la situation réelle des bénéficiaires, nous retenons la périodicité du RSA.

Les ressources

Il est ensuite nécessaire de redéfinir la base-ressources de la nouvelle prestation afin de déterminer ses conditions d'éligibilité. Nous partons de la base-ressources du RSA. Précisons que le fait de retenir pour la nouvelle prestation le même champ de bénéficiaires que le RSA a une conséquence importante : la prestation serait accordée à tous les individus propriétaires, indépendamment de leur statut d'occupation du logement, ce qui implique que les propriétaires y seraient éligibles alors qu'ils sont aujourd'hui exclus du champ des aides au logement. Pour tenir compte des différences de fait qui existent entre propriétaires et locataires, nous proposons d'ajouter les loyers imputés aux ressources prises en compte pour les propriétaires. Seraient déduites de ces loyers imputés les mensualités de remboursement des prêts contractés par les propriétaires accédant à la propriété. Le forfait logement serait, quant à lui, supprimé de la base-ressources de la nouvelle prestation.

Le système des majorations

Pour prendre en compte la situation familiale des ménages bénéficiaires, nous retenons les taux de majorations du RSA qui sont une fonction croissante de la taille du foyer, ces majorations reposant sur l'échelle d'équivalence de l'OCDE. Cette dernière est toutefois modifiée afin de mieux prendre en compte certaines situations familiales. Le RSA a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI) ainsi que l'allocation de parent isolé (API). C'est pourquoi les majorations sont plus élevées pour les familles monoparentales ou encore les femmes enceintes isolées (Tableau 2). Le montant de ces majorations est proportionnel au montant de base de la prestation. Ce système est donc particulièrement avantageux pour les familles monoparentales, par comparaison avec la situation actuelle.

Tableau 2 – Système de majorations de la nouvelle prestation

Situation familiale	Majoration du montant de base
Couple	50 %
Premier enfant si la personne est isolée	50 %
Premier enfant pour les couples	30 %
Deuxième enfant	30 %
Enfant supplémentaire	40 %
Isolement – femmes enceintes	128 %
Isolement – par enfant à charge	43 %

Lecture : la majoration du montant de base du RSA pour les couples est de 50 %, reprenant ainsi l'échelle d'équivalence de l'OCDE dans laquelle le deuxième adulte du ménage compte pour 0,5.

Sources : législation 2013.

Le zonage territorial

Actuellement, le système des allocations logement comprend un zonage territorial destiné à tenir compte des écarts de coût de la vie : le montant des allocations varie en fonction de la zone géographique de résidence. Bien que la différenciation spatiale du montant des prestations sociales soit loin de faire consensus parmi les économistes (voir Encadré 6), nous avons choisi de maintenir le zonage actuel des aides au logement dans la définition de la nouvelle prestation, afin d'en limiter les effets redistributifs horizontaux. Une majoration est ainsi intégrée pour les zones I et II, où le montant des aides au logement est aujourd'hui plus élevé.

La nouvelle formule de la prestation, « la prestation unifiée », s'écrit alors :

$$\begin{aligned}
 \text{Prestation unifiée} = & \text{Prestation-socle} \\
 & + \text{majorations par zone} \\
 & + \text{une part des revenus d'activité} \\
 & - (\text{ressources} + \text{loyers imputés})
 \end{aligned}$$

Le montant de la nouvelle prestation décroît donc linéairement à mesure que les revenus d'activité progressent.

Encadré 6 – Le système socio-fiscal doit-il prendre en compte les variations du coût de la vie ?

La littérature économique se demande si le système socio-fiscal doit tenir compte ou non des variations spatiales du coût de la vie.

Plusieurs arguments ont été mis en avant. Certains auteurs³⁹ estiment que l'indexation des prestations sociales sur les prix locaux est optimale uniquement dans les cas où la substituabilité entre les revenus et les caractéristiques propres au marché local (les aménités) est limitée ou la mobilité des individus faible. En effet, si l'on suppose que les individus choisissent librement leur lieu de vie, on peut imaginer que ceux qui ont décidé de résider dans des zones où le coût de la vie est plus élevé sont compensés par les aménités plus désirables de ces zones. Un processus de migration se met alors en place jusqu'à ce que les utilités marginales de localisation des agents s'égalisent⁴⁰. Dans un tel contexte, un système de prestations sociales qui tiendrait compte du coût local de la vie aurait plutôt tendance à diminuer l'équité entre ménages. Cela reviendrait en effet à subventionner le choix de vivre dans une zone plus chère au détriment des autres et entraînerait des mouvements migratoires vers les zones où le coût de la vie est plus élevé, créant ainsi un effet inflationniste qui irait à l'encontre de l'objectif affiché. À l'inverse, lorsque le revenu et les aménités ne sont pas de parfaits substituts mais des compléments, c'est-à-dire que les caractéristiques du marché local ne compensent

39. E. Glaeser, « Should transfer payments be indexed to local price levels ? », 1998.

40. M. Knoll et Th. Griffith, « Taxing sunny days : adjusting taxes for regional living costs and amenities », 2003 ; E. Glaeser, « Should transfer payments... », art. cité.

pas complètement la perte de revenu subie, les individus résidant dans les zones les plus chères auront alors une utilité marginale du revenu plus faible que les autres. Dans ce cas, il peut paraître justifié d'indexer les prestations sociales sur un coût de la vie qui demeure largement déterminé par le coût du logement.

Plusieurs auteurs⁴¹ considèrent par ailleurs que l'hypothèse de forte mobilité – sur laquelle reposent les conclusions formulées ci-dessus – n'est que rarement vérifiée dans la réalité car les coûts d'information et de relocalisation limitent considérablement la mobilité des individus. Dans ce cas, il ne serait pas équitable d'ignorer les différences spatiales du coût de la vie, en particulier pour les ménages les plus pauvres. Un autre argument mis en avant pour justifier la différenciation spatiale du montant des aides est l'existence d'imperfections de marché clairement localisées⁴². Par exemple, les économies d'agglomération peuvent entraîner des externalités géographiques lorsque l'installation d'un grand nombre d'individus dans une même région contribue à l'innovation et conduit à une productivité plus élevée que si ces individus étaient dispersés. Chaque individu ne prenant pas en compte, séparément, dans son choix de localisation l'effet positif qu'il peut avoir sur les autres travailleurs, il peut être optimal de subventionner la mobilité pour favoriser l'apparition de ces externalités positives⁴³.

Si cette rapide revue de littérature ne permet pas de trancher en faveur ou en défaveur d'une prise en compte du coût de la vie par le système socio-fiscal, elle suggère que si l'on décide de mettre en place

41. J. Puckett, « Location, location, location : using cost of living to achieve tax equity », 2012, p. 591.

42. P. Kline et E. Moretti, « People, places, and public policy : some simple welfare economics of local economic development programs », 2014.

43. E. Glaeser et J. Gottlieb, « The economics of place-making policies », 2008.

un zonage géographique des aides, ce n'est pas le niveau moyen des loyers ou un indicateur de tension sur le marché immobilier qui devrait servir de base à la définition de ces zones, mais plutôt un indicateur d'attractivité économique. Autrement dit, les majorations des aides devraient favoriser les zones à faible taux de chômage plutôt que les zones touristiques ou côtières, dont les loyers élevés peuvent refléter d'autres attraits de la localisation que le coût de la vie réel.

La réforme proposée et ses effets

Plusieurs barèmes sont envisageables pour la nouvelle prestation. Deux paramètres peuvent être en effet librement fixés : d'une part, la dégressivité de la prestation en fonction du revenu, d'autre part, le montant minimal garanti aux personnes ne disposant d'aucun revenu d'activité. Nous présentons ici un barème qui, à budget constant, permettrait de limiter les effets redistributifs verticaux autant qu'horizontaux, le tout en conservant le zonage actuel des aides au logement.

Le scénario de réforme

Le montant de base de la nouvelle prestation garantirait un montant minimum pour les personnes seules, sans revenu d'activité et résidant en zone III, de 624 € par mois. À ce montant de base s'ajouteraient des majorations par zone d'un montant équivalent aux majorations actuelles. Le montant de la prestation serait alors plus élevé dans les zones I et II qu'en zone III. S'ajouteraient également des majorations, exprimées en pourcentage du montant de base, afin de tenir compte de la composition familiale du ménage (voir Tableau 2).

Si l'on raisonne à budget constant, le barème proposé conduirait à ce que la part des revenus cumulable avec la nouvelle prestation soit d'environ 68 %. Ce taux permettrait de conserver la même masse totale de prestations versées et de raisonner à budget constant tout en tenant compte de la zone de résidence pour limiter les effets redistributifs horizontaux.

Dans ce cas, le revenu disponible serait égal au revenu en cas d'inactivité (RSA-socle et aides au logement) auquel s'ajouterait une part des revenus d'activité (68 %) : autrement dit, lorsque les revenus d'activité augmentent de 100 €, le montant de la prestation diminuerait d'environ 32 €, ce qui signifie que le total des ressources nettes progresserait de 68 €. Cette nouvelle prestation unifiée mettrait donc fin à la double dégressivité évoquée précédemment et garantirait que la sortie des minima sociaux préserve les gains dus à l'activité (Figure 9).

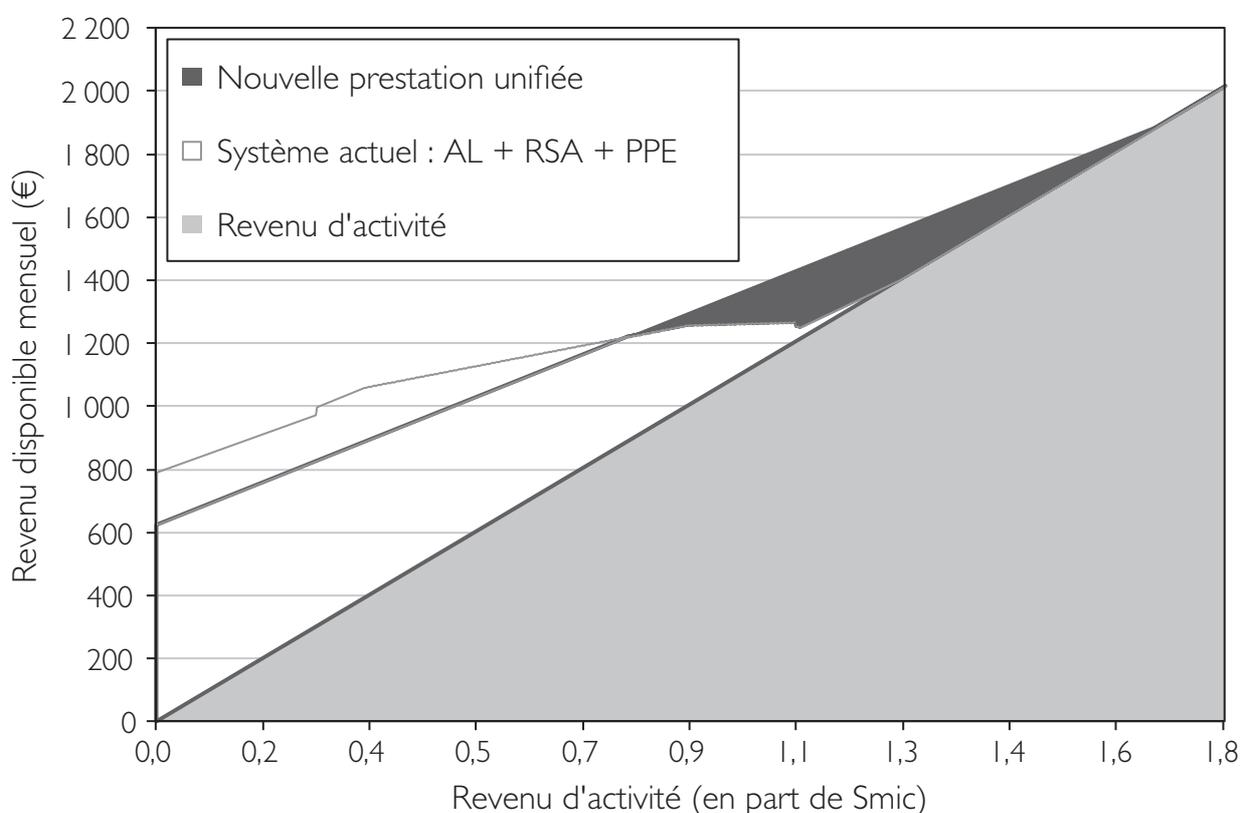


Figure 9 – Montant de la nouvelle prestation unifiée, en fonction du revenu d'activité (cas d'une personne seule résidant en zone II).

Lecture : ce cas-type représente le montant de la nouvelle prestation perçue en fonction des revenus d'activité, exprimés en part de Smic, dans le cas d'une personne isolée résidant en zone II ; le montant cumulé des aides au logement, du RSA et de la PPE dans le système actuel est représenté par l'aire hachurée.

Source : TAXIPP 0.4.

Le barème de la nouvelle prestation permettrait, quand les revenus d'activité augmentent, de retrouver une dégressivité linéaire (68 %) proche de celle initialement souhaitée pour le RSA (62 %). Cependant, à budget constant, la contrepartie de ce renforcement du lien entre les revenus d'activité et le revenu disponible serait un niveau de prestation plus faible pour les ménages sans ressources qui bénéficient actuellement à la fois du RSA et des aides au logement.

Si le barème proposé doit améliorer sensiblement les incitations à la reprise d'activité par rapport à la situation actuelle, il ne prétend nullement représenter le barème optimal. La définition précise d'un tel barème nécessiterait de réaliser un arbitrage complexe entre les trois objectifs mutuellement incompatibles de toute prestation sociale : la réduction de la pauvreté, les incitations au retour à l'emploi et la maîtrise de son coût pour les finances publiques. Dans la mesure où l'on ne dispose pas, à l'heure actuelle, dans le cas français, d'éléments empiriques suffisants pour modéliser cet arbitrage, la question de la structure optimale du barème de la nouvelle prestation est laissée en dehors du cadre de cette étude.

Analyse des effets redistributifs de la nouvelle prestation

L'analyse de l'impact redistributif de la nouvelle prestation conduit à s'intéresser, dans un premier temps, à l'effet net de la réforme par décile de niveau de vie. Les gains et les pertes nets sont rapportés au revenu disponible des ménages avant la mise en place de la nouvelle prestation.

Le barème envisagé pour la nouvelle prestation permettrait de limiter les effets redistributifs entre déciles (Figure 10). Les effets nets rapportés au revenu disponible seraient relativement faibles en valeur absolue et tous inférieurs à 6 % de ce revenu. Les quatre premiers déciles de niveau de vie seraient légèrement gagnants à la réforme, notamment le premier décile pour lequel le gain moyen est de 5,8 % du revenu disponible. L'ampleur de cet effet s'explique par le niveau relativement faible du revenu disponible des ménages du premier décile (12 000 € par an

environ) et le gain moyen masque des évolutions plus contrastées selon les ménages : au sein du premier décile, les principaux gagnants seraient ceux qui sont aujourd'hui exclus soit du RSA – les jeunes –, soit des aides au logement – les propriétaires pauvres –, alors que les allocataires qui cumulent actuellement l'ensemble des dispositifs verraient plutôt leur niveau de prestation diminuer. Pour les déciles perdants du fait de la réforme (déciles 5 à 10), les pertes moyennes subies seraient inférieures à 1 % du revenu disponible.

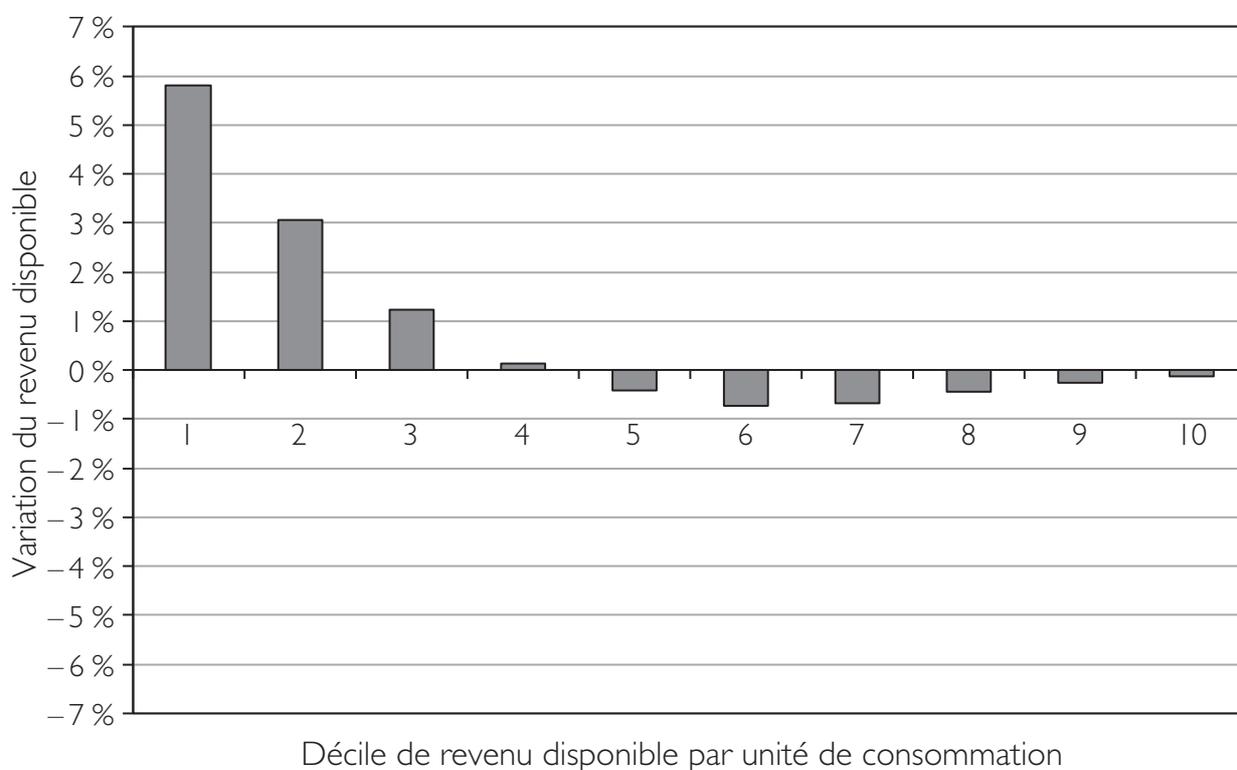


Figure 10 – Impact sur le revenu disponible de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE, en fonction du décile de niveau de vie.

Lecture : pour les ménages du premier décile, le gain de la réforme représente, en moyenne, environ 6 % de leur revenu disponible actuel.

Note : ce graphique présente les gains et les pertes moyens rapportés au revenu disponible du ménage par décile de niveau de vie.

Sources : enquête ERF5 FPR 2011, échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête Logement 2006 et TAXIPP 0.4.

Tableau 3 – Effets redistributifs de la réforme des aides au logement

	Neutres (% par catégorie)	Gagnants		Perdants	
		(% par catégorie)	Différence moyenne annuelle (en €)	(% par catégorie)	Différence moyenne annuelle (en €)
Total	65	16	1 951	19	1 411
Type de ménage					
Personne seule	70	16	1 186	14	1 682
Couple sans enfant	76	7	1 958	17	1 066
Couple avec enfant(s)	48	23	2 586	29	1 452
Décile de revenu					
1	38	41	2 771	21	1 787
2	27	56	1 446	17	1 525
3	49	29	1 870	22	1 761
4	61	15	1 376	24	1 815
5	67	6	758	27	1 587
6	73	1	420	26	1 158
7	79	0	n. s.	21	993
8	85	0	n. s.	15	876
9	88	0	n. s.	12	872
10	91	0	n. s.	9	969
Statut d'occupation					
Propriétaire	81	5	1 960	14	1 027
Locataire	44	30	1 949	26	1 702
Parc de logement					
Privé	70	12	1 851	18	1 294
Social	35	37	2 138	28	1 842

Lecture : parmi les personnes seules, 16 % seraient gagnantes avec la réforme et leur gain moyen s'élèverait à 1 186 € par an.

Note : ce tableau résume les résultats de la simulation par catégorie de ménage, en considérant l'ensemble de la population française ; « n. s. » est reporté dans le tableau lorsque les résultats ne sont pas statistiquement significatifs.

Sources : enquête ERF5 FPR 2011, échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête Logement 2006 et TAXIPP 0.4.

Au-delà, il convient de s'intéresser plus précisément aux différentes catégories de ménages qui seraient gagnants ou perdants à la suite de la réforme. Les résultats sont présentés ici en considérant l'ensemble des ménages français, qu'ils soient ou non bénéficiaires des prestations sociales avant leur unification (Tableau 3).

Le premier constat est que la majorité des ménages ne serait pas affectée par la réforme proposée, puisque 65 % d'entre eux conserveraient le même niveau de vie. Les ménages situés dans les premiers déciles seraient logiquement plus affectés par l'instauration d'une prestation unifiée puisqu'ils sont naturellement bénéficiaires des prestations versées sous conditions de ressources.

Lorsqu'on analyse plus précisément les effets redistributifs de la nouvelle prestation, on remarque que les gagnants se concentrent en totalité parmi les cinq premiers déciles de niveau de vie. Ainsi, 41 % des ménages du premier décile ainsi que 56 % des ménages du deuxième décile verraient leur niveau de vie augmenter. Pour les ménages du premier décile, l'instauration de l'allocation unifiée se traduirait par un montant annuel de prestation supérieur de 2 771 € en moyenne par rapport à la situation actuelle.

Les catégories de ménages les plus avantagées par la réforme seraient les ménages à revenus modestes propriétaires de leur logement, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales.

Actuellement non éligibles aux aides au logement – mais éligibles au RSA –, les propriétaires pauvres seraient intégrés au champ de la nouvelle prestation. Cette dernière aurait en effet pour objectif de soutenir l'ensemble des ménages au cours de leur vie active, quel que soit le statut d'occupation du logement, y compris donc les propriétaires pauvres. La base-ressources de la nouvelle prestation inclurait cependant les loyers imputés afin de tenir compte de la différence de fait qui existe, du point de vue de leurs ressources, entre propriétaires et locataires. Pour les propriétaires les plus pauvres, les loyers imputables comme ressources seraient

trop faibles pour causer leur exclusion complète du champ de la nouvelle prestation. Ces ménages propriétaires à faibles ressources verraient donc leur revenu disponible augmenter puisqu'ils deviendraient éligibles à la nouvelle prestation, alors qu'ils ne sont aujourd'hui éligibles qu'au RSA.

Les jeunes de moins de 25 ans qui ne sont pas étudiants verraient eux aussi leur revenu disponible augmenter du fait de la réforme (Figure 11). Actuellement exclus du champ du RSA, ils deviendraient éligibles à la nouvelle prestation à condition de faire partie de la population active. Leurs revenus d'activité étant en moyenne assez faibles, ces ménages sont plutôt concentrés dans la partie inférieure de la distribution des revenus et donc dans les premiers déciles. Ce sont principalement les jeunes de moins de 25 ans qui tireraient la moyenne des effets nets vers le haut dans le premier décile.

Dernière catégorie de ménages avantagée par la réforme : les familles monoparentales. La nouvelle prestation retiendrait en effet le système de majorations du RSA, qui est particulièrement favorable aux familles monoparentales pour des raisons historiques – le RSA a été conçu de manière à ce que les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) ne soient pas perdants lors de sa mise en place. Du fait de ce système de majoration avantageux, les familles parentales verraient leur revenu disponible augmenter de 5,2 % grâce à la nouvelle prestation.

Parce qu'on raisonne à budget constant, le fait que certains ménages gagnent à la réforme implique que d'autres ménages soient perdants, les gains et les pertes cumulés s'égalisant au niveau de l'ensemble de la population. On remarque cependant que ces ménages « perdants » se répartissent parmi l'ensemble des déciles de revenu et que le montant moyen des pertes est inférieur à celui des gains. Contrairement au système socio-fiscal actuel et plus précisément aux barèmes du RSA, de la PPE et des aides au logement, la nouvelle prestation est conçue de manière à ce que son montant décroisse linéairement avec le revenu. La réintroduction de cette linéarité conduit nécessairement à ce que certains ménages perçoivent un montant de prestation plus faible que dans le système actuel.

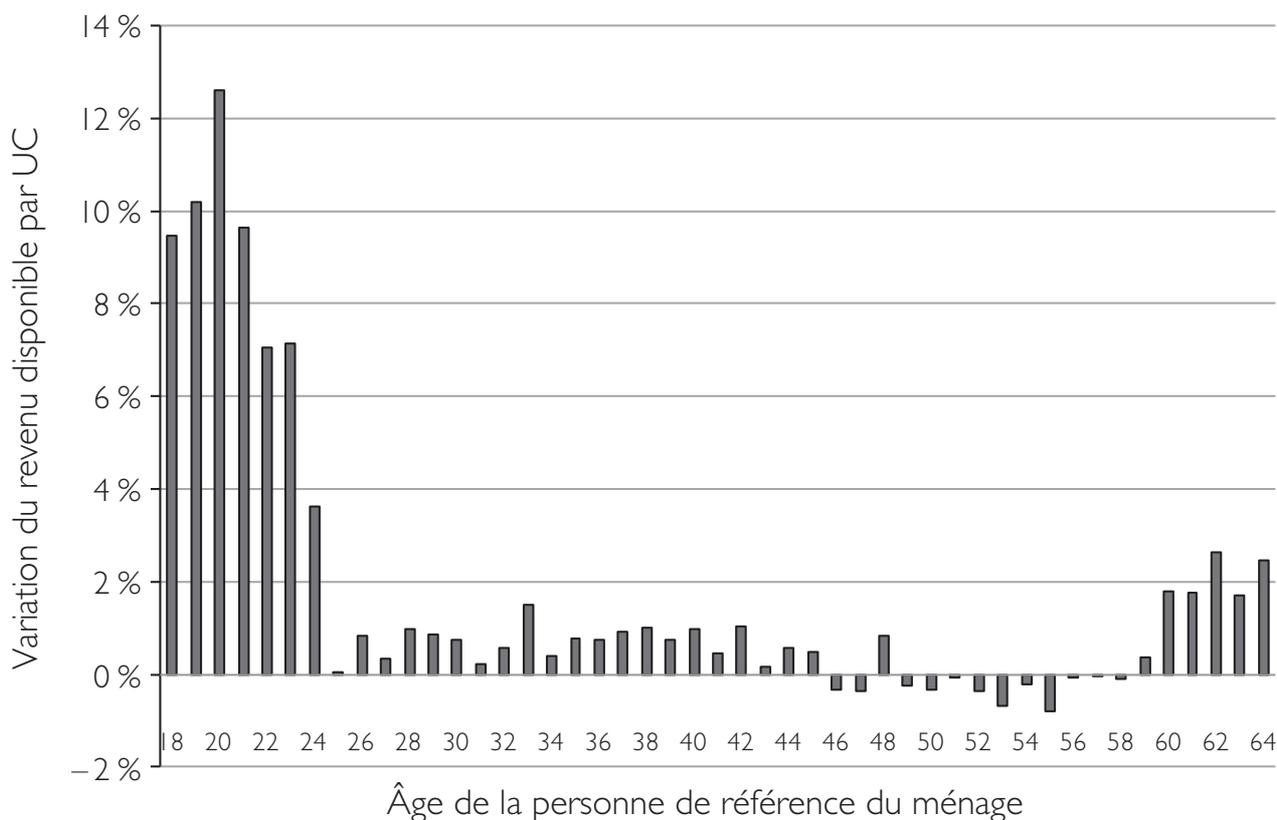


Figure 11 – Impact sur le revenu disponible de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE, en fonction de l'âge de la personne de référence du ménage.

Lecture : pour les ménages dont la personne de référence est âgée de 18 ans, le gain dû à la réforme représente, en moyenne, 9,5 % du revenu disponible actuel.

Note : ce graphique présente les gains et les pertes moyennes rapportés au revenu disponible du ménage par âge ; l'âge retenu est celui de la personne de référence du ménage.

Sources : enquête ERF5 FPR 2011, échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête logement 2006 et TAXIPP 0.4.

Les personnes ne disposant d'aucune ressource et qui perçoivent actuellement le RSA et les aides au logement verraient ainsi le montant de leurs prestations diminuer. Hors majorations liées à la zone d'habitation, ce montant est aujourd'hui de 721 € par mois pour une personne seule, contre 624 € avec la nouvelle prestation.

Par ailleurs, certains ménages propriétaires de leur logement et actuellement bénéficiaires du RSA, majoritairement situés dans les premiers déciles de revenu, percevraient un montant moindre de prestation avec la réforme. En effet, du fait de l'inclusion des loyers imputables dans la base-ressources de la nouvelle prestation, ces ménages se verraient attribuer un montant inférieur au montant de RSA qu'ils reçoivent actuellement. Dans certains cas, lorsque les loyers qui leur sont imputés comme ressource sont trop élevés, ces ménages pourraient même devenir non éligibles à la nouvelle prestation.

Enfin, certains ménages, actuellement bénéficiaires des allocations logement, auraient des ressources trop élevées pour bénéficier de la nouvelle prestation, dans la mesure où, actuellement, les ressources prises en compte pour le RSA et les aides au logement diffèrent. La convergence des bases-ressources et l'inclusion de certaines allocations à la base-ressources de la nouvelle prestation conduiraient nécessairement à exclure certains ménages de son champ. C'est en particulier le cas pour les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité⁴⁴ qui serait inclus dans la base-ressources de la nouvelle prestation.

La réforme proposée, qui consiste à fusionner les aides personnelles au logement, le RSA et la PPE en une seule prestation sociale dont le montant décroîtrait linéairement avec le revenu d'activité, créerait inévitablement des perdants et des gagnants si elle était adoptée à budget constant. Il existe cependant de multiples variantes au barème que nous avons simulé, qui permettraient de modifier le montant de l'allocation de

44. Le complément de libre choix d'activité est une allocation versée aux parents qui cessent d'exercer une activité professionnelle (notamment dans le cadre d'un congé parental) ou la réduisent au profit d'une activité à temps partiel pour se consacrer à l'éducation de leur(s) enfant(s). Le montant de cette allocation varie en fonction de la quotité de travail de l'activité professionnelle exercée.

base en fonction de la part des revenus d'activité que l'on entend préserver en cas de reprise d'emploi. Ces options dépendent d'arbitrages politiques et de l'équilibre souhaité entre les incitations au retour à l'emploi et le niveau des transferts attribués aux ménages sans ressources.

Conclusion

Nous avons présenté ici le fonctionnement des aides personnelles au logement et, en nous appuyant sur les évaluations existantes, nous avons proposé une voie de réforme ayant pour ambition de restaurer l'efficacité de ces aides dans la lutte contre la pauvreté et le mal-logement en France.

Le diagnostic posé sur les aides au logement est sévère : la complexité de la législation, la capture importante des aides par les bailleurs et leur mauvaise articulation avec les autres composantes du système socio-fiscal sont les trois grandes tares du dispositif actuel. La réforme proposée ici, qui consiste à définir une nouvelle prestation, non affectée à la consommation de logement : une « allocation unifiée » qui remplacerait les aides personnelles au logement, le RSA et la PPE, nous paraît apporter une réponse crédible à ces critiques.

La fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE permettrait de simplifier les dispositifs de soutien aux bas revenus, mais réduirait également les possibilités de capture des aides par les bailleurs. En supprimant toute référence au loyer effectif dans le calcul de l'aide, on mettrait fin aux incitations perverses créées par un barème qui subventionne totalement la consommation de logement sous un certain plafond de loyer. Par ailleurs, et peut-être surtout, la nouvelle prestation ne serait plus explicitement affectée à la consommation de logement, limitant les effets d'étiquetage et de *salience* qui ont été identifiés comme deux mécanismes susceptibles de renforcer la capture des aides au logement par les bailleurs. Enfin, l'intégration cohérente de l'ensemble des dispositifs de soutien aux bas revenus aurait pour mérite de réduire les effets de stigmatisation attachés aux minima sociaux actuels, tout en améliorant les incitations au retour à l'emploi.

Les simulations effectuées montrent qu'il est possible de concevoir une prestation unifiée sans modifier en profondeur la redistribution opérée par le système actuel entre les ménages : si les 10 % les plus pauvres verraient leur revenu disponible augmenter de 6 % en moyenne, les pertes

subies par les 50 % les plus riches resteraient – toujours en moyenne – inférieures à 1 % de leur revenu disponible. Les ménages gagnants seraient les jeunes actifs de moins de 25 ans, les familles monoparentales et les propriétaires pauvres, tandis que les ménages perdants seraient plutôt des ménages pauvres, cumulant aujourd'hui RSA et aides au logement sans revenu d'activité, ou des ménages propriétaires bénéficiant d'un montant de RSA supérieur au montant de la nouvelle allocation. Rappelons qu'à budget constant, toute réforme crée mécaniquement des gagnants et des perdants : leur identification permet de caractériser en toute transparence les effets redistributifs du dispositif proposé.

Malgré ses nombreux avantages, l'instauration de cette nouvelle prestation soulèverait des difficultés de mise en œuvre qui ne doivent pas être sous-estimées. Tout d'abord, le non-recoupement du champ des bénéficiaires des aides au logement, du RSA et de la PPE, en particulier pour les jeunes, les personnes âgées de 65 ans et plus et les propriétaires de leur logement, impose des arbitrages délicats. L'option retenue ici consiste à exclure du champ de la nouvelle prestation les inactifs de moins de 25 ans et les individus de 65 ans et plus, et d'y inclure les propriétaires tout en prenant en compte leurs ressources propres sous la forme de loyers imputés. Ce choix implique un traitement séparé pour les minima sociaux destinés aux plus de 65 ans, qui pourrait prendre la forme d'une fusion des aides au logement et du minimum vieillesse ; de même, un dispositif spécifique consacré au logement étudiant devrait être conçu pour remplacer les aides au logement dont bénéficient aujourd'hui les étudiants.

Si la réforme décrite dans ces pages permet de rétablir une certaine équité entre propriétaires et locataires dans l'accès aux prestations sociales, et ainsi de mieux prendre en compte la situation des ménages propriétaires en situation de pauvreté, elle ne résout pas pour autant toutes les inégalités de traitement créées par le système socio-fiscal français. L'avantage fiscal en faveur de la propriété ne serait pas remis en cause, pas plus que l'avantage HLM dont bénéficient les locataires du parc social. La réduction de ces

inégalités nécessiterait une réforme profonde de la fiscalité dans le premier cas, et une transformation des règles applicables au logement social dans le second – deux chantiers qui dépassent largement le cadre de cet opuscule.

Afin de favoriser le retour à l'activité, la nouvelle prestation propose un barème linéaire en fonction des ressources. Cette proposition ne prétend nullement apporter une réponse définitive au problème posé par les « trappes à inactivité ». De nombreuses études récentes portant sur la structure optimale du soutien aux bas revenus plaident en faveur d'un barème plus complexe, qui augmenterait la différence entre le revenu de remplacement sans activité et le revenu disponible en cas de reprise d'un emploi à temps plein (ou proche d'un temps plein). Pour mener à bien une telle réflexion, il serait nécessaire d'étudier précisément les réponses comportementales engendrées par la modification des incitations à la reprise d'activité. Un tel travail serait la suite logique de la réflexion présentée ici.

L'unification des prestations sociales proposée ici se limite à trois dispositifs, voire à deux lorsque la « prime d'activité », qui devrait voir le jour à l'horizon 2016, aura remplacé RSA et PPE. Il s'agit d'une première étape, ambitieuse sans être utopique, vers une meilleure intégration du système socio-fiscal français. À terme, cette prestation aurait vocation à intégrer l'ensemble des prestations sociales au sein d'un dispositif cohérent (assurance chômage, allocations familiales, allocation aux adultes handicapés, etc.).

Il reste enfin à souligner que nous n'avons pas pour ambition de proposer une réforme de l'ensemble de la politique du logement, qui dépasse de loin le cas des aides personnelles au logement. Le logement social, qui constitue l'autre grand pilier de l'intervention publique en faveur du logement, mériterait une étude approfondie. De même, si la politique de soutien à la construction a été laissée en dehors de cette étude, elle demeure un élément déterminant pour agir sur l'offre de logements.

Annexe 1. La formule de calcul des aides au logement et sa simplification

Le barème des aides au logement met en œuvre des calculs particulièrement complexes. Nous présentons ici la formule générale et le détail de chacune de ses composantes ainsi qu'une proposition de simplification de cette même formule, nous limitant au cas des logements ordinaires en secteur locatif.

La formule générale

Le montant des aides au logement perçu par un ménage (A_L) est déterminé principalement par quatre variables : la composition du ménage (m), ses ressources (R), son loyer (L_l) et la zone géographique dans laquelle se situe le logement (z).

Si les modalités de calcul des aides varient légèrement selon le type de logement dans lequel se trouve le bénéficiaire potentiel (secteur locatif hors foyer, en foyer ou accédant à la propriété), la formule peut se résumer ainsi :

$$A_L(z, m, L_l, R) = L(z, m, L_l) + C(m) - P(R, m, L_l)$$

où $L(z, m, L_l)$ désigne le loyer de référence, $C(m)$ désigne un forfait de charges locatives et P_p représente la participation personnelle du ménage à la dépense de logement.

Le calcul de chacune de ces composantes est détaillé ci-dessous.

Le loyer et les charges locatives

Le paramètre $L(z, m)$ représente soit le loyer réel hors charge (L_1), soit le loyer plafond ($L_2(z, m)$) qui varie en fonction de la zone géographique dans laquelle se situe le logement et de la composition du ménage. On ajoute un forfait des charges de location ($C(m)$), qui est fonction de la composition du ménage. La somme de ces deux termes correspond à la dépense éligible E :

$$E(z, m, L_l) = L(z, m, L_l) + C(m) = \min(L_1 ; L_2(z, m)) + C(m)$$

Pour le secteur locatif en foyer, on utilise une équivalence de loyer et de charges locatives afin d'obtenir la dépense éligible :

$$\min(L_1 ; L_2(z, m)) + C(m) - \max(34,53 ; 0,085 * E) + T_f(m) + T_l(z, m, L_1) \\ * \max [R - 90 \% * 12 * (R_1(m) - R_2(m))]$$

La participation personnelle

La participation personnelle (P_p) est exprimée comme la somme d'une participation minimale (P_0) et d'une participation proportionnelle (T_p) aux ressources des bénéficiaires (R_p). La formule de calcul de P_p s'écrit donc comme suit :

$$P_p = P_0 + T_p * R_p$$

Plus précisément :

P_0 est égal soit à un montant forfaitaire (34,53 € en 2013), soit à une fraction (8,5 % en 2013) de la dépense de logement éligible si cette dernière est plus élevée :

$$P_0 = \max(34,53 ; 0,085 * E)$$

T_p est le taux de participation personnelle, égal à la somme de T_f , un taux qui dépend de la taille du ménage, et de T_l , un taux complémentaire dont le calcul est détaillé ci-dessous :

$$T_p(z, m, L_1) = T_f(m) + T_l(z, m, L_1)$$

T_l est une fonction du loyer plafonné et d'un loyer de référence L_{ref} qui dépend du nombre de personnes à charge et qui est égal au plafond de loyer de la zone II.

R_p est la différence entre les ressources du bénéficiaire R et un montant forfaitaire R_0 . Dans le cas où la différence est négative, on retient une valeur nulle :

$$R_p = \max(R - R_0 ; 0)$$

Le montant forfaitaire R_0 est la différence entre un pourcentage du RSA-socle (R_1) et un pourcentage de la base mensuelle de calcul des

allocations familiales (R_2). Ces pourcentages sont fonction de la composition du ménage :

$$R_0 = 90 \% * 12 * (R_1(m) - R_2(m))$$

Les ressources prises en compte

Les ressources (R) à prendre en compte pour l'année N sont celles perçues au cours de l'année N-2 par l'allocataire, son conjoint ou son concubin ainsi que celles de toute autre personne ayant vécu au moins six mois dans le foyer du bénéficiaire au cours de l'année N-1 et y vivant toujours au moment de la demande d'aide au logement.

La base-ressources des aides au logement inclut tous les revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après la prise en compte des divers abattements, déductions et majorations applicables.

Certaines situations permettent néanmoins de ne pas prendre en compte les ressources du conjoint ou du concubin du bénéficiaire lors du calcul des ressources du ménage, ainsi notamment en cas de décès, de divorce ou d'absence du foyer pour séparation de fait ou encore lorsqu'un des deux membres du ménage cesse son activité pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans.

Afin de prendre en compte certains changements de situation qui ont pu se produire entre l'année de référence N-2 et l'année de demande d'ouverture des droits, des abattements et des neutralisations de ressources peuvent être effectués.

La neutralisation, qui consiste à considérer les ressources du demandeur comme nulles, intervient de manière automatique pour les personnes qui deviennent éligibles au RSA-socle. La neutralisation des ressources est facultative dans les autres cas, entraînant une diminution importante des revenus : démission, licenciement sans ouverture de droits à l'assurance chômage, changement dans la situation familiale, par exemple.

Un abattement de 30 % sur les ressources considérées peut également être pratiqué dans différentes situations. C'est le cas lorsque le demandeur est au chômage indemnisé depuis au moins deux mois, lorsqu'il est en stage

de formation professionnelle ou encore lorsqu'il a interrompu son activité professionnelle depuis au moins six mois en raison d'une affection de longue durée ou d'une grave maladie prise en compte par la Sécurité sociale.

Enfin, les ressources peuvent être évaluées de manière forfaitaire lorsqu'un individu reprend une activité. Ainsi, pour un salarié, l'estimation des ressources est égale à douze fois le salaire du mois qui précède la demande d'allocation logement.

Une proposition de simplification de la formule des aides au logement

Malgré son extraordinaire complexité, la formule de calcul des aides au logement peut être considérablement simplifiée sans que la substance en soit modifiée. La démarche suivie est assez proche de celle employée par A. Trannoy et É. Wasmer.

Pour une zone z et une composition de ménage m , la formule peut se simplifier de la manière suivante :

$$A(z, m, L_1, R) = \begin{cases} c(z, m, L_1) & \text{si } R \leq R_0(m) \\ \max [c(z, m, L_1) - \tau(z, m, L_1) * (R - R_0(m)) ; 0] & \text{si } R > R_0(m) \end{cases}$$

avec :

- $c(z, m, L_1)$ étant une constante qui dépend du loyer (L_1), de la zone géographique dans laquelle réside le ménage (z) et de sa composition (m) :

$$c(z, m, L_1) = E(z, m, L_1) - P_0(L)$$

- τ étant le taux selon lequel l'aide va décroître en fonction de l'augmentation des ressources du ménage.

Pour un ménage dont le loyer est supérieur au loyer plafond, la formule de calcul ne dépend plus que d'une dimension, la base-ressources du ménage, et peut alors être représentée par une simple fonction dans un espace à deux dimensions. La formule de calcul peut se représenter graphiquement (voir par exemple la Figure 5).

Annexe 2. Les données de l'ERFS et la question du non-recours au RSA

Le raisonnement à budget constant, contrainte de l'exercice de simulation présenté, implique que la masse de la nouvelle prestation résultant de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE soit égale aux montants cumulés de ces trois aides effectivement versés à la population ciblée. Cependant, nous faisons l'hypothèse d'un taux de recours de 100 % aux trois dispositifs qui seront fusionnés.

Si le non-recours est relativement faible en ce qui concerne les prestations logement et la PPE (il est estimé entre 2 et 5 %), il est en revanche beaucoup plus important pour le RSA⁴⁵, estimé à 35 % pour la composante RSA-socle et à 68 % pour la composante RSA-activité.

Il est cependant impossible d'évaluer *ex ante* le taux de non-recours à la nouvelle prestation qui résulterait de la fusion. On ne peut en effet savoir s'il serait plus proche de celui des actuelles prestations logement et de la PPE ou, au contraire, de celui du RSA. Pour pouvoir calibrer la nouvelle prestation et estimer les effets nets de la réforme, on fait l'hypothèse d'un taux de recours de 100 % pour l'ensemble des prestations étudiées ici. Cette situation, bien que théorique, nous conduit à raisonner sur des masses de prestations versées proches de la situation réelle.

La sous-représentation des bénéficiaires du RSA dans les données nous amène à simuler des masses de RSA, même avec un taux de recours de 100 %, qui sont inférieures aux masses réellement versées. La masse simulée à partir des données de l'enquête des revenus fiscaux et sociaux (ERFS) est ainsi de 8,7 milliards d'euros contre 10,3 milliards effectivement versés par les Caisses d'allocations familiales au titre du RSA pour l'année 2013. Le raisonnement à budget constant porte, en conséquence, sur les 13,8 milliards d'aides au logement versés aux locataires et aux accédants, hors

45. B. Fragonard, *Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux*, 2012.

étudiants et personnes âgées de 65 ans et plus, sur les 8,7 milliards de RSA et sur les 2,9 milliards de PPE nette, soit un total de 25,4 milliards d'euros. La masse de prestations retenue est ainsi proche des masses réellement versées à la population ciblée par la nouvelle prestation, et ceci malgré le biais lié à la sous-représentation des bénéficiaires du RSA dans les données d'enquête utilisées pour les chiffrages.

Ce phénomène s'explique en grande partie par le fait que les bénéficiaires du RSA et, plus généralement, les personnes situées dans le bas de la distribution des revenus sont largement sous-représentés dans l'ERFS. Le champ de l'enquête ne couvre en effet que les ménages dits « ordinaires », résidant en France métropolitaine, à l'exclusion des personnes vivant en collectivité (maison de retraite, communautés religieuses, cités universitaires, prisons) et des personnes les plus en difficulté (individus en logement précaire, personnes sans domicile fixe), qui sont les plus à même de bénéficier de minima sociaux comme le RSA⁴⁶. Le nombre de foyers bénéficiaires estimé dans l'ERFS (1,7 million) est donc inférieur au nombre de foyers réellement éligibles à la prestation (2,3 millions). Cette sous-représentation conduit à simuler, lorsqu'on s'appuie sur les données de l'ERFS, des masses de minima sociaux inférieures aux masses réellement versées.

46. G. Lalanne, « Le non-recours au RSA : effet sur le revenu disponible des ménages modestes », 2011.

Liste des sigles et des abréviations

AL	Allocation logement
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
API	Allocation de parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
ERFS	Enquête des revenus fiscaux et sociaux
FPR	Fichiers production et recherche
HLM	Habitation à loyer modéré
PAP	Prêt pour l'accèsion à la propriété
PAS	Prêt à l'accèsion sociale
PC	Prêt conventionné
PPE	Prime pour l'emploi
RSA	Revenu de solidarité active (depuis 2009)
RMI	Revenu minimum d'insertion (de 1988 à 2009)
Smic	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
TAXIPP	Modèle de micro-simulation de l'Institut des politiques publiques (IPP)
UC	Unité de consommation

Bibliographie

- ABELER, Johannes et MARKLEIN, Felix, « Fungibility, labels, and consumption », IZA, Discussion Papers n° 3500, 2013, p. 86-96.
- ADAM, Stuart, « Housing taxation and support for housing costs », dans Tim Callan (éd.), *Budget Perspectives 2014*, Dublin, ESRI, 2013.
- ATKINSON, Anthony et STIGLITZ, Joseph, *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw-Hill, 1980.
- BEATTY, Timothy, BLOW, Laura, CROSSLEY, Thomas et O'DEA, Cormac, « Cash by any other name ? Evidence on labelling from the UK winter fuel payment », *Journal of Public Economics*, 118 (C), 2014, p. 86-96.
- BOURGEOIS, Clément et TAVAN, Chloé, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », *Économie et prévision*, 192, 2010, p. 123-130.
- BOZIO, Antoine et GRENET, Julien (dir.), *Économie des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2010.
- , FACK, Gabrielle, GRENET, Julien, GUILLOT, Malka, MONNET, Marion et ROMANELLO, Lucile, « Réformer les aide personnelles au logement », *Rapport IPP*, 10, juin 2015.
- BREWER, Mike, EMMERSON, Carl, HOOD, Andrew et JOYCE, Robert, « Econometric analysis of the impacts of local housing allowance reforms on existing claimants », UK Department for Work and Pensions, Research Report n° 871, 2014.
- CALDERA SÁNCHEZ, Aida et JOHANSSON, Åsa, « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », OECD Economics Department, Working paper n° 837, 2011.
- CAVAILHÈS, Jean, « Le prix des attributs du logement », *Économie et statistique*, 381-382, 2005, p. 9-123.
- CURRIE, Janet et GAHVARI, Firouz, « Transfers in cash and in-kind : theory meets the data », *Journal of Economic Literature*, 46 (2), 2008, p. 33-383.

- FACK, Gabrielle, *Formation des inégalités, politique du logement et ségrégation résidentielle*, thèse de doctorat, EHESS, 2007.
- , « Are housing benefits an effective way to redistribute income ? Evidence from a natural experiment in France », *Labour Economics*, 13 (6), 2006, p. 74-771.
- FRAGONARD, Bertrand, *Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux*, rapport pour la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2012.
- FRIGGIT, Jacques, « Le prix des logements sur longue période », *Informations sociales*, 155, 2009, p. 26-33.
- GIBBONS, Stephen et MANNING, Alan, « The incidence of UK housing benefit : evidence from the 1990s reforms », *Journal of Public Economics*, 90 (4-5), 2006, p. 799-822.
- GLAESER, Edward L., « Should transfer payments be indexed to local price levels ? », *Regional Science and Urban Economics*, 28 (1), 1998, p. 1-20.
- et GOTTLIEB, Joshua D., « The economics of place-making policies », *Brookings Papers on Economic Activity*, 31 (1), 2008, p. 155-239.
- GOUX, Dominique et MAURIN, Éric, *Les Nouvelles Classes moyennes*, Paris, Le Seuil, coll. « La république des idées », 2012.
- , « The effect of overcrowded housing on performance at school », *Journal of Public Economics*, 89 (5-6), 2005.
- GRISLAIN-LETRÉMY, Céline et TRÉVIEN, Corentin, « The impact of housing subsidies on the rental sector : the French example », Document de travail Insee, G 2014/08, 2014.
- HILLS, John, « Inclusion or exclusion ? The role of housing subsidies and benefits », *Urban Studies*, 38 (11), 2001, p. 1887-1902.
- KANGASHARJU, Aki, « Housing allowance and the rent of low-income households », *Scandinavian Journal of Economics*, 112 (3), 2010, p. 595-617.
- KLINE, Patrick et MORETTI, Enrico, « People, places, and public policy : some simple welfare economics of local economic development programs », *Annual Review of Economics*, 6 (1), 2014, p. 629-662.

- KNOLL, Michael S. et GRIFFITH, Thomas D., « Taxing sunny days : adjusting taxes for regional living costs and amenities », *Harvard Law Review*, 116 (4), 2003, p. 987-1025.
- LAFERRÈRE, Anne et LE BLANC, David, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, 351, 2002, p. 3-30.
- LALANNE, Guy, « Le non-recours au RSA : effet sur le revenu disponible des ménages modestes », dans *Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA*, annexe 3, 2011.
- LEFEBVRE, Dominique et AUVIGNE, François, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, Rapport au Premier ministre, 2014.
- LOLLIVIER, Stéfan, « La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court terme », *Économie et statistique*, 324-325, 1999, p. 181-194.
- MOATI, Philippe et ROCHEFORT, Robert, *Mesurer le pouvoir d'achat*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 73, 2008.
- MUSGRAVE, Robert, « Merit goods », dans John Eatwell, Murray Milgate et Peter K. Newman (éd.), *The New Palgrave : A Dictionary of Economics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1^{re} éd. 1987.
- OLSEN, Edgar O., « Housing programs for low-income households », dans Robert A. Moffitt (éd.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 2003.
- PUCKETT, James M., « Location, location, location : using cost of living to achieve tax equity », *Alabama Law Review*, 63 (3), 2012.
- SIRUGUE, Christophe, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, Rapport au Premier ministre, 2013.
- TRANNOY, Alain et WASMER, Étienne, « La politique du logement locatif », *Note du CAE*, 10, octobre 2013.
- TRÉVIEN, Corentin, « Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? », *Économie et statistique*, 471, octobre 2014, p. 33-64.

Liste des tableaux, des encadrés et des figures

Tableaux

Tableau 1 – Comparaison des prestations logement, du revenu de solidarité active et de la prime pour l'emploi	21
Tableau 2 – Système de majorations de la nouvelle prestation.	64
Tableau 3 – Effets redistributifs de la réforme des aides au logement	71

Encadrés

Encadré 1 – Qu'est-ce que « l'avantage HLM » ?	23
Encadré 2 – Les différents concepts de revenu utilisés	26
Encadré 3 – Une formule inutilement complexe	31
Encadré 4 – L'« effet qualité » peut-il expliquer l'inflation des loyers des allocataires des aides au logement ?	43
Encadré 5 – Des simulations réalisées à l'aide du modèle TAXIPP	58
Encadré 6 – Le système socio-fiscal doit-il prendre en compte les variations du coût de la vie ?	65

Figures

Figure 1 – Dépenses publiques pour l'ensemble des allocations logement, des minima sociaux et de la prime pour l'emploi depuis 1949, en % du PIB	22
Figure 2 – Proportion d'allocataires des aides au logement, du RSA et de la PPE en fonction du décile de revenu disponible par unité de consommation	25
Figure 3 – Le zonage géographique des aides au logement	28

Figure 4 – Montant mensuel d’aide personnelle au logement en fonction du loyer pour différentes catégories de ménages en 2013	34
Figure 5 – Montant mensuel d’aide personnelle au logement en fonction du revenu du ménage, pour une personne seule acquittant un loyer supérieur au plafond en 2013	36
Figure 6 – Évolution de la proportion de locataires du secteur libre ayant des logements tout confort (salle de bains, toilettes et chauffage central), en fonction des déciles de revenu par unité de consommation (en %).	44
Figure 7 – Contribution des allocations logement, du RSA et de la PPE au revenu disponible brut, en fonction du revenu d’activité (personne seule en zone II).	51
Figure 8 – Impact sur le revenu disponible de la suppression du lien entre l’aide au logement et le loyer effectif, en fonction du décile de niveau de vie des ménages	59
Figure 9 – Montant de la nouvelle prestation unifiée, en fonction du revenu d’activité (cas d’une personne seule résidant en zone II) . . .	68
Figure 10 – Impact sur le revenu disponible de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE, en fonction du décile de niveau de vie	70
Figure 11 – Impact sur le revenu disponible de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE, en fonction de l’âge de la personne de référence du ménage	74

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Président : Benoît Coeuré
Directeur : Daniel Cohen
Directeur adjoint : Philippe Askenazy

OBSERVATOIRES

<i>Macroéconomie</i>	<i>Bien-être</i>
Benjamin Carton	Yann Algan
Jean-Olivier Hairault	Andrew Clark
Michel Juillard	Claudia Senik

PROGRAMMES

<i>Politique macroéconomique en économie ouverte</i>	<i>Travail et emploi</i>
Jean Imbs	Luc Behaghel
Philippe Martin	Ève Caroli
Gilles Saint-Paul	Dominique Meurs
<i>Économie publique et redistribution</i>	<i>Marchés, firmes et politique de la concurrence</i>
Maya Bacache-Beauvallet	Gilles Chemla
Antoine Bozio	Jérôme Pouyet
Brigitte Dormont	Katheline Schubert
<i>Commerce international et développement</i>	
Marc Gurgand	
Miren Lafourcade	
Sylvie Lambert	

DANS LA MÊME COLLECTION

- La Lancinante Réforme de l'assurance maladie*, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 48 pages.
- La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, par Robert Boyer, 2007, 3^e tirage, 54 pages.
- La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?*, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 2^e tirage, 56 pages.
- L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire*, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.
- Électricité : faut-il désespérer du marché ?*, par David Spector, 2007, 2^e tirage, 56 pages.
- Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.
- Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire*, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.
- La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?*, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.
- La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2008, 6^e tirage, 102 pages.
- Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?*, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2^e tirage, 84 pages.
- Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?*, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.
- Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.
- La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?*, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.
- Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 2^e tirage, 100 pages.
- Les Dépenses de santé. Une augmentation salutaire ?*, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.
- De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière*, par André Orléan, 2009, 3^e tirage, 112 pages.
- Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?* par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.
- Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique*, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.
- Le Prix unique du livre à l'heure du numérique*, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Dramas humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements, par Jean-Olivier Hairault, 2012, 78 pages.

L'État-providence en Europe. Performance et dumping social, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 80 pages, 2012.

Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, par Fabrice Étilé, 2013, 124 pages.

La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français, par Nicolas Jacquemet et Anthony Edo, 2013, 78 pages.

Travailler pour être aidé ? L'emploi garanti en Inde, par Clément Imbert, 2013, 74 pages

Hommes/Femmes. Une impossible égalité professionnelle ?, par Dominique Meurs, 2014, 106 pages.

Le Fédéralisme en Russie ? Les leçons de l'expérience internationale, par Ekaterina Zhuravskaya, 2014, 68 pages.

Bien ou mal payés ? Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires, par Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Olivier Godechot, Michel Gollac et Claudia Senik, 2014, 232 pages.

La Caste dans l'Inde en développement. Entre tradition et modernité, par Guilhem Cassan, 2015, 72 pages.

Libéralisation, innovation et croissance. Faut-il les associer ?, par Bruno Amable et Ivan Ledezma, 2015, 122 pages.

Ce livre a été édité par François Lapeyronie.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie Maury
N° d'impression : *****
Dépôt légal : juin 2015