



Les notes de l'IPP

n°18

Juin 2015

Antoine Bozio
Gabrielle Fack
Julien Grenet
Malka Guillot
Marion Monnet
Lucile Romanello

www.ipp.eu

RÉFORMER LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT : VERS UNE FUSION DES PRESTATIONS SOCIALES ?

Résumé

Avec 18 milliards d'euros de dépenses publiques, les aides personnelles au logement représentent près de la moitié du budget consacré à la politique du logement en France. L'efficacité de ces aides a cependant été remise en cause par une série d'études empiriques qui ont démontré qu'elles étaient en grande partie capturées par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés. Par ailleurs, ces aides pénalisent fortement la reprise d'activité des ménages modestes, en raison de leur mauvaise articulation avec les autres prestations sociales. Pour répondre à ces critiques, l'Institut des politiques publiques a analysé plusieurs scénarios de réforme ayant pour objectif de restaurer l'efficacité de cette politique sociale. L'option la plus prometteuse consisterait à fusionner les aides personnelles au logement avec les autres dispositifs d'aide aux ménages, en particulier le Revenu de solidarité active (RSA) et la Prime pour l'emploi (PPE). Une telle réforme permettrait de simplifier considérablement l'architecture des prestations sociales, tout en réduisant la capture des aides par les bailleurs et en préservant les gains à la reprise d'activité. ■

- Les aides personnelles au logement, qui s'élevaient à 18 milliards d'euros en 2013, représentent 43% du budget consacré à la politique du logement en France.
- Plusieurs études ont montré que ces aides alimentent l'inflation des loyers et sont en grande partie capturées par les bailleurs.
- Le système actuel des aides personnelles au logement est complexe et pénalise les ménages modestes dans leur reprise d'activité.
- La fusion des aides au logement avec d'autres dispositifs d'aides, notamment le Revenu de solidarité active (RSA) et la Prime pour l'emploi (PPE), permettrait de simplifier le système socio-fiscal, de réduire la capture des aides par les bailleurs et de préserver les gains à la reprise d'une activité rémunérée.



L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.



www.crest.fr



www.parisschoolofeconomics.eu

La politique du logement est une composante essentielle de la politique sociale française. Chaque année, l'État y consacre près de 41 milliards d'euros, soit 1,9 % du PIB. Cette politique revêt différentes formes. Avec 18 milliards d'euros, les aides personnelles au logement représentent près de la moitié du budget total. Les aides à la construction de logements dans les parcs social et privé pèsent pour 6 milliards. À cela, il faut ajouter les dispositifs fiscaux dont l'objectif est de favoriser la construction et la rénovation de logements, pour un montant d'environ 15 milliards d'euros.

Au sein de ces nombreux dispositifs, **les aides personnelles au logement**, qui ont pour objectif de subventionner directement la consommation de logement des ménages les plus modestes **sont aujourd'hui l'instrument privilégié de la politique du logement** (1).

Des aides dont l'efficacité est remise en question

Deux grandes séries de critiques peuvent être formulées à l'encontre du système des aides au logement tel qu'il fonctionne aujourd'hui en France : d'une 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 ; d'autre part, leur mauvaise articulation avec les autres prestations sociales contribue à pénaliser la reprise d'activité des ménages à bas revenus.

Des aides en partie capturées les bailleurs

En s'appuyant sur des méthodologies, des données et des périodes différentes, plusieurs études ont montré qu'une partie importante des aides au logement (entre 70 et 100 %) était **capturée par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés** (2). En France, cet effet inflationniste s'explique tout d'abord par le barème des allocations logement, qui ont été conçues comme une subvention proportionnelle au loyer dans la limite d'un loyer plafond (cf. Graphique 1) : en dessous d'un certain « plafond » de loyer, les bailleurs peuvent augmenter le

1. 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).

2. Sur l'impact inflationniste des aides au logement en France, voir Gabrielle Fack (2006), « Are Housing Benefits an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France », Labour Economics, 13(6); Céline Grislain-Létremy et Corentin Trevien (2014), « The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: the French Example », Document de travail Insee, G 2014/08; Anne Laferrère et David Le Blanc (2002), « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Économie et statistique, 351.

Sur les effets inflationnistes des aides au logement dans d'autres pays, voir Mike Brewer, Carl Emmerson, Andrew Hood et Robert Joyce (2014), « Econometric Analysis of the Impacts of Local Housing Allowance Reforms on Existing Claimants », UK Department for Work and Pensions, Research Report n° 871; Stephen Gibbons et Alan Manning (2006), « The Incidence of UK Housing

loyer sans coût supplémentaire pour leurs locataires, puisqu'un euro de loyer en plus se traduit par un euro d'aide en plus. Un tel barème alimente l'inflation des loyers, notamment – comme c'est le cas en France – lorsque l'offre de logement est trop faible pour absorber l'augmentation de la demande (3).

Le caractère fortement inflationniste des aides au logement en France ne peut cependant s'expliquer uniquement par le lien mécanique qui existe entre le montant de l'aide et le montant du loyer dans la détermination du montant d'aide perçue. En effet, la proportion de ménages qui s'acquitte d'un loyer inférieur au loyer plafond est aujourd'hui trop faible (4) pour rendre compte à elle seule de l'ampleur du phénomène. Pour les ménages dont le loyer est supérieur au plafond, l'aide au logement s'apparente à une prestation sociale comme une autre dans la mesure où son montant dépend seulement des ressources, de la composition du ménage et de sa zone de résidence (cf. Graphique 1) : elle est indépendante du loyer effectif et peut parfaitement être utilisée pour consommer d'autres biens et services sans que cela ne réduise le montant de la prestation reçue.

Dans ce contexte, plusieurs études récentes suggèrent qu'au-delà du simple lien entre montant d'aide et montant du loyer, d'autres mécanismes favorisent la capture de l'aide par les bailleurs (5) : la ségrégation des marchés locatifs, qui facilite l'identification par les bailleurs de certaines catégories de bénéficiaires des aides au logement (par exemple les étudiants); l'existence d'un effet d'étiquetage des aides au logement (6), qui incite les ménages à consommer davantage de logement que s'ils recevaient le même montant sous la forme d'une prestation non « fléchée » ; le tiers-payant, enfin, qui permet aux bailleurs de percevoir directement les aides au logement attribuées à leurs locataires et leur fournit ainsi toute l'information nécessaire pour ajuster le niveau du loyer en fonction du montant d'aide reçue. Ces mécanismes suggèrent que le moyen le plus efficace de réduire la capture des allocations logement par les bailleurs serait de les transformer en une prestation non spécifiquement fléchée ni affectée à ce poste de consommation particulier.

Benefit: Evidence from the 1990s Reforms », Journal of Public Economics, 90(4-5); Aki Kangasharju (2010), « Housing Allowance and the Rent of Low-Income Households », Scandinavian Journal of Economics, 112(3).

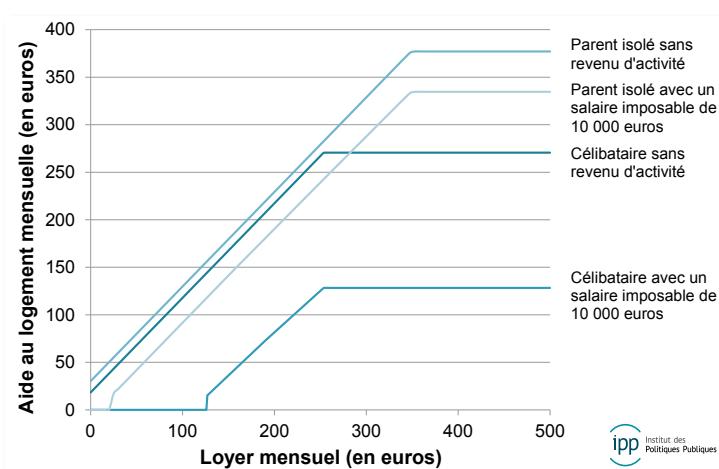
3. La réactivité de l'offre de logement en France figure parmi les plus faibles au sein des pays de l'OCDE. Voir l'étude de Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers n° 837.

4. Seulement 13 % des ménages s'acquittent d'un loyer inférieur au loyer plafond en 2013.

5. Gabrielle Fack (2007), Formation des inégalités, politique du logement et ségrégation résidentielle, thèse de doctorat, EHESS. Alain Trannoy et Etienne Wasmer (2013), « La politique du logement locatif », Les notes du Conseil d'Analyse Économique, no 10.

6. Johannes Abeler et Felix Marklein (2013), « Fungibility, Labels, and Consumption », IZA Discussion Papers n° 3500. Timothy Beatty, Laura Blow Thomas Crossley et Cormac O'Dea (2014) « Cash by Any Other Name? Evidence on Labelling from the UK Winter Fuel Payment », Journal of Public Economics, 188.

Graphique 1: 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.

Une mauvaise articulation avec les autres prestations sociales qui pénalise la reprise d'activité des ménages modestes

Outre leur effet inflationniste sur les loyers, les aides au logement pâtissent de leur mauvaise articulation avec les autres prestations sociales attribuées sous conditions de ressources, en particulier le Revenu de solidarité active (RSA) et la Prime pour l'emploi (PPE). L'une des conséquences les plus préoccupantes de cette situation est qu'elle pénalise fortement la reprise d'une activité rémunérée pour les ménages à bas revenus. La mécanique complexe des prestations et des prélevements conduit en effet à une double dégressivité des prestations sociales en fonction du revenu : une personne dont les revenus d'activité augmentent perçoit aujourd'hui non seulement moins de RSA activité, mais également moins d'aide au logement (7).

Si le RSA avait initialement pour objectif d'inciter à la reprise d'une activité rémunérée en permettant aux ménages de conserver le montant d'aide forfaitaire (RSA socle) tout en y ajoutant une part importante (62 %) de leurs revenus d'activité (RSA activité), les aides au logement viennent largement contrecarrer ces effets incitatifs pour les ménages à bas revenus (cf. Graphique 2).

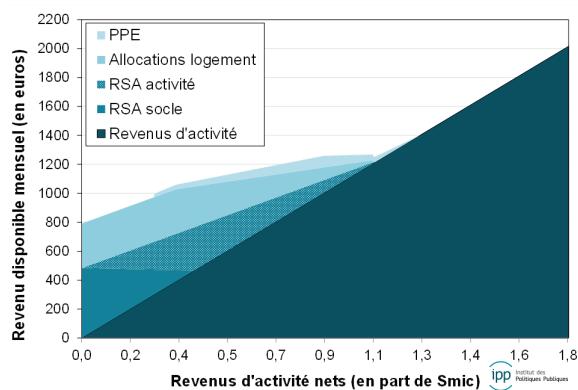
Réformer les aides au logement

La réforme des aides au logement que nous proposons consiste à les fusionner avec le RSA et la PPE. Le double objectif de cette fusion est de réduire la capture des aides par les bailleurs en rendant explicite le caractère non affecté de ces prestations, et dans le même temps, de mieux les intégrer avec les autres dispositifs en faveur des ménages modestes.

Les contours de la réforme

La fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE implique de faire des choix quant aux caractéristiques de la nouvelle prestation. Le champ des bénéficiaires de la nouvelle prestation serait proche de celui du RSA, qui vise à soutenir les individus pendant leur vie active. Seraient donc exclus les étudiants ainsi que les personnes de plus de 64 ans. Les aides au logement ne seraient pas pour autant supprimées pour ces catégories, mais réutilisées pour financer le logement étudiant et le minimum vieillesse. En revanche, les jeunes de moins de 25 ans non étudiants deviendraient éligibles à la nouvelle prestation alors qu'ils ne peuvent aujourd'hui prétendre au RSA.

Graphique 2 – Contribution des allocations logement, du RSA et de la PPE au revenu disponible brut, en fonction du revenu d'activité (personne isolée en zone II).



Lecture : Ce cas-type représente les montants de RSA, de PPE et d'allocations logement (AL) perçus en fonction des revenus d'activité nets, exprimés en part de Smic.

Note : Personne isolée résidant en zone II.

Source : TAXIPP 0.4.

L'entité considérée serait identique à celle du RSA, 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 permettre une meilleure réactivité de la nouvelle prestation à l'évolution de la situation réelle des bénéficiaires, on retient la périodicité du RSA qui repose sur une évaluation trimestrielle des ressources de l'année en cours. Les ressources considérées pour la prestation seraient les mêmes que pour le RSA mais incluraient les loyers imputés pour les ménages propriétaires (8), de manière à pouvoir les intégrer dans le champ de la nouvelle prestation en tenant compte des différences de niveau de vie liées au statut d'occupation du logement. La situation familiale des bénéficiaires serait prise en compte en s'appuyant sur le système de majorations du RSA, qui repose sur l'échelle d'équivalence de l'OCDE. Enfin, le zonage actuel des aides au logement serait maintenu par le biais de majorations pour zone accordées aux ménages résidant dans les zones I et II.

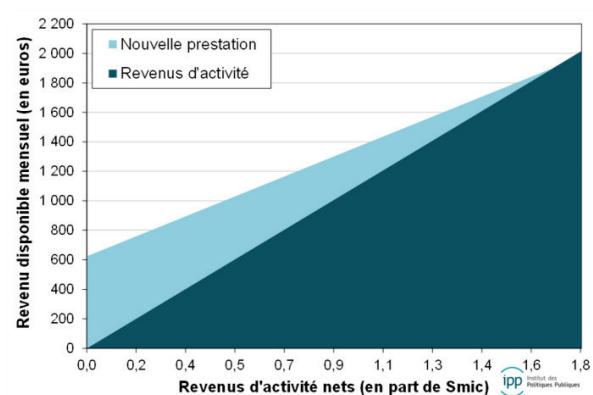
Deux paramètres de la nouvelle prestation peuvent être alors librement fixés : la dégressivité de la prestation en fonction du revenu, d'une part, et le montant minimal garanti aux personnes ne disposant d'aucun revenu d'activité, d'autre part. À budget constant, le barème proposé permet de limiter les effets redistributifs verticaux de la réforme (entre ménages de revenu différents) mais aussi ses effets redistributifs horizontaux (entre ménages de composition familiale ou de localisation différentes). 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 euros par mois** (cf. Graphique 3). À ce montant de base s'ajouteraient des majorations par zone d'un montant équivalent aux majorations actuelles, ainsi que des majorations permettant de tenir compte de la composition familiale du ménage (9). Ce barème conduirait à ce que la part des revenus cumulable avec la nouvelle prestation soit d'environ 68 % : autrement dit, pour une augmentation de 100 euros du revenu d'activité, le montant de la prestation diminuerait d'environ 32 euros, ce qui signifie que le total des ressources nettes progresserait de 68 euros. **Cette nouvelle prestation unifiée mettrait donc fin à la double dégressivité du système actuel et garantirait que la sortie des minima sociaux préserve les gains à l'activité.**

7. Clément Bourgeois et Chloé Tavan (2010), « Le Revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », Économie et Prévision, no 192.

8. La notion de « loyer imputé », qu'on désigne parfois par le terme de « loyer fictif », recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement, c'est-à-dire les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent.

9. Le montant des aides au logement est actuellement plus élevé en zone I et en zone II qu'en zone II afin de tenir compte des variations spatiales du coût de la vie. La majoration de zone est de 53 euros par mois pour la zone I et de 16 euros par mois pour la zone II.

Graphique 3 – Montant de la nouvelle prestation unifiée, en fonction des revenus d'activité (cas d'une personne isolée résidant en zone III).



Lecture : Ce cas-type représente le montant de la nouvelle prestation perçu en fonction des revenus d'activité, exprimés en part de Smic, dans le cas d'une personne isolée résidant en zone III.

Source : TAXIPP 0.4.

Des effets redistributifs limités

Le barème de la nouvelle prestation a été choisi de façon à **limiter les effets redistributifs de la réforme**. Les effets nets rapportés au revenu disponible seraient ainsi relativement faibles en valeur absolue et tous inférieurs à 6 % (*cf. Graphique 4*). Les quatre premiers déciles de niveau de vie seraient légèrement « gagnants », notamment les 10 % des ménages les plus pauvres qui bénéficiaient d'un gain moyen équivalent à 5,8 % de leur revenu disponible. L'ampleur de cet effet s'explique par le niveau relativement faible du revenu disponible moyen des ménages du premier décile (environ 12 000 euros par an) et masque des évolutions plus contrastées selon les ménages : au sein du premier décile, les principaux gagnants seraient les ménages 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 veraient plutôt leur niveau de prestation diminuer. Pour les déciles « perdants » à la réforme (déciles 5 à 10), les pertes moyennes subies seraient inférieures à 1 % du revenu disponible.

Parce qu'on raisonne à budget constant, le fait que certains ménages gagnent à la réforme implique que d'autres ménages y perdent, les gains et pertes cumulés s'égalisant au niveau de l'ensemble de la population. Les ménages « perdants » se répartissent parmi l'ensemble des déciles de revenu et le montant moyen des pertes est inférieur à celui des gains.

Conclusion

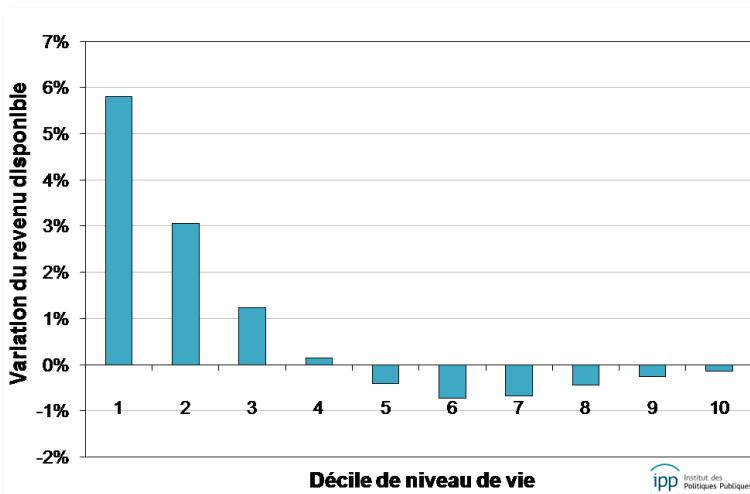
La réforme décrite dans cette note a pour ambition de **restaurer l'efficacité des aides au logement par rapport à leur objectif de lutte contre la pauvreté et le mal-logement**. Le dispositif proposé consiste à définir une nouvelle prestation non spécifiquement affectée à la consommation de logement, une « allocation unifiée » qui remplacerait les aides personnelles au logement, le Revenu de solidarité active et la Prime pour l'emploi. Cette fusion, qui constituerait la suite logique de la future « Prime d'activité » destinée à remplacer le RSA-activité et la PPE, permettrait de simplifier les dispositifs de soutien aux bas revenus, de réduire la capture des aides au logement par les bailleurs et de restaurer les gains à la reprise d'activité.

L'unification des prestations sociales proposée ici, en se limitant à trois dispositifs, constitue une première étape, ambitieuse sans être utopiste, vers une meilleure intégration de notre système socio-fiscal. **À terme, cette prestation unifiée aurait vocation à intégrer l'ensemble des prestations sociales** (assurance chômage, allocations familiales, allocation aux adultes handicapés, etc.) au sein d'un dispositif cohérent.

Références

- Bozio, A., Fack, G. et Grenet, J. (dir.) (2015), *Les allocations logement. Comment les réformer ?* Opuscule Cepremap n°38, Éditions Rue d'Ulm, Paris.
- Bozio, A., Fack, G., Grenet, J., Guillot, M., Monnet, M. et Romanello, L. (2015), *Réformer les aides personnelles au logement*, Rapport IPP n°10, juin 2015.

Graphique 4: Impact de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE sur le revenu disponible, 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 pertes moyens rapportés au revenu disponible du ménage par décile de niveau de vie.

Le niveau de vie est mesuré à partir du revenu disponible du ménage par unité de consommation

Sources : Enquête ERFS FPR 2011, Échantillon national des allocataires CNAF 2012, enquête Logement 2006 et TAXIPP 0.4.