



*Conseil général de
l'Environnement et du
Développement durable*
Mission n° 007987-01

MISSION SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Note de fin de mission

Etablie par
Jacques Friggit

JUILLET 2012

Préambule

Par courrier du 6 septembre 2011 joint en annexe, le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) a demandé que le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) se joigne à une mission sur les aides personnelles au logement que l'Inspection générale des Affaires Sociales (IGAS) avait commencée de sa propre initiative en juillet 2011. Le Vice-président du CGEDD a affecté à cette tâche l'auteur de la présente ainsi que M. Marc Prévot. Ce dernier a fait valoir ses droits à la retraite le 14 décembre 2011.

Le CGEDD a commencé ses travaux fin septembre 2011. L'IGAS avait entre temps commencé à mener des entretiens, au niveau national et dans quatre départements. Les entretiens ont ensuite été menés conjointement.

Sur de nombreux sujets, relevant par exemple de la gestion des aides, un consensus entre l'IGAS et le CGEDD s'est rapidement dégagé. Sur d'autres, certaines divergences sont apparues. Mi-avril 2012, il ne restait plus que quelques points de désaccord qui auraient probablement pu être résolus par une navette supplémentaire du texte, mais aussi une profonde divergence concernant l'architecture des barèmes.

Un consensus s'était dégagé entre l'IGAS et le CGEDD sur l'existence d'un **dilemme fondamental** : tant que les loyers et les charges des locataires à bas revenus augmenteront nettement plus rapidement que leur revenu, maintenir à un niveau constant le taux d'effort des bénéficiaires des aides personnelles au logement conduit à ce que le montant total de ces aides augmente plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB) ; les pouvoirs publics doivent donc choisir entre une augmentation de la contribution des aides personnelles au logement au taux de prélèvements obligatoires ou une augmentation du taux d'effort de leurs bénéficiaires. Au cours des années 2000, comme le plus souvent dans la période précédente, ils ont généralement choisi de stabiliser le poids des aides personnelles dans le PIB au prix d'une augmentation du taux d'effort des bénéficiaires.

Ce dilemme est indépendant de la formule de calcul des aides. En particulier, les scénarios d'évolution du barème évoqués dans le rapport ne le résolvent pas et donc, même s'ils sont mis en œuvre, tant que les loyers et charges des ménages à bas revenu augmenteront plus rapidement que leur revenu, les sous-actualisations du barème et l'augmentation des taux d'effort se poursuivront, sauf à ce que le montant des aides croisse plus rapidement que le PIB. Pour lever toute ambiguïté à ce sujet, le CGEDD demandait donc que soit ajoutée après la mention de ce dilemme fondamental la phrase « *La mission devait souligner cette difficulté, mais ne pouvait la résoudre, quels que soient les scénarios mentionnés ci-après* ».

Par ailleurs, le CGEDD considérait que le scénario dit « à taux d'effort par unité de consommation unique » dans le parc social proposé par l'IGAS ne pouvait pas être mentionné, compte tenu de l'ampleur des modifications envisagées, sans qu'en aient été davantage précisés les bénéfices mais aussi les risques à court, moyen et long terme, en termes de politique du logement (occupation, loyers, entretien du parc, etc.), d'évolution tendancielle et de pilotage de la dépense, de résilience dans le temps, et de gain et de perte d'aide pour les divers types d'allocataires, ce qui nécessitait notamment des simulations sur échantillon. Le CGEDD estimait que cette analyse ne pourrait que conclure à rejeter ce scénario, dont les inconvénients lui apparaissaient très supérieurs à ses avantages. L'IGAS ne souhaitait pas effectuer cette analyse dans le cadre de la mission et préférerait maintenir telle quelle la mention du scénario.

Le CGEDD avait proposé que les divergences de point de vue entre l'IGAS et le CGEDD – qui ne sont pas anormales en soi – fussent résolues par des rédactions par parties divergentes, présentant les points de vue de chacun. L'IGAS a préféré publier un rapport sous son seul seing, tout en y incorporant certains travaux effectués par le CGEDD dans le cadre de cette mission.

Comme mentionné plus haut, une grande partie des conclusions étaient consensuelles. Le CGEDD a donc choisi de ne pas rédiger un rapport distinct mais simplement la présente note de fin de mission, qui expose les points de désaccord et restitue certains travaux du CGEDD ne figurant pas dans le rapport de l'IGAS.

En une première partie, on précise tout d'abord le dilemme fondamental mentionné ci-dessus.

En une seconde partie, on souligne que d'une part les scénarios d'évolution de l'architecture des barèmes figurant dans le rapport de l'IGAS ne résolvent pas ce dilemme et que d'autre part les inconvénients du « barème à taux d'effort par unité de consommation unique » dans le parc locatif social l'emportent largement sur ses avantages, alors que d'autres scénarios pourraient être envisagés.

En une troisième partie, on indique quelques autres points non consensuels dans le rapport de l'IGAS.

En une quatrième partie, diverses annexes reprennent des travaux réalisés par le CGEDD à l'occasion de cette mission mais ne figurant pas dans le rapport de l'IGAS.

Plan

1. Le dilemme fondamental : l'arbitrage sous contrainte entre le montant des aides personnelles et le taux d'effort de leurs bénéficiaires	4
2. Les scénarios d'évolution de l'architecture des barèmes proposés par l'IGAS en location hors foyers, sans résoudre le dilemme fondamental, présentent pour certains des inconvénients très supérieurs à leurs avantages	7
2.1. Les scénarios proposés ne résolvent pas le dilemme fondamental	7
2.2. Le scénario « à taux d'effort par unité de consommation unique » présente des inconvénients très supérieurs à ses avantages	7
2.3. D'autres scénarios, sans pour autant résoudre le dilemme fondamental, pourraient être envisagés	10
3. Autres points non consensuels	11
4. Annexes	13
4.1. Annexe 1 - Les bénéficiaires d'aides personnelles au logement: tableau rétrospectif 1988-2010	14
4.2. Annexe 2 - Le dilemme fondamental : l'arbitrage sous contrainte entre le montant des aides personnelles et le taux d'effort de leurs bénéficiaires	17
4.3. Annexe 3 - La sensibilité du montant des aides personnelles par rapport au barème et aux caractéristiques des bénéficiaires	29
4.4. Annexe 4 - Actualisation du barème maintenant le pouvoir d'achat	32
4.5. Annexe 5 - L'effet inflationniste des aides personnelles au logement reste à estimer	34
4.6. Annexe 6 - Variations locales des loyers, des prix de cession et des revenus dans les secteurs géographiques couverts par l'OLAP	43
4.7. Annexe 7 - La mesure de l'efficacité des aides se heurte à une information insuffisante, a fortiori pour des analyses locales	45
4.8. Annexe 8 - En location hors foyers, comparaison du barème 1976 de l'allocation de logement avec le barème unique 2011	50
4.9. Annexe 9 - Lettre de mission	66

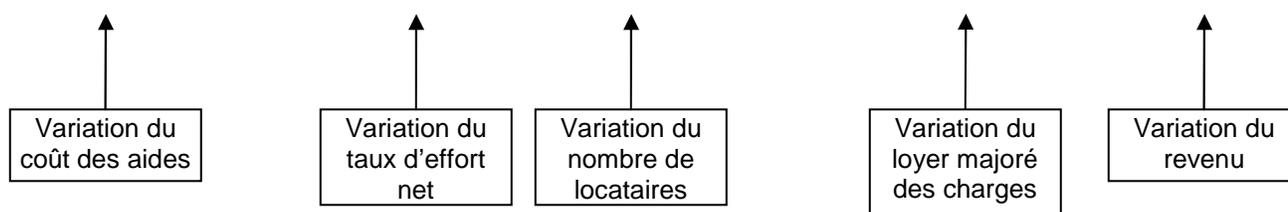
1. Le dilemme fondamental : l'arbitrage sous contrainte entre le montant des aides personnelles et le taux d'effort de leurs bénéficiaires

On résume ici l'annexe figurant au § 4.2. On considère le cas, très majoritaire, des locataires hors foyers.

Les aides personnelles au logement sont destinées à ramener la dépense nette de logement (loyers plus charges moins aide personnelle) des allocataires à une certaine proportion (« taux d'effort net») de leurs ressources.

Les variations du coût des aides et du taux d'effort net¹ des bénéficiaires sont liées par la relation approchée :

Formule 1

$$\boxed{Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 1\% / an + 2,5 * Var(L + C) - 1,5 * Var(R)}$$


Ainsi, pour des variations des loyers, des charges et des revenus données, la somme de l'augmentation du montant total d'aides à la personne et de l'augmentation du taux d'effort multipliée par 1,5 est constante : toute diminution de l'une augmente l'autre.

La formule 1 illustre donc bien le dilemme auquel sont confrontés les pouvoirs publics : ils doivent **arbitrer** entre l'augmentation du montant des aides personnelles au logement $Var(A_{tot})$ et l'augmentation du taux d'effort $Var(TEFn)$, **sous la contrainte d'arbitrage** représentée par le membre de droite de la formule 1. Cette contrainte ne dépend que des variations du loyer, des charges et du revenu. Plus elle est supérieure à la croissance du PIB, plus l'arbitrage est difficile.

Lorsque les loyers, les charges et les revenus des allocataires augmentent au même rythme q , la formule 1 devient:

Formule 2

$$\boxed{Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 1\% / an + q}$$

Lorsque q est égal à l'inflation, le membre de droite est donc inférieur à la croissance du PIB dès lors que cette dernière est supérieure à 1% en volume, condition peu exigeante.

Lorsque q est égal à la croissance du revenu par ménage (de l'ensemble des ménages, locataires ou non, bénéficiaires ou non d'une aide personnelle), égale sur longue période à celle du PIB diminuée la croissance du nombre de ménages (qui est voisine de 1% par an), le membre de droite est égal à la croissance du PIB.

Ainsi, tant que la croissance des loyers et des charges reste modérée et voisine de celle du revenu des allocataires, l'arbitrage entre la variation du montant des aides personnelles et celle du taux d'effort de leurs bénéficiaires est peu douloureux.

Néanmoins, une telle situation n'est pas celle que l'on a connue au cours des dernières décennies :

¹ Il s'agit d'une augmentation en pourcentage : une hausse de 5% appliquée à un taux d'effort de 20% correspond à une augmentation de $20\% \times 5\% = 1$ point de taux d'effort.

- les loyers et les charges des bénéficiaires d'aides personnelles ont augmenté plus rapidement que le revenu par ménage de l'ensemble de la population,
- le revenu moyen des locataires a augmenté au plus comme les prix à la consommation, moins rapidement que celui de l'ensemble de la population, et le revenu moyen des locataires *bénéficiaires d'aides personnelles* a augmenté encore moins rapidement.

Aux conditions des dix dernières années, la formule 1 ci-dessus devient :

$$Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 7,1\% , \text{ soit } 4,2 \text{ points de plus que la croissance du PIB.}$$

Il n'était donc pas possible de stabiliser à la fois le montant des aides personnelles par rapport au PIB et le taux d'effort de leurs bénéficiaires.

Les pouvoirs publics ont pour l'essentiel choisi de stabiliser le montant des aides personnelles rapporté au PIB. En contrepartie, il en est résulté une augmentation des taux d'effort de leurs bénéficiaires.

Cette situation ne peut se prolonger indéfiniment : s'il continue de croître, le poids des dépenses de logement dans le budget des allocataires deviendra tellement élevé qu'il ne pourra que se stabiliser. Néanmoins, sauf à attendre que cette stabilisation spontanée survienne, les pouvoirs publics peuvent s'interroger sur les moyens dont ils disposent pour agir sur la contrainte d'arbitrage, c'est-à-dire sur le membre de droite de la formule 1.

a) Nombre de locataires

Réduire la croissance du nombre de locataires supposerait, sauf ralentissement du desserrement des ménages, une accélération de la croissance de la proportion de propriétaires occupants. En tout état de cause, le gain à espérer sur la contrainte serait faible: au plus quelques dixièmes de pourcent par an.

b) Ressources des locataires à bas revenu

A une paupérisation générale des locataires se superpose une paupérisation particulière de ceux d'entre eux qui bénéficient d'une aide personnelle.

La paupérisation générale des locataires par rapport à l'ensemble des ménages est une tendance de long terme, remontant au moins aux années 1970. Elle résulte principalement de ce que les locataires sont plus jeunes que la moyenne, et de ce qu'au cours des 40 dernières années, le revenu des ménages jeunes a augmenté beaucoup moins que la moyenne (de 1970 à 2006, le revenu des 20-29 ans a diminué de 35% par rapport à la moyenne). Les moyens d'action des pouvoirs publics sur cette paupérisation relative des jeunes relèvent de domaines qui dépassent largement le cadre de la politique du logement.

Une croissance économique plus forte réduirait doublement la contrainte d'arbitrage, d'une part en augmentant les revenus des ménages potentiellement bénéficiaires des aides et d'autre part en augmentant le PIB, dénominateur du taux de prélèvements obligatoires. La politique à mener pour obtenir un tel résultat dépasse également largement le cadre de la politique du logement. Il est bien évident que la réduction de la pauvreté résout ipso facto la question du coût d'une prestation ciblée sur les ménages à bas revenu telle que l'aide personnelle au logement.

c) Charges

Les moyens d'action des pouvoirs publics sur les charges, constituées en grande partie de dépenses d'énergie et de salaires, sont assez limités (les économies d'énergie ont un coût d'investissement qui ne peut être négligé).

d) Loyers

La croissance des loyers des allocataires provient d'une part de la croissance de l'indice des loyers (à qualité constante) et d'autre part de la variation de la qualité (au sens large : qualité intrinsèque mais aussi localisation) du parc qu'ils occupent.

L'augmentation des aides personnelles au logement a contribué à l'amélioration de la qualité des logements de leurs bénéficiaires, en finançant en partie les hausses de loyer qui en ont résulté. On peut se demander si, au-delà, elle a eu un effet inflationniste, c'est-à-dire un effet sur la croissance des loyers nette de l'amélioration de la qualité. Un tel effet inflationniste est avéré dans le cas très particulier du « bouclage » mais pour le reste il demeure à estimer et rien n'assure qu'il soit prononcé (cf. § 4.4).

Une augmentation du flux de construction ne semble pas pouvoir réduire significativement la

croissance des loyers. En effet, l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre semble de l'ordre de -1 ou -2 environ, et l'élasticité des loyers semble devoir être du même ordre pour que le rendement locatif se maintienne sur longue période. Ainsi, à supposer qu'il y ait en France un million de logements supplémentaires (soit 3% d'un parc de 34 millions de logements), les prix et les loyers n'en seraient plus faibles qu'ils ne sont que de 3 ou 6% environ, toutes choses égales par ailleurs.

La question de la réglementation optimale des loyers était extérieure au champ de la mission.

Enfin, le dilemme fondamental résultant de la formule de calcul du taux d'effort et non du barème de l'aide personnelle, une réforme de ce dernier ne modifie pas la contrainte d'arbitrage.

2. Les scénarios d'évolution de l'architecture des barèmes proposés par l'IGAS en location hors foyers, sans résoudre le dilemme fondamental, présentent pour certains des inconvénients très supérieurs à leurs avantages

2.1. Les scénarios proposés ne résolvent pas le dilemme fondamental

Les scénarios proposés en location hors foyers, qu'il s'agisse d'un relèvement sélectif des loyers plafonds en AL ou d'un barème « à taux d'effort par unité de consommation unique », ne résolvent pas le dilemme fondamental que l'on vient de présenter : ils modifient (à la hausse, et dans certains scénarios à la baisse) le montant d'aide perçu par les différents ménages mais, une fois la réforme opérée, tant que les loyers et charges des bénéficiaires croîtront sensiblement plus rapidement que leur revenu, la croissance tendancielle de la masse d'aides devra demeurer supérieure à celle du PIB pour maintenir constant le taux d'effort des bénéficiaires. Le cycle des sous-actualisations visant à réduire la croissance du montant des aides ne peut donc que perdurer.

C'est pourquoi le CGEDD demandait, pour lever toute ambiguïté à ce sujet, que dans le rapport la phrase « *La mission devait souligner cette difficulté, mais ne pouvait la résoudre, quels que soient les scénarios mentionnés ci-après* » soit ajoutée après le paragraphe² « *Il convient de rappeler qu'aux conditions de croissance des dix dernières années des loyers, des charges et des revenus des locataires modestes, maintenir à un niveau constant le taux d'effort des bénéficiaires des aides personnelles au logement conduit à ce que le montant total de ces aides – quelle que soit leur formule de calcul - augmente plus rapidement que le PIB. Le maintien du poids des aides par rapport au PIB, sauf à établir un contrôle de la croissance des loyers, entraîne nécessairement une diminution globale du pouvoir d'achat des aides et donc une hausse générale des taux d'effort* ».

2.2. Le scénario « à taux d'effort par unité de consommation unique » présente des inconvénients très supérieurs à ses avantages

2.2.1. Présentation générale de ce barème

Dans ce scénario relatif au parc couvert par l'APL (c'est-à-dire principalement le parc HLM, mais aussi, en moindre nombre, les autres logements conventionnés), la formule de calcul de l'aide serait la suivante : $A = L - xR/N$

où :

- A est le montant de l'aide personnelle au logement,
- L est le loyer (**non plafonné**),
- R est le revenu,
- N est le nombre d'unités de consommation,
- x est une constante, le « taux d'effort par unité de consommation », égal à la dépense de logement divisée par le revenu par unité de consommation, ratio qui est constant par construction dans ce barème.

La question des charges est renvoyée à une étude : « Concernant les charges, il conviendrait de réaliser une étude pour définir le périmètre des charges prises en compte dans le barème ». Sur ce point, le barème ne représente donc aucun progrès par rapport au barème actuel, où elles sont traitées via un forfait le plus souvent inférieur aux charges réelles.

Hormis la question des charges, ce barème aurait donc seulement deux paramètres : x et l'échelle des N.

Le niveau du taux d'effort par unité de consommation unique (x) serait fixé de manière à ne pas augmenter l'enveloppe des aides actuellement versées; sa détermination est renvoyée à « une expertise complémentaire approfondie ».

Pour mettre en œuvre cette réforme, à masse financière inchangée, deux hypothèses sont

² Ce paragraphe apparaît presque inchangé deux fois dans la synthèse générale (paragraphe [13] et [208]) et deux fois dans le rapport thématique n°2 (paragraphe [27] et [308]).

envisagées: « soit le taux d'effort unique s'applique de manière immédiate à l'ensemble des bénéficiaires actuels d'une APL, ce qui aboutit à majorer les taux d'effort aujourd'hui très faibles et à minorer les taux d'effort très importants; soit la réforme ne s'applique que pour les nouveaux entrants dans le parc social et produira ses effets à moyen terme. Dans ce deuxième cas de figure, il pourrait être envisagé de consacrer dès maintenant des moyens supplémentaires pour ramener les taux d'effort aujourd'hui prohibitifs à la norme fixée pour les nouveaux entrants ».

Appliquer un taux d'effort unique à tous les ménages d'une taille donnée revient à rendre leur dépense de logement indépendante du loyer du logement qu'ils occupent, avec les avantages mais aussi les inconvénients que cela comporte.

2.2.2. Avantages

Un premier avantage de ce barème est sa simplicité, qui rend le montant de l'aide plus prévisible par les allocataires, sous réserve cependant du mode de prise en compte des ressources (cf. plus loin) et de leur variabilité dans le temps.

Par ailleurs, le fait que la dépense nette de logement d'un ménage est indépendante du loyer peut être considéré comme rétablissant une certaine équité entre deux ménages occupant des logements sociaux de qualité voisine mais de loyer (avant aide) très différent, cas qui n'est pas rare (le loyer est souvent davantage déterminé par l'année de construction que par la qualité du logement). Cela constitue cependant dans d'autres cas un inconvénient, comme on va le voir.

Le principal avantage de ce barème est néanmoins que des ménages même de très bas revenu peuvent accéder à l'ensemble du parc social, y compris le parc, souvent récent et de qualité, à loyer élevé. Cela résulte de l'**absence de plafonnement du loyer pris en compte**, qui en contrepartie présente, comme on va le voir, de nombreux inconvénients.

2.2.3. Inconvénients

2.2.3.1. La régulation du coût des aides deviendrait problématique

Cette réforme réaménagerait initialement les taux d'effort des allocataires du parc social, mais la croissance de la dépense ne serait pas inférieure ensuite à ce qu'elle est actuellement: le dilemme fondamental ne serait pas résolu.

Il devrait même être aggravé: le coût des aides serait *trois fois plus sensible*³ qu'actuellement aux hausses de loyer dans le parc locatif social. De plus, le loyer pris en compte étant déplafonné, le revenu d'exclusion des aides personnelles deviendrait infini (même si le revenu des bénéficiaires demeurerait limité de facto par les plafonds d'accès au parc locatif social), ce qui augmenterait le nombre de bénéficiaires, et un effet inflationniste sur les loyers ne peut être exclu (cf. plus loin). Enfin le transfert de populations du parc privé vers le parc social (cf. plus loin) augmenterait le coût.

Ainsi, une fois calé pour être équivalent voire supérieur à celui du dispositif actuel, le coût du nouveau dispositif croîtrait ensuite plus rapidement.

Pour réguler la dépense, les pouvoirs publics peuvent actuellement actualiser plus ou moins fortement les paramètres du barème homogènes à l'unité monétaire (le loyer plafond, le forfait de charges et les paramètres homogènes à des ressources), par rapport auxquels l'élasticité du coût des aides est voisine de 1,1. La formule du nouveau barème ne contiendrait plus ces paramètres et priverait par conséquent les pouvoirs publics de cet instrument de régulation.

Confrontés à une croissance de la dépense tendanciellement supérieure à celle du PIB, les pouvoirs publics ne pourraient plus la contrôler qu'en augmentant le taux d'effort x . Cela aurait certes le mérite de la transparence, par rapport à des sous-actualisations, mais serait d'autant plus difficile à mettre en œuvre qu'un objectif affiché de la réforme serait précisément de garantir un taux d'effort aux ménages.

Une autre solution serait de réduire la croissance des loyers sur le parc social, mais à terme cela en

³ Compte tenu de la nouvelle formule de calcul, l'élasticité de l'aide A par rapport au loyer L serait égale à: $e_L = \bar{L} / \bar{A}$, où \bar{L} est le loyer moyen et \bar{A} est l'aide moyenne. Avec le barème actuel, en décembre 2010, sur le parc couvert par l'APL, $\bar{L}=329$ euros et $\bar{A} = 225$ euros (cf. annexe 1 au § 4.1), et donc $L/A = 1,5$. Dans le nouveau dispositif, à coût constant, cette grandeur devrait pas être très différente, si bien que l'élasticité de la masse d'aides par rapport au loyer e_L devrait être voisine de 1,5, contre 0,5 actuellement sur le parc couvert par l'APL.

détériorerait la qualité et mettrait en difficulté un nombre croissant d'organismes. De plus, cela diminuerait aussi le loyer des occupants qui ne bénéficient pas des aides personnelles (ceux dont le revenu est le plus élevé) et accroîtrait donc leur rente de situation par rapport aux occupants du parc privé.

2.2.3.2. Le non plafonnement du loyer pris en compte présente un risque inflationniste

La suppression du plafonnement du loyer pris en compte par l'aide personnelle ferait disparaître un régulateur économique des hausses de loyer dans le parc social, ce qui présente un risque inflationniste. Certes, un contrôle plus étroit des loyers pratiqués par les organismes de logement social pourrait le limiter, mais il présenterait lui-même des inconvénients.

L'impact de cet effet inflationniste sur le coût des aides serait amplifié par le triplement de leur élasticité par rapport aux loyers (cf. plus haut).

2.2.3.3. Un plancher de ressources devrait probablement être introduit

La formule de calcul, telle qu'elle est présentée par l'IGAS, ne précise pas quelles ressources seraient prises en compte.

Pour les revenus faibles, on sait que l'assiette ressources actuelle n'est pas représentative du revenu réel, ce qui justifie le plateau d'aide personnelle en dessous d'un certain revenu plancher incorporé à la formule de calcul actuelle via le coefficient R0 qui lui-même dépend principalement du RSA.

Si l'assiette ressources du nouveau barème est identique à l'assiette actuelle, il faudrait donc vraisemblablement créer un plancher de ressources de même type, par exemple égal au RSA socle ou au minimum vieillesse selon l'allocataire.

Si l'assiette ressources est plus large, par exemple par incorporation de tous les revenus connus des organismes liquidateurs (CAF ou MSA), un revenu plancher devrait quand même probablement être créé, car ces derniers ne connaissent pas toutes les ressources des allocataires.

Cela compliquerait la formule de calcul.

2.2.3.4. Non seulement ce barème ne résoudrait pas le dilemme fondamental mais il ne lui résisterait pas longtemps

Confrontés à une croissance de la dépense tendanciellement supérieure à celle du PIB, les pouvoirs publics, sauf accepter l'augmentation du taux de prélèvements obligatoires qui en résulterait ou à réduire la croissance des loyers du parc social avec les inconvénients que l'on a mentionnés, ne pourraient que modifier le barème. L'augmentation du taux d'effort x étant contraire à l'objectif affiché de la réforme, à savoir garantir un taux d'effort unique, il ne resterait plus aux pouvoirs publics qu'à modifier la formule de calcul, en réintroduisant des loyers plafonds (au début élevés, puis progressivement diminués), en modifiant l'échelle des N , en augmentant le plancher de revenu s'il en est introduit, ou en restructurant plus profondément la formule (par exemple pour différencier le taux d'effort selon le revenu, comme actuellement). Après quelques années, la complexité du barème reviendrait à son niveau actuel. Ainsi, non seulement ce barème ne résoudrait pas le dilemme fondamental mais il ne lui résisterait pas longtemps.

2.2.3.5. L'indépendance de la dépense nette par rapport au loyer pratiqué présente des inconvénients, y compris à terme sur l'occupation du parc

Le fait que la dépense nette de logement d'un ménage est indépendante du loyer présente les avantages signalés ci-dessus, mais également des inconvénients.

D'une part, on peut considérer comme une iniquité que deux ménages de mêmes caractéristiques (revenu, taille) occupant deux logements de qualité très différente supportent la même dépense nette. Les rentes de situation en seraient accrues.

D'autre part, un locataire donné ne supporterait aucune augmentation de loyer si son logement est rénové. A partir de 1977, une situation semblable a conduit à des effets pervers qui ont motivé la création de l'APL2 en 1987.

Par ailleurs, les organismes de logement social pourraient être tentés d'orienter prioritairement les locataires bénéficiant de l'aide personnelle vers le parc récent le plus cher, comme cela a été le cas après la réforme de 1977. Cela n'encouragerait pas la mixité d'occupation interne au parc locatif social.

L'avantage de loyer net dont bénéficient les ménages à bas revenu dans le parc locatif social par rapport au parc privé serait accru. Ils tendraient donc à migrer dans le premier. Non seulement cela accroîtrait sa paupérisation et réduirait la mixité sociale sur l'ensemble du parc, avec le risque d'accroissement des poches de pauvreté, mais cela augmenterait le coût final en aides personnelles.

2.2.3.6. De premières simulations montrent que, à enveloppe totale constante, la réforme entraînerait des transferts considérables entre allocataires d'une part, et entre le budget de l'Etat et celui des prestations familiales d'autre part.

De premières simulations effectuées par la DHUP montrent que, à enveloppe totale constante, 30% environ des allocataires devraient perdre plus de 50 euros par mois pour financer l'augmentation d'aide des gagnants de la réforme. Cela serait problématique alors que le médiateur de la République, cité dans le rapport de l'IGAS, estime à « 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois se jouent à 50 ou 150 euros près ».

De plus, sauf à modifier l'échelle des N, si la masse totale des aides était constante, elle ne pourrait pas l'être à la fois pour les isolés et les ménages sans enfants (dont les aides sont financées pour l'essentiel par l'Etat) d'une part et pour les ménages avec enfants (dont les aides sont financées par le budget des prestations familiales) d'autre part. Il en résulterait donc un transfert entre le budget de l'Etat et celui des prestations familiales.

2.2.4. Les inconvénients de ce barème sont très supérieurs à ses avantages

En conclusion, les inconvénients du barème « à taux d'effort par unité de consommation unique » sont très supérieurs à ses avantages.

Le CGEDD avait demandé que l'analyse ci-dessus figure dans le rapport, dans une forme proche quoique légèrement moins avancée (hormis les simulations qui n'étaient alors pas disponibles). Le refus de l'IGAS est l'une des principales raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'aboutir à un rapport conjoint.

2.3. D'autres scénarios, sans pour autant résoudre le dilemme fondamental, pourraient être envisagés

Les taux d'effort élevés, principal obstacle à l'accès au logement, sont observés principalement lorsque les loyers pratiqués sont supérieurs aux loyers plafonds. L'augmentation de leur fréquence et de leur ampleur a pour première cause que l'actualisation des loyers plafonds a été inférieure à la croissance des loyers des allocataires. Cela est vrai sur le parc privé mais également sur le parc public, qui dans certains cas devient inaccessible aux ménages à bas revenu.

C'est donc bien sur les loyers plafonds qu'il faut faire porter l'effort en priorité si l'on souhaite améliorer l'accès au logement des ménages à bas revenu.

La solution proposée dans le barème « à taux d'effort par unité de consommation unique » consiste à supprimer purement et simplement le plafonnement du loyer pris en compte dans le parc social. Outre son coût, elle présente tous les inconvénients énumérés ci-dessus.

Or le problème admet une autre solution, moins extrême et plus simple, sans bien sûr que soit davantage résolu le dilemme fondamental et toujours dans la limite de l'enveloppe que la collectivité souhaitera affecter aux aides personnelles au logement. Elle consisterait à étendre au parc locatif social les relèvements localisés de loyers plafonds envisagés sur le parc privé. Cela présenterait l'avantage supplémentaire de préserver l'unicité du barème applicable au parc locatif (hors foyers). Cela rendrait en outre possible une unification juridique des aides sur ce parc.

Par ailleurs, la loi prévoit actuellement que les loyers plafonds soient actualisés au prorata de l'« indice de revalorisation des loyers » ou IRL, qui lui-même croît tendanciellement comme les prix à la consommation. Or, on a vu que l'indice des loyers de l'INSEE (à ne pas confondre avec l'IRL) augmente tendanciellement plus rapidement que les prix à la consommation et que l'IRL. Sous réserve bien sûr que les moyens budgétaires soient disponibles, une actualisation légale des loyers plafonds au prorata de l'indice des loyers de l'INSEE permettrait de mieux préserver le pouvoir d'achat des aides personnelles sur le long terme⁴.

Un réaménagement des loyers à masse constante au sein du parc de certains bailleurs sociaux (par diminution des loyers les plus élevés et augmentation des loyers les plus faibles), sous réserve que le loyer demeure représentatif de la qualité, peut constituer une autre solution. Néanmoins, elle n'est pas envisageable par tous les bailleurs, et son coût en aides personnelles n'est pas nul. En tout état de cause, son examen dépassait largement le champ d'une simple mission sur les aides personnelles au logement.

⁴ A court terme, on ne peut exclure que la croissance de l'indice des loyers soit, certaines années, inférieure à celle des prix à la consommation.

3. Autres points non consensuels

Les points mentionnés aux § 1 et 2 ci-dessus ont des conséquences sur la rédaction du reste du rapport. Ainsi, la détérioration de la situation des allocataires signalée dans le rapport de synthèse générale (paragraphe [17] de la synthèse et paragraphes [218] à [220] du § 5.1.2.) et dans le rapport thématique n° 2 (paragraphe [30] de la synthèse et paragraphes [312] à [314] du § 2.4.1.), parce qu'elle résulte du dilemme fondamental susmentionné, lequel est indépendant du barème des aides, n'est pas propre au scénario de maintien du barème actuel : elle se poursuivrait si les réformes du barème proposées étaient adoptées ; après quelques années, cette détérioration viendrait annuler l'amélioration de la situation des bénéficiaires engendrée⁵ par une réforme des barèmes.

En outre, on présente ci-après d'autres divergences du CGEDD par rapport au texte du rapport de l'IGAS, moins importantes mais non négligeables. Certaines (a)) étaient déjà sujet de désaccord lors des travaux conjoints de l'IGAS et du CGEDD, une autre (b)) porte sur du texte ajouté par l'IGAS après l'arrêt de ces travaux conjoints.

a) Divergences portant sur du texte antérieur à l'arrêt des travaux conjoints

Les trois points suivants restaient non consensuels lors de l'arrêt des travaux conjoints, mais auraient sans doute pu être résolus par quelques navettes supplémentaires du texte.

- Au paragraphe [168] du § 3.3.2 du rapport de synthèse générale, dans le cas des aides aux propriétaires (ménages accédant à la propriété ou faisant réaliser des travaux dans leur logement), le versement de droit et l'absence de considération de l'apport en capital sont présentés par l'IGAS d'une manière critique que le CGEDD ne partage pas :

* s'agissant du versement de droit, il a fait ses preuves dans le cas par exemple du PTZ par rapport à un versement sur décision de l'Etat ; au contraire, dans le cas du PAP, l'intervention de l'Etat dans la procédure d'octroi n'a pas empêché (et a même souvent encouragé) l'octroi de ces prêts aidés à des ménages qui n'avaient pas un niveau et une régularité de revenu leur permettant d'accéder à la propriété ;

* s'agissant de l'apport en capital, il n'y a pas de raison de pénaliser un apport résultant d'un effort d'épargne ; par ailleurs, une règle imposant un apport en capital maximum pourrait être facilement tournée.

- Au paragraphe [169] du § 3.3.2. du même rapport de synthèse générale et au paragraphe [24] de la synthèse du rapport thématique n° 2, au concept de redondance (qui sous-entend, avant examen détaillé, que c'est l'aide personnelle et non l'aide à la pierre qui pose problème) devrait être préféré celui de manque de cohérence, comme cela a été fait ailleurs, dans la synthèse (paragraphe [41]) et dans le corps (recommandation n°6) du même rapport thématique n° 2.

- Dans la deuxième phrase du paragraphe [167] du § 1.3.2.1. du rapport thématique n° 2, afin de lever toute ambiguïté, il convient d'ajouter « à court terme » après « rien n'indique en effet que » : une diminution des aides personnelles ne se traduirait certainement pas à court terme par une diminution équivalente des loyers des allocataires (en raison notamment des baux en cours), mais à long terme une diminution des loyers serait probable, selon une évolution inverse de celle observée de 1973 à 1988. Cela étant, il est également probable que, selon la même évolution inverse, cette diminution des loyers se traduirait par une baisse de la qualité des logements, dans une proportion qui reste à estimer (c'est toute la difficulté de la mesure de l'effet inflationniste des aides, cf. l'annexe consacrée à cette question au § 4.5) mais qui n'a pas de raison a priori d'être négligeable.

b) Divergence portant sur du texte ajouté par l'IGAS après l'arrêt des travaux conjoints

⁵ Pour les allocataires à qui une réforme bénéficierait. Cette détérioration viendrait encore aggraver la situation de ceux des allocataires qui seraient pénalisés par une réforme.

Dans le rapport de synthèse générale (paragraphe [24] de la synthèse et paragraphe [249] du § 5.1.2.4.) et le rapport thématique n° 2 (paragraphe [37] de la synthèse et paragraphe [344] du § 2.4.4), l'IGAS a ajouté un scénario de réduction du forfait de charges destiné à financer les augmentations de loyer plafond sur le parc privé dans les zones chères, dans le cas où ces augmentations sont effectuées à masse constante (l'IGAS exprime ensuite sa préférence pour un scénario à masse croissante). « Si le choix est fait d'une redistribution à masse constante, une piste à explorer consisterait à diminuer marginalement le montant du forfait charges, qui représente aujourd'hui une dépense de 2 milliards d'euros (pour les seuls allocataires ALS et ALF), composante purement forfaitaire du barème échappant à sa dégressivité ; cette solution présenterait l'avantage d'opérer une redistribution entre allocataires au bénéfice de ceux qui supportent les taux d'effort les plus importants, mais elle présente également l'inconvénient de faire porter l'effort de solidarité aux bénéficiaires actuels des aides personnelles. »

Pour financer le déplafonnement des loyers pris en compte sur une partie du parc privé dans le scénario large envisagé par l'IGAS (chiffré à 421 millions), une diminution « marginale » du forfait de charges ne semble pas suffire : la suppression intégrale du forfait de charges sur le parc privé représentant 2 milliards d'économies, le forfait de charges devrait être diminué d'environ 20% semble-t-il. Par ailleurs, cela apparaît difficile alors que, comme on l'a déjà souligné, le médiateur de la République, cité dans le rapport de l'IGAS, estime à « 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois se jouent à 50 ou 150 euros près ».

Enfin, dans la version du rapport thématique n° 1 mise en ligne le 24 juillet sur le site de l'IGAS, les notes infrapaginales 39 et suivantes n'apparaissent pas, mais il s'agit manifestement d'une erreur de traitement de texte qui sera sans doute corrigée rapidement.

4. **Annexes**

Ces annexes reprennent des travaux réalisés par le CGEDD à l'occasion de cette mission mais ne figurant pas dans le rapport de l'IGAS, soit que cette dernière ait choisi de ne pas les faire figurer (annexe 1 dans une version antérieure à celle figurant ici et annexes 3 à 8), soit qu'ils aient été réalisés par le CGEDD après l'interruption des travaux conjoints (annexe 2). En dernière annexe figure également la lettre de mission du CGEDD (annexe 9).

Liste des annexes

4.1 Annexe 1 - Les bénéficiaires d'aides personnelles au logement: tableau rétrospectif 1988-2010 : page 14

4.2 Annexe 2 - Le dilemme fondamental : l'arbitrage sous contrainte entre le montant des aides personnelles et le taux d'effort de leurs bénéficiaires : page 17

4.3 Annexe 3 - La sensibilité du montant des aides personnelles par rapport au barème et aux caractéristiques des bénéficiaires : page 29

4.4 Annexe 4 - Actualisation du barème maintenant le pouvoir d'achat : page 32

4.5 Annexe 5 - L'effet inflationniste des aides personnelles au logement reste à estimer : page 34

4.6 Annexe 6 - Variations locales des loyers, des prix de cession et des revenus dans les secteurs géographiques couverts par l'OLAP : page 43

4.7 Annexe 7 - La mesure de l'efficacité des aides se heurte à une information insuffisante, a fortiori pour des analyses locales : page 45

4.8 Annexe 8 - En location hors foyers, comparaison du barème 1976 de l'allocation de logement avec le barème unique 2011 : page 50

4.9 Annexe 9 - Lettre de mission du CGEDD : page 66

4.1. Annexe 1 - Les bénéficiaires d'aides personnelles au logement: tableau rétrospectif 1988-2010

Les tableaux qui suivent comparent diverses caractéristiques des bénéficiaires des aides personnelles au logement pour les années 1988, 2000 et 2010.

Remarques méthodologiques

a) *Les variations de certains agrégats de 1988 à 2010 peuvent être dues à des effets de structure.*

Par exemple :

- une augmentation de la proportion d'isolés, toutes choses égales par ailleurs, accroît le taux d'effort d'une population, les isolés étant les ménages ayant des taux d'effort plus élevés que les autres ménages ; l'effet de structure causé par le « bouclage », qui a accru la proportion d'isolés, est particulièrement visible sur la période 1988-2000 ;

- la « pentification » du barème, qui a constitué à réduire préférentiellement les aides des ménages voisins du revenu d'exclusion et à réduire ainsi le nombre des bénéficiaires dont les revenus sont les moins faibles, a contribué à la diminution du revenu moyen des bénéficiaires.

b) *Les taux d'effort figurant dans ce tableau sont calculés selon les conventions de la DHUP, différentes de celles utilisées par la CNAF et l'IGAS. Ils ne leur sont donc pas comparables. La variation de ces taux d'effort dans le temps est néanmoins significative.*

c) *Pour le taux d'effort et la proportion d'isolés, on a utilisé des valeurs 1989 en lieu et place des valeurs 1988 dont on ne disposait pas.*

Sous les réserves et conventions méthodologiques indiquées dans l'encadré, ces tableaux montrent le profond recentrage des aides personnelles sur les ménages à bas revenu en vingt ans, ainsi que le décalage croissant entre leur loyer et leur revenu.

Ainsi, de 1988 à 2010, en monnaie constante, le revenu moyen des locataires (hors foyers) bénéficiaires d'une aide personnelle au logement a diminué de 25%. Dans le même temps, le revenu disponible moyen par ménage de l'ensemble des ménages (bénéficiaires ou non d'une aide personnelle) augmentait de 14% en monnaie constante: le revenu des allocataires a donc diminué de 34% par rapport à celui de l'ensemble des ménages⁶.

Dans le même temps également, le loyer moyen des allocataires augmentait de 38% en monnaie constante, donc de 84% de plus que leur revenu.

Ensemble APL et AL	Variations		
	De 1988(*) à 2000	De 2000 à 2010	De 1988(*) à 2010
Location hors foyers			
Nombre de bénéficiaires	66%	7%	78%
Revenu en monnaie constante	-15%	-12%	-25%
Loyer en monnaie constante	23%	13%	38%
Aide personnelle en monnaie constante	7%	16%	24%
Taux d'effort (variation absolue)	8 points	3 points	11 points
% d'isolés (variation absolue)	16 points	1 points	17 points
Foyers			
Nombre de bénéficiaires	73%	-4%	66%
Accession à la propriété et travaux			
Nombre de bénéficiaires	-26%	-40%	-56%
Revenu en monnaie constante	-13%	-12%	-23%
Mensualité	-12%	-2%	-14%
Aide personnelle en monnaie constante	-19%	-19%	-34%
Taux d'effort (variation absolue)	1 points	7 points	8 points
% d'isolés (variation absolue)	4 points	3 points	7 points

(*) 1989 dans le cas du taux d'effort et du % d'isolés

Source : CGEDD d'après DHUP/BIPE/SEDES.

On remarque que les variations des valeurs *moyennes* figurant dans ces tableaux sont parfois assez différentes de celles des valeurs *médianes* mentionnées par ailleurs.

⁶ On suppose ici que l'évolution du revenu imposable, pris en compte pour le calcul des aides personnelles, est représentative de celle de l'ensemble de leur revenu et comparable à celle du revenu disponible.

Les bénéficiaires d'aides personnelles au logement : tableau rétrospectif, 1988 (ou 1989) – 2010. En euros constants 2010.

A. Valeurs annuelles

			Décembre 1988 (ou 1989)							Décembre 2000							Décembre 2010							
			Effectif 1988	Effectif 1988 en % du total	Loyer ou mensualité ou redevance 1988 en euros 2010	Aide 1988 en euros 2010	Revenu 1988 en euros 2010	Taux d'effort net avec charges, hors foyers, 1989	% isolés 1989	Effectif 2000	Effectif 2000 en % du total	Loyer ou mensualité ou redevance 2000 en euros 2010	Aide 2000 en euros 2010	Revenu 2000 en euros 2010	Taux d'effort net avec charges, hors foyers, 2000	% isolés 2000	Effectif 2010	Effectif 2010 en % du total	Loyer ou mensualité ou redevance 2010	Aide 2010	Revenu 2010 mensuel	Taux d'effort net avec charges, hors foyers, 2010	% isolés 2010	
Valeurs relatives aux allocataires en décembre de l'année																								
LOCATION	HLM	AL HLM	333 117	8%	202	148	866	21%	27%	43 920	1%	358	188	814	32%	37%	15 666	0%	386	221	766	33%	46%	
		APL HLM	1 076 189	25%	298	206	895	23%	32%	1 842 219	30%	303	208	796	25%	39%	2 005 787	33%	330	227	680	27%	39%	
		dont APL1	825 790	19%	308	212	903	23%	33%															
		dont APL2A	219 061	5%	176	138	788	21%	31%															
		dont APL2B	31 338	1%	241	151	937	23%	31%															
	HLM	1 409 306	33%	262	184	884	22%	30%	1 886 139	31%	304	207	797	25%	39%	2 021 453	33%	330	227	680	27%	40%		
	Autres logements familiaux	AL autres logts familiaux	1 317 055	30%	289	165	767	32%	39%	2 549 275	42%	387	181	651	44%	61%	2 800 146	46%	443	221	584	47%	60%	
		APL autres logts familiaux	99 806	2%	330	211	928	26%	42%	258 576	4%	299	198	687	29%	51%	204 252	3%	320	205	593	32%	65%	
		Autres logements familiaux	1 416 861	33%	291	168	778	32%	39%	2 807 851	46%	378	183	654	43%	60%	3 004 398	49%	435	220	585	46%	61%	
	Sous-total location hors foyers	AL	1 650 172	38%	271	162	787	29%	36%	2 593 195	42%	386	181	654	44%	61%	2 815 812	46%	443	221	585	47%	60%	
		APL Ensemble AL et APL	1 175 995	27%	301	207	898	23%	33%	2 100 795	34%	302	206	783	25%	40%	2 210 039	36%	329	225	672	28%	42%	
	Foyers	AL Foyers	218 766	5%	573	163	422	99%		354 372	6%	1 034	129	460	99%		289 806	5%	1 281	117	453	98%		
APL Foyers		109 131	3%	347	205	526	96%		214 097	3%	464	217	479	97%		254 376	4%	606	216	461	93%			
Foyers	Foyers	327 897	8%	502	176	454	98%		568 469	9%	820	162	467	98%		544 183	9%	965	163	456	95%			
LOCATION			3 154 064	73%	300	176	791	27%	42%	5 262 459	86%	400	189	685	35%	57%	5 570 034	92%	449	217	607	38%	56%	
Dont AL		1 868 938	43%	297	161	755	29%	44%	2 947 567	48%	464	175	630	44%	65%	3 105 619	51%	521	211	573	47%	64%		
	dont ALS	973 632	23%	302	143	486			2 113 294	35%	461	151	517	47%	90%	2 203 571	36%	506	178	472	49%	90%		
	dont ALF	895 438	21%	293	178	1 019	26%	0%	834 272	14%	471	236	918	36%	0%	902 048	15%	558	292	818	42%	0%		
Dont APL		1 285 126	30%	306	206	863	23%	39%	2 314 892	38%	317	208	755	25%	45%	2 464 416	40%	357	224	650	28%	47%		
ACCESSION et TRAVAUX	ACCESSION et TRAVAUX		1 171 861	27%	679	214	1 697	36%	5%	862 905	14%	598	174	1 481	37%	9%	517 490	9%	587	141	1 299	44%	12%	
	dont AL		216 377	5%	368	128	1 180	33%	4%	384 842	6%	498	151	1 314	36%	13%	363 967	6%	577	133	1 252	45%	13%	
	dont APL		955 484	22%	750	234	1 816	37%	5%	478 063	8%	678	192	1 615	39%	6%	153 523	3%	610	160	1 411	42%	7%	
	dont APL neuf		733 443	17%	788	239	1 876	38%	4%	374 470	6%	707	199	1 673	39%	5%	112 925	2%	616	164	1 451	41%	7%	
	dont PAP Neuf		502 043	12%	758	251	1 860	3%		201 902	3%	708	203	1 698	38%	5%	6 853	0%	523	147	1 265	40%	10%	
	dont PC Neuf		231 400	5%	854	213	1 912	6%		172 568	3%	706	193	1 645	40%	5%	106 073	2%	622	165	1 463	41%	7%	
dont APL ancien et acquisition-amélioration		204 432	5%	636	217	1 646	34%	7%	100 624	2%	578	168	1 411	38%	8%	40 201	1%	595	147	1 302	44%	10%		
dont APL amélioration et agrandissement		17 609	0%	528	195	1 370	35%	12%	2 969	0%	462	140	1 181	37%	8%	396	0%	493	155	1 090	41%	4%		
ENSEMBLE LOCATION + ACCESSION et TRAVAUX			4 325 925	100%	407	187	1 046	30%	32%	6 125 364	100%	427	187	797	36%	50%	6 087 524	100%	460	211	666	39%	53%	
ENSEMBLE LOCATION + ACCESSION et TRAVAUX	Dont AL		2 085 315	48%	304	157	797	29%	40%	3 332 409	54%	468	172	709	43%	59%	3 469 585	57%	527	203	644	46%	58%	
	Dont APL		2 240 610	52%	522	220	1 327	30%	23%	2 792 956	46%	379	205	902	30%	45%	2 617 939	43%	372	220	695	29%	45%	

B. Variations

			Variation de 1988 (ou 1989) à 2000						Variation de 2000 à 2010						Variation de 1988(ou 1989) à 2010								
			Effectif (variation relative)	Effectif en % du total (variation absolue, en points)	Loyer ou mensualité ou redevance en monnaie constante (variation relative)	Aide en monnaie constante (variation relative)	Revenu en monnaie constante (variation relative)	Taux d'effort net avec charges, hors foyers (variation absolue, en points)	% isolés (variation absolue, en points)	Effectif (variation relative)	Effectif en % du total (variation absolue, en points)	Loyer ou mensualité ou redevance en monnaie constante (variation relative)	Aide en monnaie constante (variation relative)	Revenu en monnaie constante (variation relative)	Taux d'effort net avec charges, hors foyers (variation absolue, en points)	% isolés (variation absolue, en points)	Effectif (variation relative)	Effectif en % du total (variation absolue, en points)	Loyer ou mensualité ou redevance en monnaie constante (variation relative)	Aide en monnaie constante (variation relative)	Revenu en monnaie constante (variation relative)	Taux d'effort net avec charges, hors foyers (variation absolue, en points)	% isolés (variation absolue, en points)
Valeurs relatives aux allocataires en décembre de l'année																							
LOCATION	HLM	AL HLM	-87%	-7 points	77%	27%	-6%	11 points	10 points	-64%	0 points	8%	17%	-6%	1 points	9 points	-95%	-7 points	92%	49%	-12%	12 points	19 points
		APL HLM	71%	5 points	2%	1%	-11%	2 points	7 points	9%	3 points	9%	9%	-15%	3 points	0 points	86%	8 points	11%	10%	-24%	5 points	7 points
		<i>dont APL1 dont APL2A dont APL2B</i>																					
	Autres logements familiaux	HLM	34%	-2 points	16%	12%	-10%	3 points	9 points	7%	2 points	8%	10%	-15%	3 points	1 points	43%	1 points	26%	23%	-23%	5 points	9 points
		AL autres logts familiaux	94%	11 points	34%	10%	-15%	12 points	22 points	10%	4 points	15%	22%	-10%	3 points	-1 points	113%	16 points	54%	34%	-24%	15 points	21 points
		APL autres logts familiaux	159%	2 points	-10%	-6%	-26%	3 points	9 points	-21%	-1 points	7%	4%	-14%	3 points	14 points	105%	1 points	-3%	-3%	-36%	6 points	23 points
	Sous-total location hors foyers	Autres logements familiaux	98%	13 points	30%	9%	-16%	11 points	21 points	7%	4 points	15%	21%	-11%	3 points	0 points	112%	17 points	49%	31%	-25%	14 points	21 points
		AL	57%	4 points	42%	12%	-17%	15 points	25 points	9%	4 points	15%	22%	-11%	3 points	-1 points	71%	8 points	63%	37%	-26%	18 points	25 points
		APL	79%	7 points	0%	0%	-13%	2 points	7 points	5%	2 points	9%	9%	-14%	3 points	2 points	88%	9 points	9%	9%	-25%	5 points	8 points
	Foyers	Ensemble AL et APL	66%	11 points	23%	7%	-15%	8 points	16 points	7%	6 points	13%	16%	-12%	3 points	1 points	78%	17 points	38%	24%	-25%	11 points	17 points
AL Foyers		62%	1 points	81%	-21%	9%	0 points	0 points	-18%	-1 points	24%	-10%	-2%	-1 points	32%	0 points	124%	-28%	7%	-1 points	-1 points		
APL Foyers		96%	1 points	34%	6%	-9%	1 points	1 points	19%	1 points	30%	-1%	-4%	-4 points	133%	2 points	74%	6%	-12%	7 points	-3 points		
ACCESSION et TRAVAUX	Foyers	73%	2 points	63%	-8%	3%	0 points	0 points	-4%	0 points	18%	1%	-2%	-3 points	66%	1 points	92%	-7%	0%	0%	-3 points	-3 points	
	LOCATION	67%	13 points	33%	7%	-13%	8 points	14 points	6%	6 points	12%	15%	-11%	3 points	0 points	77%	19 points	49%	23%	-23%	11 points	14 points	
	Dont AL	58%	5 points	56%	9%	-17%	15 points	21 points	5%	3 points	12%	21%	-9%	3 points	-2 points	66%	8 points	75%	32%	-24%	18 points	20 points	
	<i>dont ALS dont ALF</i>	117%	12 points	53%	5%	6%	6 points	6 points	4%	2 points	10%	18%	-9%	2 points	0 points	126%	14 points	68%	24%	-3%	3 points	3 points	
	Dont APL	-7%	-7 points	61%	33%	-10%	10 points	10 points	8%	1 points	19%	24%	-11%	6 points	1 points	1%	-6 points	91%	65%	-20%	16 points	16 points	
	ACCESSION et TRAVAUX	80%	8 points	4%	1%	-13%	2 points	6 points	6%	3 points	13%	8%	-14%	3 points	2 points	92%	11 points	17%	9%	-25%	5 points	8 points	
	dont AL	-26%	-13 points	-12%	-19%	-13%	1 points	4 points	-40%	-6 points	-2%	-19%	-12%	7 points	3 points	-56%	-19 points	-14%	-34%	-23%	8 points	7 points	
	dont APL	78%	1 points	35%	18%	11%	3 points	9 points	-5%	0 points	16%	-12%	-5%	9 points	1 points	68%	1 points	57%	4%	6%	12 points	9 points	
	<i>dont APL neuf dont PAP Neuf dont PC Neuf</i>	-50%	-14 points	-10%	-18%	-11%	2 points	1 points	-68%	-5 points	-10%	-17%	-13%	3 points	2 points	-84%	-20 points	-19%	-32%	-22%	5 points	3 points	
	dont APL ancien et acquisition-amélioration	-49%	-11 points	-10%	-17%	-11%	1 points	1 points	-70%	-4 points	-13%	-17%	-13%	2 points	2 points	-85%	-15 points	-22%	-31%	-23%	3 points	3 points	
dont APL amélioration et agrandissement	-60%	-8 points	-7%	-19%	-9%	2 points	2 points	-97%	-3 points	-26%	-28%	-25%	2 points	5 points	-99%	-11 points	-31%	-41%	-32%	7 points	7 points		
ENSEMBLE LOCATION + ACCESSION et TRAVAUX	-25%	-3 points	-17%	-9%	-14%	-1 points	-1 points	-39%	-1 points	-12%	-14%	-11%	1 points	1 points	-54%	-4 points	-27%	-22%	-24%	0 points	0 points		
ENSEMBLE LOCATION + ACCESSION et TRAVAUX	-51%	-3 points	-9%	-22%	-14%	4 points	1 points	-60%	-1 points	3%	-13%	-8%	6 points	1 points	-80%	-4 points	-7%	-32%	-21%	10 points	2 points		
Dont AL	-83%	0 points	-12%	-28%	-14%	2 points	-4 points	-87%	0 points	7%	11%	-8%	4 points	-4 points	-98%	0 points	-7%	-20%	-20%	6 points	-8 points		
Dont APL	42%	0 points	5%	0%	-24%	6 points	18 points	-1%	0 points	8%	13%	-16%	3 points	3 points	41%	0 points	13%	13%	-36%	9 points	21 points		
Dont AL	60%	6 points	54%	9%	-11%	13 points	19 points	4%	3 points	13%	18%	-9%	4 points	-1 points	66%	9 points	73%	29%	-19%	17 points	18 points		
Dont APL	25%	-6 points	-27%	-7%	-32%	0 points	22 points	-6%	-3 points	-2%	8%	-23%	-1 points	-1 points	17%	-9 points	-29%	0%	-48%	-1 points	21 points		

Un fichier Excel contenant les tableaux peut être téléchargé à l'adresse:

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/xls/007987-01_comparaison_1988-2010_cle65d4e2.xls

4.2. Annexe 2 - Le dilemme fondamental : l'arbitrage sous contrainte entre le montant des aides personnelles et le taux d'effort de leurs bénéficiaires

On considère ici le cas, très majoritaire, des locataires hors foyers. Le cas des allocataires en foyer ou des propriétaires, beaucoup moins nombreux, est similaire.

4.2.1. Le lien entre les variations du montant total des aides personnelles au logement, des loyers, des charges, des revenus et du taux d'effort

4.2.1.1. Cas d'un allocataire considéré isolément

Le taux d'effort net d'un ménage locataire hors foyers peut être écrit comme :

$$TEFn = \frac{L + C - A}{R}$$

où :

- * TEFn est le taux d'effort net,
- * L est le loyer,
- * C représente les charges,
- * A est l'aide personnelle au logement,
- * R est le revenu.

On en déduit le montant de l'aide :

$$A = L + C - TEFn * R$$

On en déduit également par différenciation le taux de variation de l'aide au logement :

Formule 3

$$\boxed{Var(A^\circ) = k Var(L + C) - (k - 1)Var(R) - (k - 1)Var(TEFn)}$$

où l'on a posé: $k = \frac{L + C}{A}$ et où Var (x) représente le taux de variation annuelle⁷ de la variable x.

Le ratio $k = \frac{L + C}{A}$ varie fortement d'un allocataire à l'autre mais est de l'ordre de 2,5 en moyenne⁸.

4.2.1.2. Ensemble des allocataires

Pour obtenir le montant total des aides à la personne en secteur locatif, il faut additionner les aides de l'ensemble des locataires. Si l'on suppose que les taux de variations des loyers sont identiques pour tous les bénéficiaires, et qu'il en va de même pour les charges, les revenus et les taux d'effort, la formule ci-dessus reste valable, en remplaçant le

ratio $k = \frac{L + C}{A}$ par le ratio des valeurs moyennes $\bar{k} = \frac{\bar{L} + \bar{C}}{\bar{A}}$, qui est voisin de 2,5⁹.

En outre, il faut tenir compte de l'augmentation du nombre de locataires M (bénéficiaires ou non d'une aide ; on suppose que la structure de la population des bénéficiaires potentiels, hors loyers, charges et revenus, est inchangée dans le temps).

Le taux de variation du montant total des aides personnelles A_{tot} s'écrit alors :

$$\boxed{Var(A_{tot}) = Var(M) + \bar{k} Var(L + C) - (\bar{k} - 1)Var(R) - (\bar{k} - 1)Var(TEFn)}$$

ou encore:

⁷ Supposé « infinitésimal », soit, en pratique, petit.

⁸ Sur la base d'un loyer moyen de 393 euros par mois et d'une aide moyenne de 223 euros par mois (cf. annexe 1 au § 4.1), et de charges de 160 euros par mois.

⁹ Cf. note 8.

Formule 4

$$\boxed{Var(A_{tot}) + (\bar{k} - 1)Var(TEFn) = Var(M) + \bar{k}Var(L + C) - (\bar{k} - 1)Var(R)}$$

où:

* $Var(A_{tot})$ est le taux de variation¹⁰ annuelle du montant total des aides personnelles au logement,

* $Var(TEFn)$ est le taux de variation annuelle du taux d'effort¹¹,

* $Var(M)$ est le taux de variation annuelle du nombre de locataires (bénéficiaires ou non d'une aide personnelle),

* $Var(L + C)$ est le taux de variation annuelle du loyer majoré des charges,

* $Var(R)$ est le taux de variation annuelle du revenu,

* \bar{k} est un coefficient voisin de 2,5,

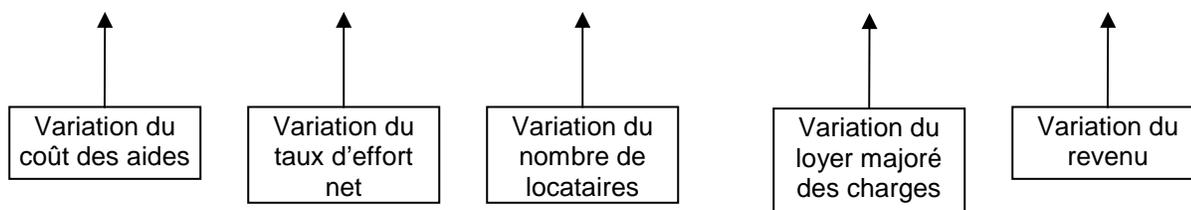
* on a supposé que la structure de la population des bénéficiaires potentiels, hors loyers, charges et revenus est inchangée dans le temps, c'est-à-dire que les nouveaux locataires ont une structure identique aux locataires existants.

Le nombre de locataires M augmente tendanciellement d'environ 1% par an: $Var(M) \sim 1\%$.

On obtient ainsi, de manière approchée :

Formule 5

$$\boxed{Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 1\% / an + 2,5 * Var(L + C) - 1,5 * Var(R)}$$



La formule 3, relative à un seul allocataire, est exacte.

La formule 4 et la formule 5, relatives à l'ensemble des allocataires, supposent que les variations du loyer, des charges, du revenu et du taux d'effort sont les mêmes pour tous les bénéficiaires, ce qui n'est jamais réalisé en pratique, mais permet de formuler simplement l'arbitrage sous contrainte auquel doivent procéder les pouvoirs publics.

Ces formules découlent de la formule de calcul du taux d'effort, et non de la formule de calcul de l'aide personnelle. Elles sont donc valables quelle que soit la formule de calcul de l'aide et, en particulier, ne sont pas affectées par une réforme du barème des aides¹².

Ainsi, pour une hausse des loyers et charges donnée, et pour une variation de revenu donnée, la somme de l'augmentation du montant total d'aides à la personne et de l'augmentation du taux d'effort multipliée par 1,5 est constante : toute diminution de l'une augmente l'autre.

La formule 5 illustre donc bien le dilemme auquel sont confrontés les pouvoirs publics : ils doivent **arbitrer** entre l'augmentation du montant des aides personnelles au logement $Var(A_{tot})$ et l'augmentation du taux d'effort $Var(TEFn)$, **sous la contrainte** que la somme de la première grandeur et de la deuxième multipliée par 1,5 est nécessairement égale au membre de droite de la formule 5. La contrainte d'arbitrage constituée par ce dernier ne dépend que des variations du loyer, des charges et du revenu ainsi que de celle du nombre de locataires. Plus elle est supérieure à la croissance du PIB, plus l'arbitrage est difficile.

¹⁰ Il s'agit de variations relatives, par opposition à des variations absolues.

¹¹ Il s'agit d'une augmentation en pourcentage: une hausse de 5% appliquée à un taux d'effort de 20% correspond à une augmentation de $20\% \times 5\% = 1$ point de taux d'effort.

¹² La valeur moyenne de k peut être affectée par une réforme de la formule de calcul, mais devrait cependant rester voisine de 2,5 sauf bouleversement du ratio (loyer + charges) / aide.

4.2.2. Cas où les loyers, les charges et les revenus augmentent au même rythme

On considère ici le cas où les loyers, les charges et les revenus des ménages concernés augmentent au même rythme annuel, que l'on notera q .

Le taux d'effort brut $TEFb = \frac{L+C}{R}$ reste donc constant.

Puisque $Var(L+C) = Var(R) = q$, la formule 5 devient:

Formule 6

$$\boxed{Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 1\% / an + q}$$

Lorsque les loyers, les charges et les revenus des bénéficiaires augmentent comme les prix à la consommation, q est égal à l'inflation. Le membre de droite est donc inférieur à la croissance du PIB dès lors que cette dernière est supérieure à 1% en volume¹³. Dans ce cas, la croissance du montant total des aides personnelles peut être inférieure à celle du PIB sans que les taux d'effort augmentent.

Lorsque q est égal à la croissance du revenu par ménage (de l'ensemble des ménages, locataires ou non, bénéficiaires ou non d'une aide personnelle), égale sur longue période à celle du PIB diminuée la croissance du nombre de ménages (qui est voisine de 1% par an), le membre de droite est égal à la croissance du PIB.

Le membre de droite reste inférieur à la croissance du PIB tant que le taux de croissance annuelle commun des loyers, des charges et des revenus des allocataires, soit q , reste inférieur à la croissance annuelle du PIB diminuée de 1%.

Par exemple, de 2000 à 2010, en moyenne annuelle, l'inflation a été de 1,7% et le PIB a crû de 3,0%. Si les loyers, les charges et les revenus des allocataires avaient augmenté à un même rythme q inférieur à 2,0% par an (soit 0,3% par an net d'inflation), le montant total des aides personnelles aurait pu augmenter moins rapidement que le PIB sans que le taux d'effort des allocataires augmente.

Ainsi, tant que la croissance des loyers et des charges reste modérée et voisine de celle du revenu des allocataires, l'arbitrage entre croissance du montant des aides personnelles et taux d'effort de leurs bénéficiaires reste peu douloureux. Néanmoins, une telle situation n'est pas celle que l'on a connue au cours des dernières décennies.

4.2.3. Cas réel: aux conditions économiques et sociales des dernières décennies, les pouvoirs publics doivent arbitrer sous contrainte entre taux de prélèvements obligatoires et taux d'effort des bénéficiaires

Le cas réel constaté depuis plusieurs décennies est que :

* L'indice des loyers augmente comme le revenu par ménage de l'ensemble de la population (graphique 1), et, sous l'effet notamment de l'amélioration de la qualité, le loyer moyen de l'ensemble des locataires (bénéficiaires ou non d'une aide personnelle), augmente *plus rapidement* (quoique le différentiel de croissance se soit réduit à partir du milieu des années 1990) (graphique 2), et donc a fortiori plus rapidement que les prix à la consommation (graphique 3),

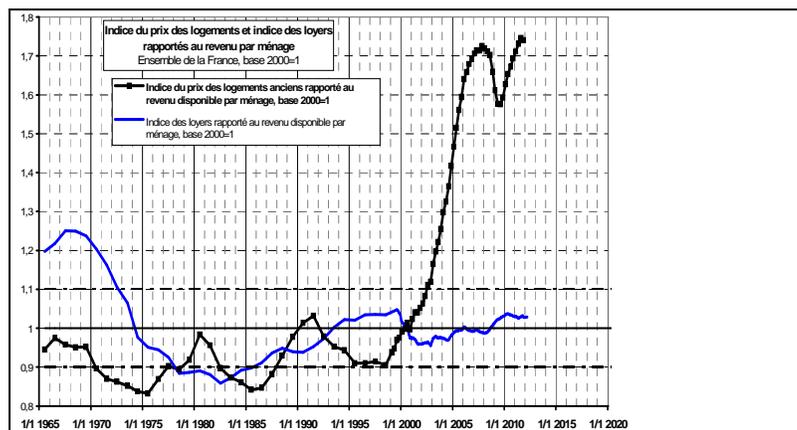
* les charges augmentent également *plus rapidement* que le revenu moyen par ménage de l'ensemble de la population,

* le revenu moyen des *locataires* augmente au plus comme les prix à la consommation, *moins rapidement* que le revenu moyen de l'ensemble de la population : le parc locatif se paupérise petit à petit (graphique 4 et graphique 5).

Le loyer des locataires augmentant plus rapidement que leur revenu, le poids du loyer dans leur revenu a augmenté, passant de 11% dans les années 1970 à 23% en 2006 (graphique 6).

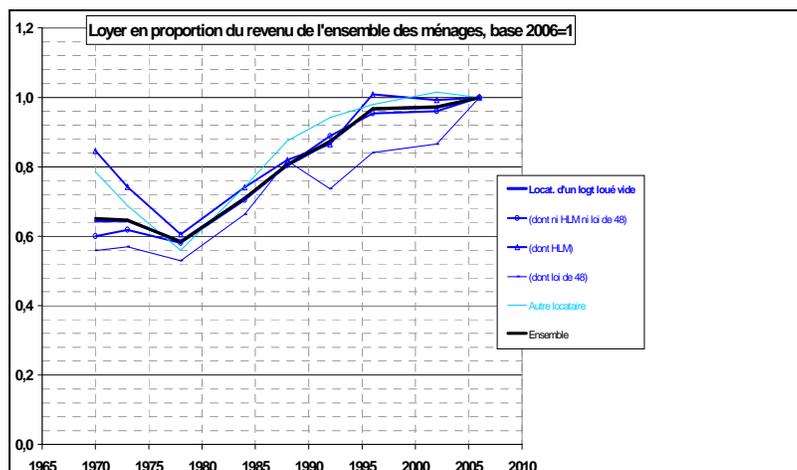
¹³ On néglige ici le fait que le déflateur du PIB peut être différent de l'inflation des prix à la consommation.

Graphique 1 : indice du prix des logements et indice des loyers rapportés au revenu disponible par ménage - l'indice des loyers a crû au rythme du revenu par ménage



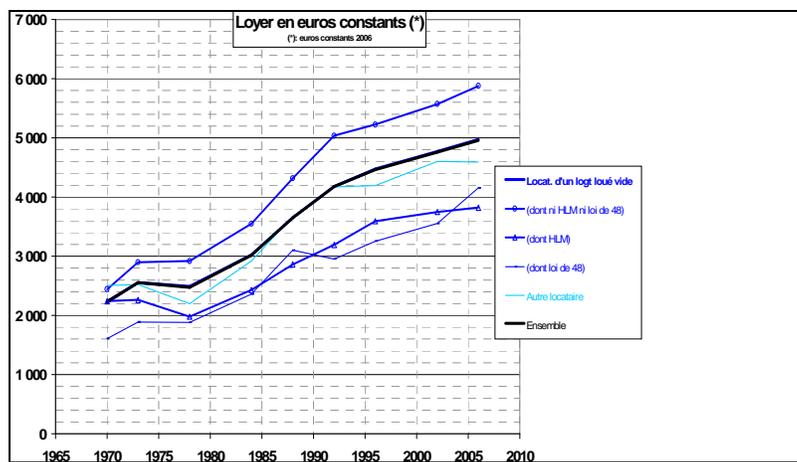
Source : CGEDD d'après INSEE, bases notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés.

Graphique 2 : loyer moyen en proportion du revenu moyen de l'ensemble des ménages, base 2006=1 - le loyer moyen a crû plus rapidement que le revenu par ménage de l'ensemble des ménages



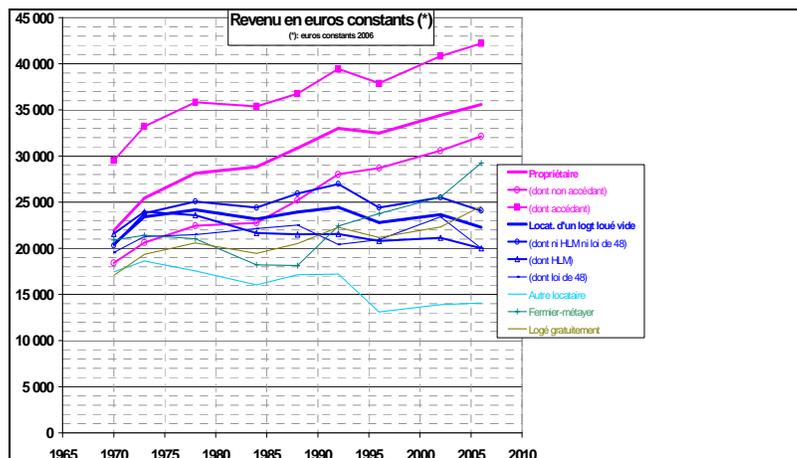
Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 3 : loyer moyen par logement en euros constants 2006 - le loyer moyen a crû plus rapidement que l'indice des prix à la consommation



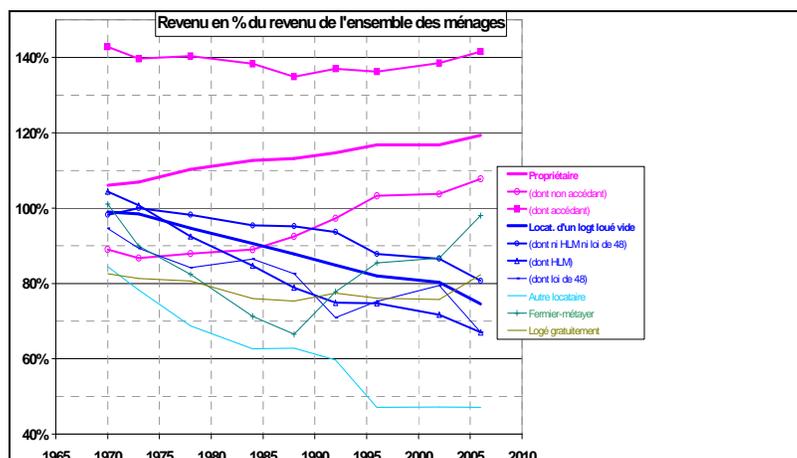
Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 4 : revenu en euros constants - le revenu des locataires a crû comme les prix à la consommation, moins rapidement que celui des propriétaires



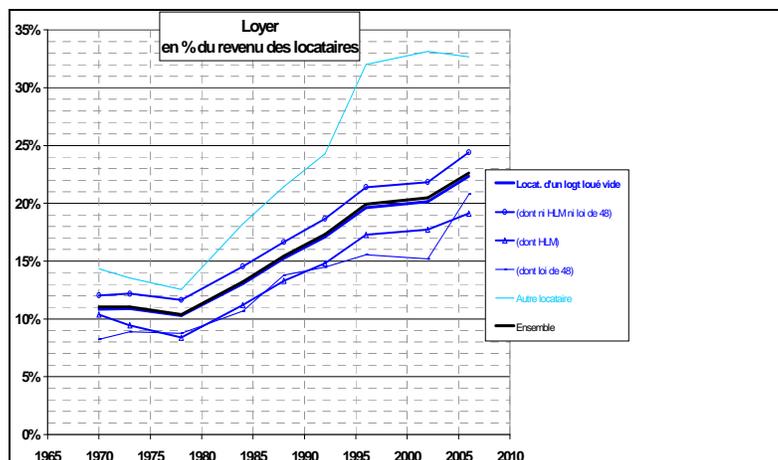
Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 5 : revenu en % du revenu de l'ensemble des ménages – le revenu des locataires a diminué en % de celui de l'ensemble des ménages



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 6 : loyer en % du revenu des locataires – le loyer moyen des locataires a augmenté plus rapidement que leur revenu



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Si l'on considère maintenant les seuls locataires *bénéficiaires des aides personnelles au logement*, le calcul des variations de leur loyer et de leur revenu pose une difficulté puisque, si (cas fréquent) l'actualisation du barème réduit le revenu d'exclusion (au-delà duquel un ménage ne perçoit pas d'aide au logement), des ménages sortent du champ, ce qui réduit le revenu moyen des allocataires alors même que le revenu de chacun considéré individuellement peut très bien rester constant. Par ailleurs, l'extension du champ des aides à des ménages de faible revenu (cas du « bouclage ») diminue le revenu moyen des bénéficiaires alors même que le revenu de chacun d'entre eux peut rester constant. Ces « effets de champ » (qui s'appliquent aussi, à un moindre degré, à la mesure des loyers) perturbent donc la mesure.

Sous cette réserve, l'évolution des loyers et des revenus des allocataires a été la suivante de 2001 à 2010 :

Tableau 1 : variation annuelle moyenne de diverses grandeurs de 2001 à 2010

	Variation annuelle moyenne de 2001 à 2010
Prix à la consommation	1,7%
Produit intérieur brut	2,9%
Indice des loyers (INSEE)	2,7%
Revenu disponible par ménage (de l'ensemble de la population)	1,9%
Loyer médian des allocataires locataires hors foyer	3,1%
Revenu (au sens de l'assiette ressources) médian des allocataires locataires hors foyer	0,9%
Charges	3,0%

Source : INSEE, CNAF.

Dès lors, la formule 5 ci-dessus devient :

$$Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 1\% + 2,5 * 3\% - 1,5 * 0,9\% = 7,1\% , \text{ soit } 4,2 \text{ points de plus que la croissance du}$$

PIB.

Les pouvoirs publics ont donc dû arbitrer entre deux extrêmes :

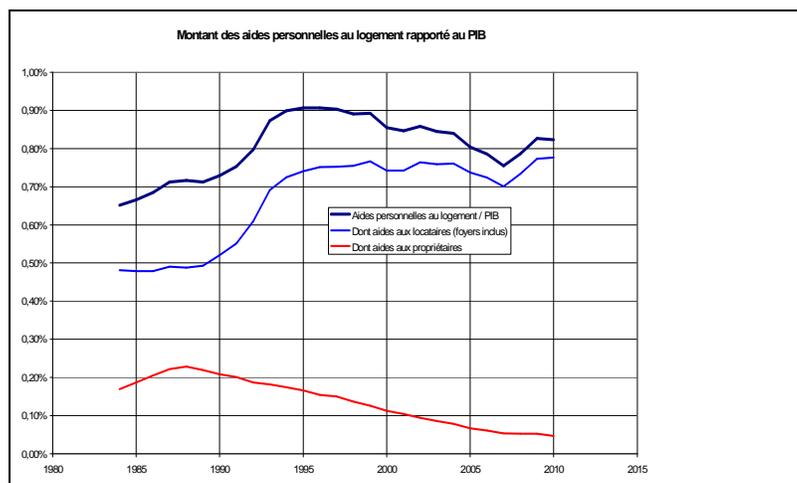
* une augmentation du montant total des aides personnelles supérieure de 4,2% par an à celle du PIB, les taux d'effort restant constants,

* et une augmentation des taux d'effort de $4,2\%/1,5 = 2,8\%$ par an (soit par exemple, pour un taux d'effort de 30%, une augmentation de $30\% * 2,8\% = 0,84$ point par an), le montant total des aides personnelles restant constant par rapport au PIB.

Ils ont pour l'essentiel choisi la deuxième solution.

Il en est résulté une stabilisation du montant des aides personnelles rapporté au PIB (graphique 7).

Graphique 7 : montant des aides personnelles au logement rapporté au PIB



Source : CGEDD d'après compte du logement et INSEE.

En contrepartie, il en est résulté une augmentation des taux d'effort des bénéficiaires des aides personnelles. Elle apparaît clairement dans le tableau 2, qui montre que depuis 1996 les ménages dont le taux d'effort s'est le plus détérioré sont les locataires bénéficiaires d'une aide personnelle:

- le taux d'effort a fortement augmenté pour les locataires du parc privé du premier quartile de niveau de vie¹⁴ et, à un moindre degré, du deuxième quartile de niveau de vie,
- il a également augmenté pour les accédants du premier quartile de niveau de vie,
- il a beaucoup moins augmenté pour les autres ménages.

Parmi les locataires, la moitié, ceux dont le niveau de vie est le plus bas, bénéficient d'aides personnelles. Ils correspondent donc approximativement aux locataires du premier quartile de niveau de vie et à la moitié de ceux du deuxième quartile de niveau de vie figurant dans le tableau 2. La sous-actualisation des barèmes, qui explique l'augmentation de leur taux d'effort, a touché de manière différente le parc privé et le parc social :

- la sous-actualisation des forfaits de charges et des paramètres homogènes à des ressources a joué de manière voisine sur les deux parcs,
- mais la sous-actualisation des loyers plafonds a eu beaucoup moins d'effet dans le parc social que dans le parc privé, puisque les loyers réels y étaient beaucoup plus souvent inférieurs au loyer plafond (et le restent aujourd'hui, quoique à un moindre degré).

¹⁴ Au sens du revenu par unité de consommation.

Tableau 2 : évolution des taux d'effort par statut d'occupation et quartile de niveau de vie

	Locataires du secteur privé	Locataires du secteur social	Accédants à la propriété	Propriétaires non accédants	Ensemble
<i>Quartile de niveau de vie</i> ¹	Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)				
1 ^{er} quartile de niveau de vie ¹	31%	35%	11%	23%	100%
2 ^e quartile de niveau de vie ¹	22%	20%	22%	36%	100%
3 ^e quartile de niveau de vie ¹	18%	13%	30%	39%	100%
4 ^e quartile de niveau de vie ¹	13%	6%	27%	54%	100%
Ensemble	21%	18%	23%	38%	100%

<i>Quartile de niveau de vie</i> ¹	Taux d'effort médian net² en 2010 (%)				
1 ^{er} quartile de niveau de vie ¹	34%	20%	n.s.	15%	24%
2 ^e quartile de niveau de vie ¹	29%	23%	29%	11%	21%
3 ^e quartile de niveau de vie ¹	25%	n.s.	28%	10%	19%
4 ^e quartile de niveau de vie ¹	19%	n.s.	23%	7%	11%
Ensemble	27%	20%	27%	10%	19%

<i>Quartile de niveau de vie</i> ¹	Evolution du taux d'effort net² (points) 1996-2006				
1 ^{er} quartile de niveau de vie ¹	7,6	1,8	3,4	1,4	2,8
2 ^e quartile de niveau de vie ¹	4,6	1,5	0,7	-0,3	1,6
3 ^e quartile de niveau de vie ¹	1,6	0,1	0,5	-0,6	0,4
4 ^e quartile de niveau de vie ¹	-0,2	-0,2	1,4	-0,5	-1,5
Ensemble	3,1	1	0,6	-0,5	0,8

<i>Quartile de niveau de vie</i> ¹	Evolution du taux d'effort net² (points) 2008-2010				
1 ^{er} quartile de niveau de vie ¹	1,9	-1,3	n.s.	1,3	0,6
2 ^e quartile de niveau de vie ¹	2,3	1,4	-0,6	0,5	0,4
3 ^e quartile de niveau de vie ¹	-0,4	n.s.	1,4	0,5	0,1
4 ^e quartile de niveau de vie ¹	-1,1	n.s.	0,5	0,5	0,1
Ensemble	1	-0,3	0,8	0,5	0,1

<i>Tranche de taux d'effort net²</i>	Répartition des ménages par taux d'effort net² selon le statut d'occupation (%)				
0 à 20 %	27%	50%	23%	89%	54%
21 à 30 %	34%	31%	37%	8%	24%
31 à 40 %	20%	14%	27%	2%	14%
> 40 %	19%	6%	13%	1%	8%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%

	Variation 2005-2010 (%) du coût moyen brut³ du logement				
Ensemble	15%	9%	26%	17%	17%

1. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie, le 1^{er} quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4^e quartile au quart des ménages les plus aisés. Le "niveau de vie" s'entend au sens du revenu disponible par unité de consommation.

2. "net" car après déduction des aides personnelles au logement

3. "brut" car avant déduction des aides personnelles au logement

n.s. : non significatif (estimation fragile compte tenu du faible nombre d'observations)

Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », Séverine Arnault et Laure Crusson, INSEE, mars 2012.

4.2.4. Perspectives d'évolution de la contrainte qui pèse sur l'arbitrage

Aux conditions de croissance des loyers, des charges et des revenus des années 2001-2010, le membre de droite de la formule 5 $Var(A_{tot}) + 1,5 * Var(TEFn) \approx 1\% / an + 2,5 * Var(L + C) - 1,5 * Var(R)$ est égal, comme on l'a vu, à 7,1% par an, soit 4,2 % de plus que la croissance du PIB.

Ce différentiel de 4,2% a pour conséquence que, pour que le poids des aides personnelles dans le PIB reste stable, et donc que leur contribution au taux de prélèvements obligatoires soit constante, les taux d'effort doivent augmenter $4,2\% / 1,5 = 2,8\%$ par an. Il représente la contrainte sous laquelle l'arbitrage entre le montant des aides personnelles et le taux d'effort de leurs bénéficiaires doit être réalisé.

Cette contrainte résulte principalement de ce que les loyers et les charges des ménages potentiellement bénéficiaires des aides personnelles au logement augmentent plus rapidement que leur revenu. Cette situation ne peut se prolonger indéfiniment : s'il continue de croître, le poids des dépenses de logement dans le budget des allocataires deviendra tellement élevé qu'il ne pourra que se stabiliser¹⁵. Néanmoins, sauf à attendre que cette stabilisation spontanée survienne, les pouvoirs publics peuvent s'interroger sur les moyens dont ils disposent pour agir sur cette contrainte.

4.2.4.1. Nombre de locataires

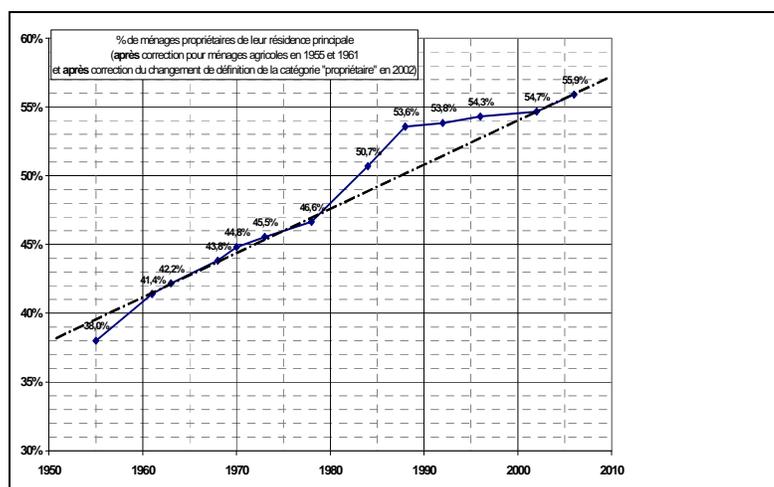
Réduire la croissance du nombre de locataires (actuellement voisine de 1% par an) supposerait, sauf ralentissement du desserrement des ménages, une augmentation de la croissance de la proportion de propriétaires occupants.

Toute augmentation du flux d'accession à la propriété des ménages modestes, en réduisant le nombre de locataires, réduit potentiellement le coût des aides personnelles au logement en secteur locatif.

Néanmoins, pendant les cinquante dernières années, quelles qu'aient été les vicissitudes de la politique du logement, la proportion de propriétaires occupants a crû à un rythme assez stable, voisin de 0,4 point par an¹⁶ (graphique 8), accélérant dans les années 1980 puis ralentissant dans les années 1990. De plus, son rythme de croissance, loin d'augmenter, s'est annulé de janvier 2009 à janvier 2011¹⁷ sous l'effet de la réduction du flux de primo-accédants en 2009 et 2010. Il ne serait donc pas aisé d'obtenir une augmentation de ce rythme au-delà de 0,4 point par an, et le coût d'une politique visant cet objectif devrait être mis en regard de l'économie d'aides à la personne réalisée.

Enfin, le gain à espérer sur la contrainte serait faible: au plus quelques dixièmes de pourcent par an.

Graphique 8 : proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale, 1955-2006



4.2.4.2. Revenu des locataires à bas revenu

A une paupérisation générale des locataires se superpose une paupérisation particulière de ceux d'entre eux (ceux dont le revenu est le plus bas) qui bénéficient d'une aide personnelle¹⁸.

La paupérisation générale des locataires par rapport à l'ensemble des ménages est une tendance de long terme, remontant au moins aux années 1970.

L'augmentation de la proportion de propriétaires occupants et la diminution conjointe de la proportion de ménages locataires ont entraîné un « écrémage » des revenus des locataires : les locataires dont le revenu est le plus élevé sont davantage devenus propriétaires que les autres, ce qui a diminué le revenu moyen des locataires toutes choses par ailleurs. Néanmoins, ce phénomène n'explique qu'une partie de la paupérisation des locataires. De janvier 2009 à janvier 2011, cette dernière s'est d'ailleurs poursuivie alors même que les proportions de propriétaires occupants et de locataires demeuraient constantes¹⁹.

La principale cause de la paupérisation des locataires est à rechercher dans leurs caractéristiques. Par rapport aux autres ménages, ils ont un revenu plus faible et sont plus jeunes (tableau 3).

La faiblesse de leur revenu n'a pas constitué une cause majeure de leur paupérisation. En effet, le revenu des premiers déciles de revenu a augmenté plus que la moyenne de 1970 à 2006. De 1992 à 2006, il a augmenté moins que la moyenne, mais d'assez peu (tableau 5). Selon la source (Filocom, enquêtes revenus fiscaux et sociaux), les résultats divergent légèrement, mais confirment que l'éventail des revenus est resté assez stable de 2000 à 2010.

C'est la jeunesse des locataires qui a constitué la principale cause de leur paupérisation. En effet, au cours des 40 dernières années, le revenu des ménages jeunes a augmenté beaucoup moins que la moyenne, et celui des ménages âgés beaucoup plus que la moyenne (tableau 4) : de 1970 à 2006, le revenu moyen des ménages dont la personne de référence est âgée de 20 à 29 ans a diminué de 35% par rapport à celui de l'ensemble des ménages. Les années 2000, telles qu'appréhendées via Filocom, ne font pas exception à cet égard.

Tableau 3 : % de locataires par tranche d'âge et décile de revenu, 2006

% de locataires par tranche d'âge et décile de revenu, 2006											
Tranche d'âge	Décile de revenu										Tous déciles
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
20 à 30 ans	73%	81%	85%	79%	72%	76%	64%	53%	55%	37%	73%
30 à 40 ans	76%	80%	82%	68%	58%	55%	43%	35%	27%	24%	50%
40 à 50 ans	67%	67%	68%	61%	54%	36%	31%	21%	20%	12%	36%
50 à 60 ans	63%	61%	56%	41%	36%	29%	25%	21%	15%	12%	31%
60 à 70 ans	44%	50%	35%	28%	21%	16%	16%	8%	8%	9%	24%
70 à 80 ans	39%	31%	26%	24%	19%	21%	10%	9%	5%	12%	23%
80 à 90 ans	33%	31%	25%	23%	31%	13%	20%	27%	14%	14%	26%
Tous âges	58%	51%	52%	47%	43%	37%	32%	24%	19%	14%	38%

>65%	
35% à 65%	
20% à 35%	
<20%	

Source : CGEDD d'après enquête logement. Lecture : 73% des ménages du premier décile de revenu dont la personne de référence est âgée de 20 à 30 ans sont locataires.

¹⁸ Sa mesure est délicate en raison des effets de champ découlant de la variation du revenu d'exclusion des aides.

¹⁹ Source : Filocom.

Tableau 4 : la paupérisation relative des jeunes ménages au cours des 40 dernières années

Tranche d'âge	Revenu par ménage				Revenu par unité de consommation				% du nombre de ménages	
	en % du revenu moyen de l'ensemble des ménages			Var. 1970-2006 en monnaie constante	en % du revenu moyen de l'ensemble des ménages			Var. 1970-2006 en monnaie constante	1970	2006
	1970	2006	Var. 1970-2006		1970	2006	Var. 1970-2006			
20 à 29 ans	102%	67%	-35%	-7%	117%	77%	-34%	17%	11%	10%
30 à 39 ans	120%	107%	-11%	27%	104%	96%	-8%	63%	18%	18%
40 à 49 ans	129%	123%	-5%	36%	105%	98%	-7%	66%	21%	18%
50 à 59 ans	112%	124%	10%	58%	108%	118%	9%	94%	16%	19%
60 à 69 ans	75%	95%	28%	83%	89%	109%	22%	117%	19%	14%
70 à 79 ans	57%	76%	33%	91%	81%	97%	19%	112%	12%	12%
80 à 89 ans	53%	68%	29%	85%	81%	95%	18%	110%	3%	7%
Tous âges	100%	100%	0%	43%	100%	100%	0%	78%	100%	100%

Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Tableau 5 : la relative stabilité de l'éventail des revenus au cours des 40 dernières années

Variation du revenu moyen du décile rapporté au revenu de l'ensemble des ménages			
Décile de revenu	De 1970 à 1992	De 1992 à 2006	De 1970 à 2006
1	+6 point	-6 point	+1 point
2	+6 point	-2 point	+4 points
3	+2 point	-2 point	+1 point
4	0 point	-2 point	-2 points
5	-2 point	-1 point	-2 points
6	-2 point	+2 point	-1 point
7	-3 point	+3 point	0 point
8	-5 point	+4 point	-1 point
9	-6 point	+5 point	-1 point
10	+3 point	-3 point	0 point
Tous déciles	0 point	0 point	0 point

Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Les moyens d'action des pouvoirs publics sur cette paupérisation relative des jeunes relèvent de domaines qui dépassent largement le cadre de la politique du logement.

Une croissance économique plus forte réduirait doublement la contrainte qui pèse sur l'arbitrage entre le coût des aides et le taux d'effort, d'une part en augmentant les revenus des ménages potentiellement bénéficiaires des aides et d'autre part en augmentant le PIB, dénominateur du taux de prélèvements obligatoires. La politique à mener pour obtenir un tel résultat dépasse également largement le cadre de la politique du logement. Il est bien évident que la réduction de la pauvreté résout ipso facto la question du coût d'une prestation ciblée sur les ménages à bas revenu telle que l'aide personnelle au logement.

4.2.4.3. Charges

Les moyens d'action des pouvoirs publics sur les charges, constituées en grande partie de dépenses d'énergie et de salaires, sont assez limités (les économies d'énergie ont un coût d'investissement qui ne peut être négligé).

4.2.4.4. Loyers

La croissance des loyers des allocataires provient d'une part de la croissance de l'indice des loyers (à qualité constante) et d'autre part de la variation de la qualité (au sens large : qualité intrinsèque mais aussi localisation) du parc qu'ils occupent.

Au cours des quarante dernières années comme sur les quinze dernières, l'indice des loyers²⁰ a crû bon an mal an au rythme du revenu moyen par ménage (graphique 1).

Cela n'est pas surprenant. En effet, tendanciellement, l'indice du prix de cession, qui détermine le rendement en capital du placement en logement, évolue parallèlement au revenu par ménage (l'envolée des prix depuis 2000 constituant une exception historique). Pour que le placement en logement puisse rester compétitif par rapport aux autres placements (obligations et actions principalement), son rendement total (rendement en capital plus rendement locatif²¹) doit se maintenir. Le rendement en capital tendanciel étant voisin de la croissance du revenu par ménage, le rendement locatif doit demeurer approximativement constant (à un niveau dépendant du type de logement mais typiquement voisin de 6% par an). Cela nécessite que l'indice des loyers augmente tendanciellement comme celui des prix de cession²², et donc comme le revenu par ménage.

Néanmoins, trois compléments doivent ici être apportés.

D'une part, le parc locatif n'est pas représentatif de l'ensemble du parc, en termes de type de bien (appartement ou maison, nombre de pièces) ou de localisation. On ne dispose pas d'un indice de prix de cession pour les seuls logements locatifs. Au vu de la divergence des indices relatifs aux appartements et aux maisons (distinction qui recouvre en partie la distinction logements locatifs / logements occupés par leur propriétaire) et de la différenciation locale de la croissance du prix des logements, il semble néanmoins qu'un indice de prix des logements locatifs évoluerait différemment de l'indice général, moins rapidement de 1965 à 2000 puis plus rapidement. Cela a un effet sur la croissance tendancielle de l'indice des loyers permettant le maintien du rendement locatif.

D'autre part, des exceptions locales peuvent être observées : localement, l'augmentation des loyers a pu être nettement supérieure ou inférieure à celle de l'indice national (cf. § 4.6). Les raisons restent à en identifier avec certitude, en l'absence d'une base de données sur les loyers suffisamment fiable localement pour permettre les analyses nécessaires.

Enfin, la variation de la qualité des logements fait diverger le loyer moyen et l'indice des loyers. L'amélioration de la qualité intrinsèque des logements augmente la croissance du loyer moyen par rapport à celle de l'indice. Au contraire, la détérioration de la localisation des logements locatifs (de moins en moins situés dans des zones chères) a diminué de 2% la croissance du loyer moyen de 1996 à 2006 selon P. Briant²³. Le loyer moyen augmentant plus rapidement que l'indice²⁴, on en déduit que l'effet de l'amélioration de la qualité intrinsèque l'emporte sur celui de la détérioration de la localisation.

L'augmentation des aides personnelles au logement a contribué à l'amélioration de la qualité des logements de leurs bénéficiaires, en finançant les hausses de loyer qui en ont résulté (du moins là où le loyer est inférieur au loyer plafond de l'aide personnelle). On peut se demander si, au-delà, elle a eu un effet inflationniste, c'est-à-dire un effet sur la croissance des loyers nette de l'amélioration de la qualité. Un tel effet inflationniste est avéré dans le cas très particulier du « bouclage » mais pour le reste il demeure à estimer et rien n'assure qu'il soit prononcé (cf. § 4.4).

Une augmentation du flux de construction ne semble pas pouvoir réduire significativement la hausse des loyers. En effet, l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre semble de l'ordre de -1 ou -2²⁵ environ, et l'élasticité des loyers semble devoir être du même ordre pour que le rendement locatif se maintienne sur longue période. Ainsi, à supposer qu'il y ait en France un million de logements supplémentaires (soit 3% d'un parc de 34 millions de logements), les prix et les loyers n'en seraient plus faibles qu'ils ne sont que de 3 ou 6% environ, toutes choses égales par ailleurs.

La question de la réglementation optimale des loyers était extérieure au champ de la mission.

²⁰ Nous utilisons l'indice des loyers de l'INSEE. Sur la divergence des diverses mesures de la croissance des loyers, cf. § 4.7.1.

²¹ Le rendement locatif est le rapport du loyer au prix de cession.

²² Bien évidemment, la situation observée depuis 2000 est tout à fait anormale historiquement : la croissance des prix de cession très supérieure à celle des loyers a entraîné un effondrement des rendements locatifs, qui n'a été que partiellement compensé par la baisse des taux d'intérêt, dont le niveau actuel, net d'inflation, n'est pas soutenable sur le long terme. Cette situation anormale résulte exclusivement de l'évolution des prix de cession, non de celle des loyers.

²³ P. Briant, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées de 1996 à 2006 », INSEE, France, portrait social, édition 2010.

²⁴ Cf. note 20.

²⁵ Cf. « L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre », J. Friggit, août 2011.

4.3. Annexe 3 - La sensibilité du montant des aides personnelles par rapport au barème et aux caractéristiques des bénéficiaires

Dans l'annexe précédente, on a examiné la dépendance du montant de l'aide par rapport au taux d'effort, compte tenu du loyer, des charges et du revenu des bénéficiaires, mais indépendamment du barème des aides. On examine ici la dépendance du montant de l'aide par rapport au barème des aides et au loyer et au revenu des bénéficiaires.

Le montant de l'aide personnelle, tel qu'il est déterminé par la formule de calcul, dépend d'une part de l'ensemble des paramètres des barèmes et d'autre part des variables propres aux bénéficiaires (revenu, loyer ou mensualité, nombre de personnes à charge, etc.).

Pour décrire l'influence de chacune de ces variables sur le montant de l'aide, il est commode de calculer la sensibilité de ce dernier par rapport à de petites variations de ces variables²⁶.

Cela est fait par le biais des élasticités.

Par définition, si lorsqu'une variable x varie d'un petit²⁷ pourcentage Δx , le montant de l'aide varie d'un pourcentage Δy , l'élasticité du montant de l'aide par rapport à la variable x est égal au quotient $\Delta y / \Delta x$.

On peut regrouper les variables qui déterminent le montant de l'aide personnelle en deux catégories :

- des « nombres purs »²⁸, par exemple les coefficients T_f (dans le barème applicable aux locataires hors foyers), ou le coefficient 0,95 ou 0,90 qui intervient dans le calcul du K et les pourcentages applicables aux tranches du L_0 (dans le barème applicable aux propriétaires), ou encore le nombre de personnes à la charge des allocataires,
- des variables qui s'expriment en euros (variables « homogènes à l'unité monétaire »), comme par exemple les loyers plafonds ou le RSA (qui intervient dans le calcul du R_0 en location hors foyers).

Les élasticités constituent un élément fondamental des modèles de prévision macroéconomique des aides. Leur examen fournit de nombreuses informations sur l'influence des différentes variables sur le montant des aides : par exemple, si l'élasticité par rapport au loyer des bénéficiaires est faible, on peut supposer que la proportion de loyers supérieurs au loyer plafond est élevée, et dans ce cas l'élasticité par rapport aux loyers plafonds est généralement forte.

La fonction qui détermine l'aide personnelle présente une propriété fondamentale: la somme des élasticités du montant des aides personnelles par rapport aux variables homogènes à l'unité monétaire est égale à 1.

Cette propriété résulte de ce que si, lors d'un changement d'unité monétaire²⁹, on multiplie dans la formule de calcul par un même coefficient λ toutes les variables qui s'expriment en unité monétaire, alors le montant de l'aide est également multiplié par λ ³⁰.

Cette propriété n'est pas spécifique aux aides personnelles mais s'applique également à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et plus généralement à tous les transferts (aides et impôts) dont le montant est une fonction de variables exprimées en unités monétaires.

Elle est fondamentale pour plusieurs raisons :

- * elle permet, lorsque l'on calcule les élasticités du montant de l'aide personnelle par rapport aux diverses variables homogène à l'unité monétaire, d'effectuer un contrôle du résultat du calcul (de la même façon qu'une « preuve par neuf » permet de vérifier le résultat d'une multiplication);
- * elle crée une dépendance entre les élasticités : si l'une d'entre elles augmente, alors nécessairement au moins une des autres diminue.

Le calcul des élasticités et la vérification que leur somme est égale à 1 sont donc une étape indispensable à la bonne compréhension des barèmes. Ce calcul pose en pratique plusieurs difficultés.

a) Lorsque la petite variation d'un paramètre augmente le montant de l'aide, des ménages qui auparavant n'étaient

²⁶ Par une approximation linéaire, on peut ensuite en déduire l'influence approximative de variations plus grandes des variables sur le montant de l'aide.

²⁷ Ce pourcentage est « infinitésimal », mais dans les calculs, on l'approxime par une variation de quelques pourcents.

²⁸ C'est-à-dire des coefficients qui ne sont pas des multiples d'une unité (unité monétaire mais aussi unité de surface, de temps, etc.).

²⁹ Ce qui a été fait par exemple lors du passage à l'euro. Le coefficient λ était alors égal à 1/6,55957.

³⁰ Par le même raisonnement, il est facile de montrer que la somme des élasticités du nombre de bénéficiaires par rapport à l'ensemble des variables homogènes à l'unité monétaire est égale à 0, et que la somme des élasticités du taux d'effort moyen par rapport à l'ensemble des variables homogènes à l'unité monétaire est également égale à 0.

pas éligibles à l'aide lui deviennent éligibles ; or ces ménages ne sont pas dans l'échantillon de bénéficiaires ; l'accroissement de la masse d'aide est donc sous-estimé. Pour tourner cette difficulté, on calcule l'élasticité à partir d'une variation (positive ou négative) de la variable qui diminue l'aide. Par exemple, l'élasticité par rapport au revenu des allocataires est calculée à partir d'une petite variation positive des revenus, mais l'élasticité par rapport au loyer des bénéficiaires est calculée à partir d'une petite variation négative des loyers. Ce choix de variations positives ou négatives selon la variable peut faire diverger de 1 la somme des élasticités.

b) La somme des élasticités n'est égale à 1 que lorsque ces dernières sont calculées à partir de variations infinitésimales des variables. En pratique, cela est évidemment impossible, et on utilise donc des variations finies (on « approxime la tangente par la corde »). Les élasticités ainsi calculées sont donc légèrement différentes des élasticités théoriques. Cela peut faire diverger de 1 la somme des élasticités. Cet effet peut être estimé en calculant les élasticités d'une part à partir d'une certaine variation des variables (par exemple 3%) et d'autre part à partir d'une autre variation de ces variables (par exemple, 1,5%) et en comparant le résultat des deux estimations. Un calcul de ce type effectué par la CNAF à la demande de la mission a montré que cet effet est trop faible pour expliquer les écarts par rapport à 1 de la somme des élasticités fournies à la mission tant par la CNAF que par la DHUP.

c) Les règles d'arrondi empêchent de calculer les élasticités à partir de variations extrêmement faibles des variables (comme, par exemple, 0,01%), surtout sur des périmètres pour lesquels l'échantillon utilisé contient peu d'allocataires.

d) Enfin, pour que la somme des élasticités soit égale à 1, encore faut-il que toutes les variables homogènes à l'unité monétaire aient bien été prises en compte. Or ces variables sont nombreuses, s'agissant particulièrement des revenus forfaitaires ou plafonds, et la formule de calcul est tellement compliquée que le risque existe d'oublier certaines variables si les simulations n'ont pas été paramétrées de manière à permettre un calcul facile des élasticités.

La mission a demandé à la DHUP et à la CNAF la valeur des élasticités du montant des aides personnelles par rapport aux variables homogènes à l'unité monétaire.

La DHUP les a fait calculer par le BIPE. Les résultats (sur un échantillon de bénéficiaires en décembre 2009) sont les suivants dans le cas de la location hors foyers.

Tableau 6 : élasticités du montant des aides personnelles au logement par rapport aux variables exprimées en unités monétaires, 2009, parc locatif hors foyers, source : DHUP

		AL			APL			Ensemble AL et APL
		ALS	ALF	Ensemble AL	HLM	Autres	Ensemble APL	
Caractéristiques des bénéficiaires	Revenus	-0,51	-0,75	-0,61	-0,84	-0,57	-0,82	-0,70
	Loyers	0,11	0,10	0,10	0,56	0,46	0,55	0,30
Paramètres du barème	Paramètres homogènes à des ressources	0,29	0,36	0,32	0,34	0,36	0,34	0,33
	Loyers plafonds	1,08	0,95	1,02	0,54	0,64	0,54	0,81
	Forfait de charges	0,26	0,23	0,25	0,27	0,27	0,27	0,26
	Total	1,22	0,89	1,08	0,86	1,15	0,89	1,00

Source : DHUP. Lecture : lorsque le revenu de l'ensemble des ménages, bénéficiaires de l'AL et de l'APL confondus, augmente de 1%, le montant total des aides personnelles sur l'ensemble du parc locatif hors foyers diminue de 0,70%.

Par ailleurs, la CNAF a communiqué à la mission des élasticités parfois assez différentes de celles communiquées par la DHUP. Elle a calculé ces élasticités sur un échantillon de bénéficiaires en décembre 2009, uniquement pour le barème locatif hors foyers, en distinguant les trois types juridiques d'aides (ALS, ALF et APL).

Tableau 7 : élasticités du montant des aides personnelles au logement par rapport à diverses variables exprimées en unités monétaires, 2009, parc locatif hors foyers, source : CNAF

	ALF	ALS	APL
Ressources	-0,69	-0,78	-0,84
Loyers	0,13	0,14	0,58
R0	0,36	0,46	0,45
<i>dont RMI</i>	<i>0,42</i>	<i>0,46</i>	<i>0,5</i>
<i>dont BMAF</i>	<i>-0,05</i>	<i>0</i>	<i>-0,05</i>
Loyers-plafonds	1,07	1,11	0,84
Forfait de charge	0,29	0,28	0,32
Total	1,16	1,21	1,35

Source : CNAF.

La CNAF a calculé les élasticités par rapport aux loyers-plafonds et aux forfaits de charges sur des profils particuliers d'allocataires (zone et taille de famille), et non sur la totalité de la population. Par ailleurs, certains paramètres homogènes à l'unité monétaire n'ont pas été pris en compte (en particulier, les revenus forfaitaires).

La CNAF a distingué l'élasticité par rapport au RMI (elle est élevée) et l'élasticité par rapport à la BMAF (elle est faible).

Pour l'ensemble des bénéficiaires de l'APL locative hors foyers, la DHUP et la CNAF trouvent des résultats voisins, sauf pour l'élasticité par rapport aux loyers-plafonds. Cette contradiction doit être résolue.

Les sommes des élasticités calculées tant par la DHUP que par la CNAF sont souvent différentes de 1. Dans les deux cas, il reste à identifier les causes de cette divergence par rapport à 1, parmi celles que l'on vient d'énumérer (dans le cas de la CNAF, cette divergence peut provenir en outre de l'omission de certains paramètres homogènes à l'unité monétaire ou du fait que les élasticités par rapport au loyer plafond ont été calculées sur des profils particuliers d'allocataires). En effet, la propriété que la somme des élasticités égale 1 est trop fondamentale pour que cette divergence soit négligée, et que les conséquences sur le mode de calcul des élasticités n'en soient pas tirées. Dans l'immédiat, les résultats cités ci-dessus doivent être considérés comme des approximations.

L'expérience montre que, d'une année sur l'autre, les élasticités sont assez stables dans le temps.

Certaines élasticités se déforment lentement dans le temps: par exemple, au fur et à mesure que la proportion de loyers réels supérieurs aux loyers plafonds a augmenté, l'élasticité par rapport aux premiers a diminué et l'élasticité par rapport aux seconds a augmenté. D'autres élasticités – les élasticités par rapport au forfait de charges – ont peu varié en 25 ans.

En revanche, une année donnée, les élasticités dépendent généralement beaucoup du périmètre considéré.

Ainsi, les élasticités par rapport aux loyers et aux loyers plafonds dépendent beaucoup de la proportion de loyers inférieurs aux loyers plafonds. L'élasticité par rapport aux loyers est plus élevée en APL (environ 0,5) qu'en AL (environ 0,1), parce que la proportion de loyers inférieurs au plafond est beaucoup plus élevée sur le parc couvert par l'APL (parc HLM principalement) que sur celui couvert par l'AL (parc privé principalement). Il en va inversement si l'on considère l'élasticité par rapport aux loyers plafonds (égale à 0,5 en APL mais 1,0 en AL). Les élasticité par rapport aux loyers et aux loyers plafonds dépendent beaucoup de la taille du ménage considéré, puisque la proportion de loyers inférieurs aux loyers plafonds est très sensible à ce dernier paramètre.

L'élasticité par rapport au revenu est généralement de l'ordre de -0,6 à -0,8 pour les locataires, mais de -2 pour les propriétaires (elle est négative puisque, lorsque le revenu augmente, l'aide diminue).

L'élasticité par rapport aux paramètres homogènes à des ressources est de 0,4 environ en location mais est plus élevée pour les propriétaires (0,5 en APL et surtout 1 en AL). En location hors foyers, elle provient principalement du RSA dont les actualisations apparaissent ainsi comme un déterminant important de l'évolution des aides.

L'élasticité par rapport au forfait de charges est voisine de 0,3 sur presque tous les segments du parc concerné (parc hors foyers).

La connaissance des élasticités facilite la compréhension de l'évolution du coût des aides et de leur montant, tant par l'Administration que par l'ensemble des parties prenantes aux aides personnelles. On propose que les élasticités du montant des aides personnelles par rapport aux diverses variables soient publiées annuellement par l'Administration, sous la forme de tableaux semblables à ceux communiqués par la DHUP et figurant ci-dessus, enrichis par la distinction, au sein des « paramètres homogènes à des ressources », des élasticités par rapport à des paramètres tels que le RSA, la BMAF, le SMIC, et les principaux planchers de ressources, notamment celui applicable aux étudiants.

4.4. Annexe 4 - Actualisation du barème maintenant le pouvoir d'achat

On considère ici le barème dans le seul cas des locataires hors foyers, qui représentent la grande majorité du montant des aides et du nombre de bénéficiaires, mais les cas des logements foyers et des propriétaires sont similaires.

Le barème comprend trois types de paramètres exprimés en unité monétaire:

- * les loyers plafonds,
- * les « forfait de charges »,
- * tous les autres paramètres, qui régissent la dépendance par rapport aux ressources, et que l'on regroupe généralement sous l'appellation « paramètres homogènes à des ressources ».

4.4.1. Actualisation maintenant le « pouvoir d'achat »

Au vu de la formule de calcul, il est possible de préciser ce qu'une actualisation maintenant le « pouvoir d'achat » des aides doit être.

Les paramètres homogènes à des ressources doivent être indexés sur l'indice des prix à la consommation: ainsi, un ménage dont le revenu augmente plus rapidement que les prix à la consommation verra son aide diminuer en monnaie constante lorsque toutes les autres variables (loyer et autres paramètres du barème) augmentent comme les prix à la consommation.

Les loyers plafonds (dans le cas général qui est celui de la location hors foyers) doivent augmenter comme un indice de loyers à qualité constante, de telle sorte que si la qualité des logements reste constante le rapport du loyer et du loyer plafond reste constant. On considère donc que l'amélioration de la qualité des logements (surface, confort, etc.) n'a pas à être prise en charge par l'aide personnelle dès lors que le loyer est supérieur au loyer plafond.

Enfin, de même, les forfaits de charges doivent augmenter comme un indice des charges à qualité constante: une augmentation de charges provoquée par l'amélioration de la qualité (par exemple par une augmentation de la température de chauffage, la création d'un ascenseur) n'est pas prise en charge par l'aide personnelle.

S'agissant des loyers plafonds et des forfaits de charges, on pourrait bien sûr considérer qu'ils devraient être indexés sur des valeurs moyennes (loyers moyens, charges moyennes) par opposition à des indices, de telle sorte que l'aide personnelle prenne en charge dans tous les cas une partie de l'augmentation de la qualité des logements. Dans ce cas néanmoins, le « pouvoir d'achat » des aides ne serait pas constant mais augmenterait.

On pourrait a contrario considérer, s'agissant des loyers, que l'aide procure par construction une augmentation de pouvoir d'achat aux ménages dont le loyer est inférieur au loyer plafond, puisque dans leur cas les augmentations de loyer engendrées par une augmentation de la qualité sont prises en charge par l'aide personnelle. Néanmoins, ces ménages ne représentent plus qu'un ménage sur dix dans le parc privé et un sur deux dans le parc social.

4.4.2. Maintien du pouvoir d'achat et maintien du taux d'effort

Un examen détaillé de la formule montre qu'une actualisation du barème maintenant « le pouvoir d'achat » ne garantit pas que le taux d'effort de tous les bénéficiaires reste constant d'une année à l'autre.

En effet, d'une part les loyers et charges moyens peuvent croître (et en général croissent) plus rapidement que les indices, sous l'effet de l'amélioration de la qualité des logements. D'autre part, même si les loyers, charges et revenus de tous les allocataires croissent comme les indices correspondants, le taux d'effort peut ne pas rester constant. Par exemple, si les loyers augmentent plus rapidement que les revenus, la participation minimale P0, lorsqu'elle est proportionnelle à L+C, accroît en général le taux d'effort. Néanmoins, les variations de taux d'effort sont très fortement amorties.

4.4.3. Actualisation maintenant le pouvoir d'achat et actualisation légale

Sauf dérogation comme celle instaurée partiellement en 2012, les paramètres homogènes à des ressources sont pour la plupart indexés soit par la loi sur l'IRL, qui augmente comme les prix à la consommation, soit sur le RSA et la BMAF, dont l'augmentation est généralement voisine de celle des prix à la consommation. On peut donc considérer que l'actualisation légale des paramètres homogènes à des ressources maintient le pouvoir d'achat des aides.

Le forfait de charges est également actualisé par la loi sur l'IRL, donc sur les prix à la consommation. Son actualisation ne maintient donc son pouvoir d'achat que si les charges, à qualité constante, augmentent comme l'IRL.

Quant aux loyers plafonds, ils sont indexés sur l'IRL. Or, sur longue période, l'indice des loyers (indice « loyers et charges », qui est la composante « loyers » de l'indice des prix à la consommation) augmente comme le revenu moyen par ménage, donc plus rapidement que les prix à la consommation (la différence constituant le gain moyen de

pouvoir d'achat du revenu). L'actualisation légale des loyers plafonds sur l'IRL constitue donc une sous-actualisation par rapport à celle maintenant le pouvoir d'achat des aides.

En conclusion, l'actualisation légale des aides diminue leur pouvoir d'achat dès lors que les loyers et les charges augmentent plus rapidement que les prix à la consommation.

4.5. Annexe 5 - L'effet inflationniste des aides personnelles au logement reste à estimer

Les aides personnelles au logement sont parfois critiquées au motif de leur caractère inflationniste : comme toute aide à la demande, en solvabilisant les ménages les plus modestes, elles auraient induit une hausse des loyers des logements qui leur sont accessibles (ou des prix de cession dans le cas de l'accession), et ainsi, loin d'atteindre leur but, elles auraient, au contraire, bénéficié finalement aux propriétaires et même, par le biais d'une contagion de la hausse aux logements dont les occupants ne bénéficient pas d'aides personnelles, aggravé les difficultés d'accès au logement de ces derniers.

Cette question mérite une attention particulière dans la mesure où le caractère potentiellement inflationniste – par ailleurs jamais ou rarement évoqué pour d'autres types d'aides publiques au logement – peut induire une prudence légitime dans la définition de toute réforme visant à améliorer le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. Or il apparaît que les travaux menés à ce jour sur ce point ne permettent pas, hors effet propre du « bouclage » opéré entre 1991 et 1993, de conclure avec certitude à l'existence d'un effet inflationniste « pur » des aides personnelles et qu'il convient donc d'en relativiser les conséquences.

4.5.1. La question est justifiée sur le parc non conventionné

Dans le secteur locatif, en 2010, presque la moitié des bénéficiaires des aides personnelles au logement (2,4 millions sur 5,5 millions), sont bénéficiaires de l'APL, versée uniquement pour les locataires de logements conventionnés, dont le loyer est maîtrisé par l'Etat notamment à travers la politique de construction du logement social. La fixation du loyer de ces logements dans le secteur social n'obéit donc pas au jeu naturel de l'offre et de la demande, et les aides personnelles ne peuvent donc pas avoir d'effet inflationniste sauf négligence ou volonté explicite du régulateur des loyers.

En revanche, dans le parc non conventionné, dont le loyer, sur le long terme du moins, est régi par le jeu du marché, il est légitime d'examiner l'effet inflationniste des aides personnelles au logement.

Le fait que, sur une grande partie de ce parc, le loyer des bénéficiaires soit supérieur au loyer plafond du barème des aides personnelles n'écarte pas, en soi, le risque d'un effet inflationniste: certes, lors de l'actualisation des droits au 1er janvier, pour les allocataires dont le loyer est supérieur au loyer plafond, la hausse d'aide dépend de l'augmentation de ce dernier et non de celle du loyer réellement pratiqué, mais la question demeure entière de savoir de combien le loyer pratiqué serait inférieur si l'aide était plus faible d'un certain montant.

4.5.2. Ce que l'effet inflationniste des aides personnelles au logement n'est pas

Les graphiques 9 représentent le loyer moyen, l'aide personnelle moyenne et le loyer net d'aide personnelle moyen en fonction du revenu moyen par ménage, dans le cas des isolés (ménages constitués d'une seule personne) et dans celui des ménages de 4 personnes.

Ils montrent³¹ un lien assez étroit (cf. les droites de tendance) entre le loyer net d'aide personnelle et le revenu par ménage (courbes rouges) : un accroissement de 100 euros du revenu coïncide avec un accroissement d'environ 10 euros du loyer.

Ce lien existe également entre le loyer brut (c'est-à-dire avant déduction de l'aide personnelle : courbes roses) et le revenu par ménage dans le cas des ménages qui ne perçoivent pas d'aide au logement (ou en perçoivent peu) mais il disparaît dans le cas des ménages qui perçoivent un montant significatif d'aide au logement : les courbes roses sont en pente (de 10% environ) pour les revenus supérieurs à un certain seuil (voisin de 1000 euros pour l'isolé et 2000 euros pour le ménage de 4 personnes) mais sont approximativement horizontale pour les revenus inférieurs à ce seuil.

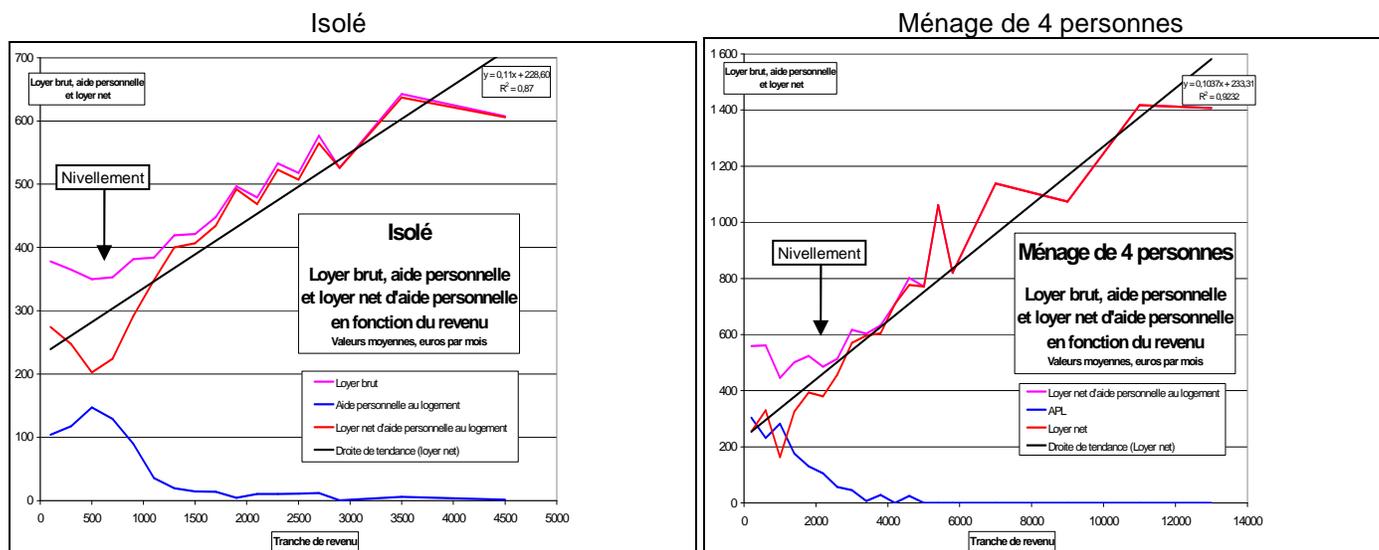
Ainsi, les aides personnelles au logement permettent aux ménages qui en bénéficient de payer un loyer brut supérieur à celui que l'on attendrait compte tenu du lien étroit entre revenu et loyer, et approximativement indépendant de leur revenu, tout en conservant un loyer net lié à leur revenu. Elles permettent donc un « nivellement par le haut » du loyer brut de leurs bénéficiaires – « nivellement par le haut » relatif, car c'est un nivellement au niveau du loyer des ménages proches du revenu d'exclusion des aides, et non au niveau des loyers des ménages dont le revenu est le plus élevé.

On ne saurait en conclure pour autant que « les aides personnelles sont inflationnistes » : pour mesurer leur effet

³¹ Les fluctuations des courbes sont généralement causées par la faiblesse du taux de sondage de l'enquête logement (ENL) à partir de laquelle ils sont établis.

inflationniste, il faut déterminer quelle partie ce « nivellement par le haut » des loyers correspond à une amélioration de la qualité des logements et quelle partie n'est qu'un effet inflationniste « pur ».

Graphiques 9 : loyer brut, aide personnelle et loyer net d'aide personnelle en fonction du revenu



Source: CGEDD d'après enquête logement 2006

4.5.3. La problématique de la mesure de l'effet inflationniste

La mesure de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement³² peut être décomposée en plusieurs étapes.

Il faut tout d'abord identifier une variation de loyer qui soit concomitante avec une variation d'aide personnelle.

Il faut ensuite s'assurer que la concomitance est la manifestation d'une relation de causalité, et pour cela écarter la possibilité qu'elle soit une simple coïncidence résultant du hasard ou la conséquence d'un troisième phénomène engendrant simultanément une hausse de loyer et une hausse d'aide³³. Une présomption de causalité peut être mise en évidence en comparant les variations des loyers :

- * sur une population sur laquelle les aides personnelles ont augmenté
- * et sur une population témoin aussi proche que possible de la première et sur laquelle les aides personnelles n'ont pas, ou ont moins, augmenté,
- * et en écartant autant que faire se peut, par des analyses économétriques telles que des régressions multiples³⁴, l'hypothèse que d'autres phénomènes que la différence de variation d'aide soit à l'origine de la différence de variation de loyers entre ces deux populations.

Une fois établi un lien de causalité entre une variation d'aide et une variation de loyer, il faut distinguer, dans cette dernière, ce qui relève :

- * d'une amélioration de la qualité du logement, qu'il s'agisse de la qualité « intrinsèque » (confort, taille, autres caractéristiques propres³⁵) ou d'une amélioration de la qualité du voisinage signalant un accroissement de la mixité sociale,
- * et d'une hausse de loyer sans amélioration de la qualité, qui constitue l'effet inflationniste pur.

Le rapport de l'effet inflationniste pur à l'augmentation des aides personnelles qui l'a causé fournit une mesure de l'effet inflationniste des aides.

Ces diverses étapes nécessitent des données suffisamment nombreuses pour que les analyses économétriques fournissent des résultats significatifs. De plus ces données doivent être disponibles sur une période de temps suffisamment longue pour que la stabilité (« robustesse ») des résultats par rapport à la période étudiée puisse être estimée.

³² On considère ici le cas de la location familiale, mais ceux de l'accession à la propriété et des résidences avec services sont similaires.

³³ Par exemple une augmentation de la taille des ménages.

³⁴ Ou d'autres méthodes plus complexes.

³⁵ Présence d'un jardin, luminosité, etc.

4.5.4. Les travaux menés à ce jour portent exclusivement sur l'effet inflationniste du « bouclage » des aides personnelles dans les années 1990 et restent à approfondir

Les travaux disponibles à ce jour en France sont ceux d'Anne Laferrère et David Leblanc (2002)³⁶ et ceux de Gabrielle Fack(2005)³⁷, qui les prolongent. Ils s'appuient tous deux sur les enquêtes logement (ENL).

Ils ont deux limites:

* d'une part, ils portent tous deux exclusivement sur l'effet du « bouclage » des aides personnelles au logement dans le parc locatif privé au début des années 1990, à partir des enquêtes logement (ENL),

* d'autre part, ils n'expurgent de la variation des loyers que la qualité intrinsèque, ou du moins la fraction de cette dernière qui est renseignée dans les ENL.

Ils ne traitent donc pas de la période antérieure au bouclage et de la période postérieure à 2002³⁸, et n'examinent pas les effets d'une éventuelle évolution de la qualité du voisinage.

G. Fack a constaté, en comparant les locataires des premier et deuxième quartiles de revenu du parc privé (§ 4.2 pages 75 et suivantes de sa thèse), « que le loyer annuel au mètre carré du premier quartile a augmenté de 14,9 euros de plus que celui du deuxième quartile entre 1988 et 1996, c'est-à-dire avant et après la réforme [du bouclage]. Sur la même période, l'aide au logement par mètre carré du premier décile a crû de 15,8 euros de plus que celle du deuxième quartile ». Le différentiel (entre le premier et le deuxième quartiles de revenu) d'augmentation du loyer était donc égal à 94% du différentiel d'augmentation de l'aide personnelle au logement.

A partir des variables renseignées dans les ENL, G. Fack n'a pas trouvé d'effet autre que l'augmentation des aides personnelles susceptible d'expliquer l'augmentation du loyer. Elle en a déduit que la fraction du coût du « bouclage » qui s'est traduite par une hausse de loyer sans contrepartie en termes de qualité, et s'est donc dissipée en inflation pure, a été de 80%³⁹, sous la réserve cependant que ce résultat ne prend en compte qu'une partie de la qualité, la fraction de la qualité intrinsèque qui est renseignée dans les ENL. Pour tenir compte des autres composantes de la qualité, elle a élargi son estimation de l'effet inflationniste pur du « bouclage » à une fourchette de 50% à 80% (tout en précisant que cette estimation n'est pas fondée sur une analyse rigoureuse).

4.5.5. De 1970 à 1988, la surcroissance des loyers et des aides personnelles des locataires à bas revenu a été concomitante avec une surcroissance du confort de leurs logements

Comme G. Fack l'avait relevé⁴⁰, les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont ceux dont le loyer a le plus augmenté de 1970 à 2006, et ce phénomène (que nous baptiserons « surcroissance des loyers des locataires à bas revenu ») a été compensé par un phénomène équivalent s'agissant de leur aide personnelle au logement: les ménages visent globalement une dépense de logement nette d'aide personnelle, et ajustent leur loyer pour atteindre cette dépense nette compte tenu de l'aide personnelle qu'ils perçoivent.

Néanmoins, si l'on considère la totalité de cette période (et non la seule période du « bouclage »⁴¹), les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont aussi ceux dont le confort du logement a le plus augmenté: au moins une partie du surcroît de hausse de leur loyer a financé ce surcroît d'amélioration de leur confort, et ne constitue donc pas un effet inflationniste.

C'est ce que l'on illustre ci-après, à partir des ENL de 1970 à 2006. On se limite au parc locatif privé « secteur libre », donc hors loi de 48.

4.5.5.1. Les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont ceux dont le loyer a le plus augmenté depuis 1970...

Les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont ceux dont le loyer brut (avant aide personnelle au logement) a le plus augmenté depuis 1970 (graphiques 10).

Dans le même temps, leur aide personnelle au logement (graphique 11) a augmenté beaucoup plus rapidement que celle des autres locataires, ce qui a presque totalement neutralisé le différentiel de croissance des loyers bruts: la

³⁶ « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers », Economie et Statistique n° 351, 2002.

³⁷ Article "[Pourquoi les ménages à bas revenu paient-ils des loyers de plus en plus élevés? L'incidence des aides au logement en France \(1973-2002\)](#)" (Economie et Statistique, n°381-382, 2005) et thèse « Formation des inégalités, politiques du logement et ségrégation résidentielle » (2007).

³⁸ Millésime de l'enquête logement la plus récente dont disposait G. Fack. L'enquête logement 2006 est depuis devenue disponible.

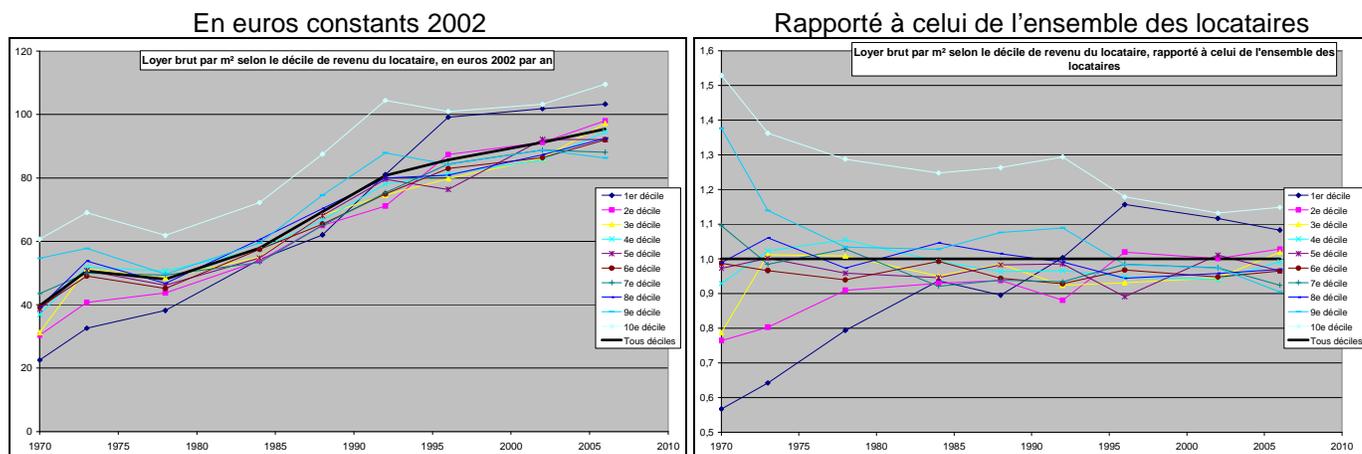
³⁹ Et non pas 94%, car l'effet brut de 94% doit être ajusté au moyen de certaines variables de contrôle, par régression.

⁴⁰ En se limitant toutefois à la période 1973-2002.

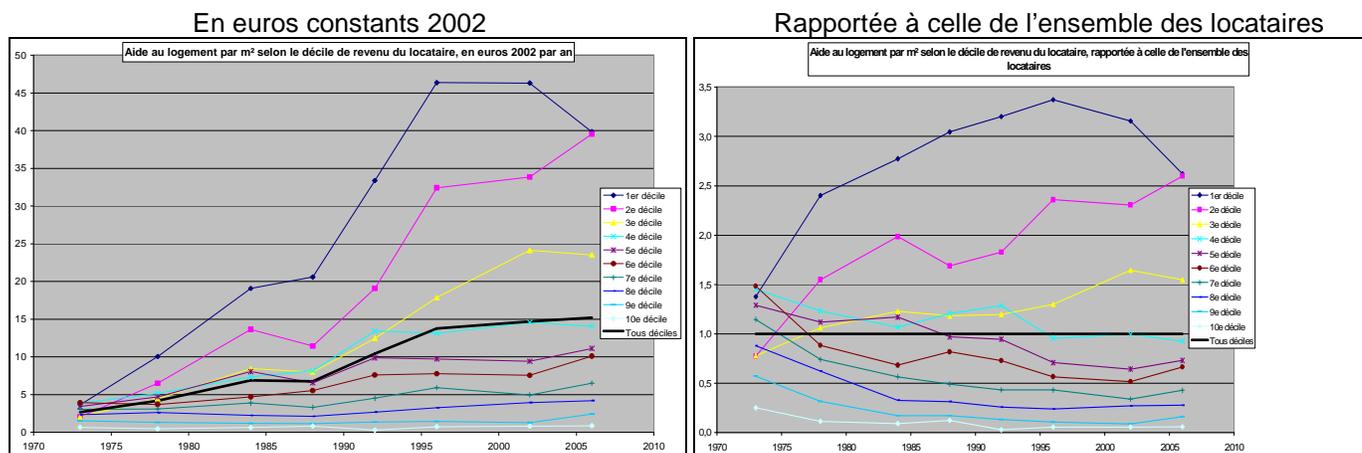
⁴¹ Sur laquelle G. Fack n'a trouvé qu'une contrepartie minime en termes de qualité intrinsèque du logement au surcroît de hausse des loyers de locataires à bas revenu.

hiérarchie des loyers nets d'aide personnelle au logement des différents quantiles de revenu est demeurée presque inchangée (graphiques 12).

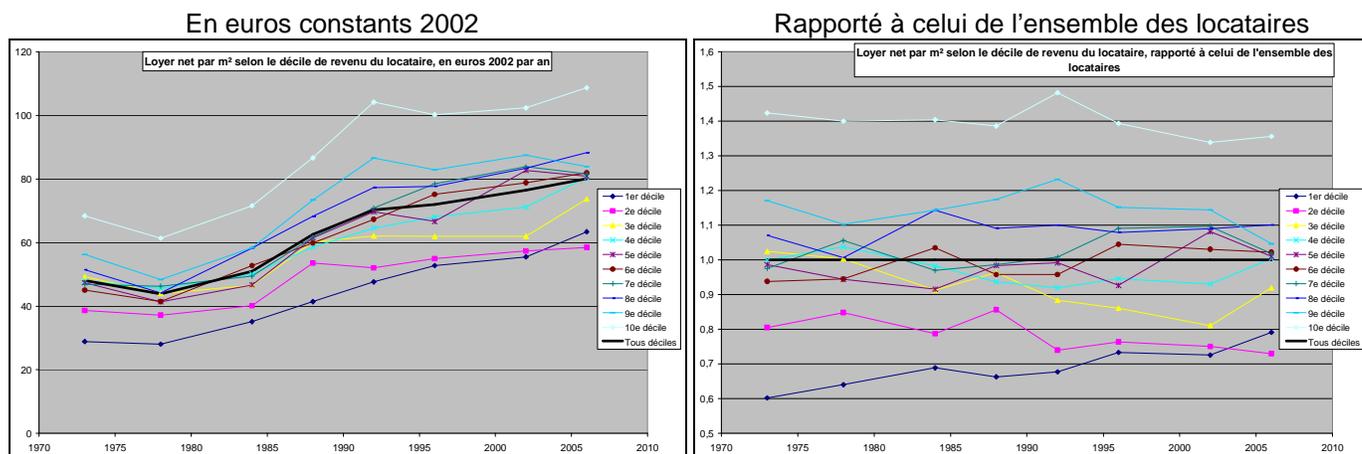
Graphiques 10 : loyer brut par m² et par an, selon le décile de revenu du locataire



Graphique 11 : aide personnelle au logement par m², en euros 2002 par an, selon le décile de revenu du locataire



Graphiques 12 : loyer net d'aide personnelle au logement par m² et par an, selon le décile de revenu du locataire

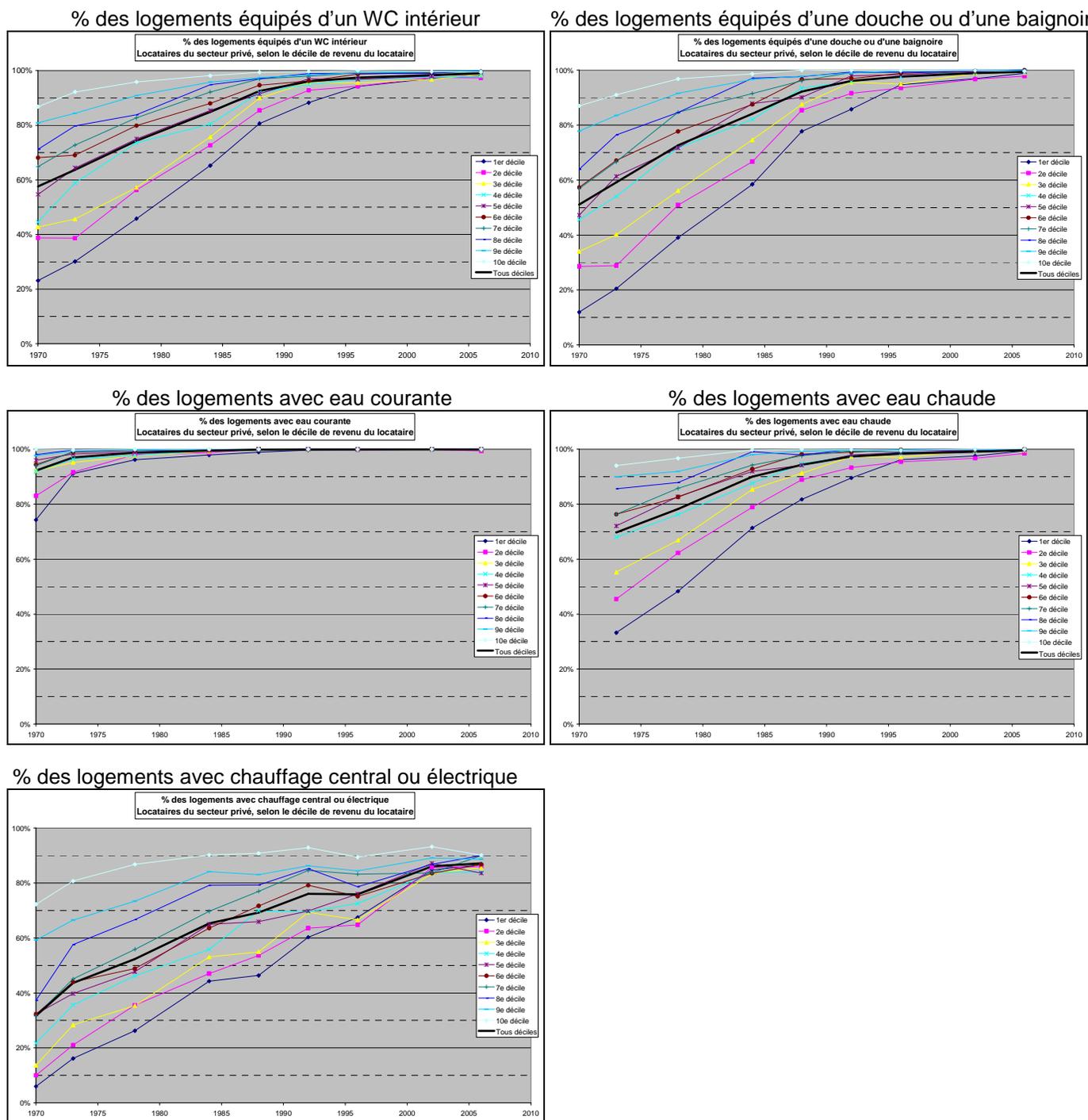


Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

4.5.5.2. ...mais les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont aussi ceux dont le confort du logement a le plus augmenté depuis 1970

Les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont aussi ceux dont le confort du logement a le plus augmenté depuis 1970, que l'on considère sont la présence de WC intérieurs, d'une douche ou d'une baignoire, d'une alimentation en eau courante, d'une alimentation en eau chaude ou d'un chauffage central ou électrique.

Graphique 13 : % des logements pourvus de divers éléments de confort, selon le décile de revenu du locataire



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

En conclusion, sur la période 1970-2006, hors cas particulier du « bouclage », il est impossible de conclure à un effet inflationniste des aides personnelles au logement si l'on n'estime pas préalablement la part du surcroît d'augmentation du loyer des ménages à bas revenu qui est due au surcroît d'amélioration du confort de leurs logements. Encore cette analyse n'intègre-t-elle pas la question de la localisation des logements.

4.5.6. Travaux à mener pour obtenir une estimation de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement

La période du « bouclage », traitée par A. Laferrère et D. Leblanc puis G. Fack, correspond à une injection massive de fonds publics, montée en charge très rapidement sur un parc dont la qualité et l'occupation sont par nature inertes. Un tel scénario est peu représentatif de ce que pourraient être à l'avenir les évolutions des aides personnelles au logement, qui ressembleront sans doute davantage aux évolutions régulières constatées avant le bouclage (de 1970 à 1988) et depuis ce dernier. Il est donc important de ne pas généraliser les résultats obtenus sur la seule période du bouclage, et d'estimer également l'effet inflationniste sur le reste de la période disponible.

Par ailleurs, la qualité doit être prise en compte au-delà de la seule qualité intrinsèque des logements telle qu'elle est renseignée dans les ENL considérée par G. Fack.

Sur ce deuxième point, une perspective a été ouverte récemment par P. Briant, de l'INSEE⁴², qui a construit un indicateur de qualité plus représentatif que celui de G. Fack, principalement parce qu'il intègre, au moins en partie, la qualité du voisinage. Elle l'a appliqué à la comparaison de l'évolution des conditions de logement des ménages entre les ENL 1996 et 2006. Elle a montré que la variation de la qualité du voisinage influe de manière déterminante sur les loyers, au moins autant que celle de la qualité intrinsèque telle que cette dernière est renseignée dans les ENL. Son travail fournit donc non seulement un moyen de mesurer la qualité du voisinage mais également une raison supplémentaire de ne pas la négliger dans la mesure de l'effet inflationniste des aides personnelles.

Pour aller plus loin dans l'estimation de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement, trois périodes doivent être distinguées.

a) De 1970 à 1988 : avant le « bouclage »

Sur cette période, G. Fack n'a pas analysé les causes de la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu⁴³. Cette analyse, et la mesure de l'ampleur d'un éventuel effet inflationniste pur des aides personnelles au logement, certes tout à fait possible, restent donc intégralement à mener. L'indicateur de qualité enrichi de Pierrette Briant fournit une base de départ pour ce faire.

En tout état de cause, pendant cette période, la nette surcroissance du confort des logements des locataires à bas revenu suggère qu'une certaine fraction au moins, dont l'ampleur reste à déterminer, de la surcroissance de leur loyer a financé une augmentation de la qualité.

b) De 1988 à 1996: le « bouclage » et ses suites immédiates

La surcroissance du loyer des ménages à bas revenu, qui s'était interrompue de 1984 à 1988, a repris au rythme rapide précédent de 1988 à 1996. C'est sur cette dernière période que G. Fack a concentré sa recherche, obtenant les résultats que l'on a résumés plus haut.

Il conviendrait que son travail soit approfondi à partir d'un indicateur de qualité enrichi semblable à celui de Pierrette Briant. Néanmoins, le « bouclage » apportait des disponibilités tellement massives sur un stock tellement inerte qu'il ne serait pas surprenant que cet approfondissement confirme qu'une partie significative du coût du « bouclage » s'est dissipée en hausse de loyer sans contrepartie en termes de qualité, particulièrement sur le parc occupé en grande partie par des ménages nouvellement bénéficiaires des aides (cas des étudiants).

c) De 1996 à 2006: après le « bouclage »

Les graphiques 10 ci-dessus montrent que de 1996 à 2006 la surcroissance des loyers des ménages à bas revenu a disparu, et s'est même inversée si on considère le premier décile de revenu. Cela pourrait éventuellement

⁴² « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », France, portrait social - Édition 2010; http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC10H. Cf. notamment encadré 2.

⁴³ C'est la principale raison pour laquelle nous pensons que le titre de l'article de G.Fack "[Pourquoi les ménages à bas revenu paient-ils des loyers de plus en plus élevés? L'incidence des aides au logement en France \(1973-2002\)](#)" (Economie et Statistique, n°381-382, 2005) prêtait à confusion: il laissait le lecteur peu attentif penser que c'est l'augmentation des aides au logement qui avait causé la "surcroissance" des loyers des ménages à bas revenu depuis 1973, alors que le seul effet inflationniste des aides personnelles au logement mis en évidence par G.Fack portait sur la période du « bouclage » et non sur la période antérieure 1973-1988.

signaler qu'avec le temps l'effet inflationniste du « bouclage » se serait émoûssé, mais seules des analyses plus approfondies permettraient de l'évaluer (on notera en effet que pendant cette période l'aide personnelle du premier décile a diminué en monnaie constante).

Pierrette Briant trouve que de 1996 à 2006 la hausse du loyer sur le parc privé a été presque la même pour les locataires des trois premiers déciles de revenu (+33%) que pour les autres (+32%), les effets de structure (au sens large: qualité intrinsèque, localisation) jouant davantage pour les premiers (+7%) que pour les seconds (+4%), et les effets prix purs jouant moins pour les premiers (+26%) que les seconds (+28%). Il serait intéressant que son analyse soit prolongée par une analyse parallèle de la croissance des aides personnelles au logement.

Sur cette période, peut-être Filocom, dont le premier millésime date de 1995 et qui est exhaustif, pourrait-il enrichir la mesure de la qualité: loyer (et prix des logements) et revenu sont très liés dans l'espace, et le revenu par ménage dans un voisinage fournit une mesure de sa qualité; il pourrait notamment être examiné à partir de Filocom si les aides personnelles au logement conduisent effectivement les ménages à bas revenu à habiter parmi des ménages à revenu plus élevé et contribuent ainsi à une meilleure mixité sociale⁴⁴.

4.5.7. L'effet inflationniste des autres aides publiques au logement

Alors que l'effet inflationniste des aides personnelles au logement a fait l'objet de travaux significatifs en France, même s'ils sont limités au cas du « bouclage » et restent à approfondir et élargir, celui des autres aides au logement, à savoir principalement les aides à la pierre sous toutes leurs formes (subventions, bonifications d'intérêt, aides fiscales), reste largement à explorer. Une des raisons en est l'absence ou l'insuffisance des bases de données qui permettraient de le faire.

4.5.7.1. Les aides à la pierre ne sont pas déflationnistes par nature

On dissipera tout d'abord l'illusion que les aides à la pierre, parce qu'elles encouragent la construction et donc l'augmentation de l'offre de logement, seraient par nature déflationnistes.

D'une part, une partie des aides à la pierre ne déclenchent pas la construction mais constituent un simple effet d'aubaine (les logements qui en bénéficient auraient été de toute façon construits); d'autre part, et surtout, la baisse du prix des logements engendrée par la construction de logements neufs est limitée: l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre étant de l'ordre de -1 ou -2⁴⁵, la construction de 340 000 logements supplémentaires, soit 1% du parc actuel de 34 millions de logements, ne diminuerait que d'environ 1% ou 2% le prix des logements. Or pour obtenir un tel flux supplémentaire de construction, équivalent à un doublement du nombre de logements construits pendant un an, il faudrait une masse d'aides à la pierre considérable.

4.5.7.2. Les incitations fiscales à l'investissement locatif ont eu un effet inflationniste sur le prix des terrains à bâtir concernés

Dans le cadre d'une récente évaluation des aides fiscales à l'investissement locatif, MM Bono, Trannoy et Gaudin⁴⁶ ont conclu que le dispositif Scellier semble avoir accru en moyenne de 7% le prix des terrains concernés, ce pourcentage étant très variable selon la zone considérée et particulièrement élevé près de la Méditerranée. Si le prix du terrain pèse pour un tiers en moyenne dans le prix du logement, et si la subvention fiscale représente également un tiers du prix du logement, la part de l'aide publique qui se dissipe en inflation foncière serait donc de l'ordre de 7%, ce qui est assez limité. Quant à l'effet de ces aides sur le prix de vente des logements concernés (par opposition au prix des terrains sur lesquels ils sont bâtis), il reste à estimer.

4.5.8. En conclusion sur l'effet inflationniste des aides personnelles au logement

Les travaux d'A. Laferrère et D. Leblanc, puis ceux de G. Fack, sur l'effet inflationniste des aides personnelles au logement ont constitué une étape importante. Néanmoins, ils ne portaient que sur la période très spécifique du « bouclage » et ne prenaient en compte que certaines dimensions de la qualité.

Eu égard à ces limites, il est regrettable que leurs résultats aient parfois, abusivement, été considérés comme refermant la question et démontrant définitivement que les aides personnelles au logement seraient fortement inflationnistes dans le cas général. Cela est d'autant plus regrettable que, en l'absence de travaux similaires sur les autres formes d'aide au logement (subventions, bonifications d'intérêt, aides fiscales, etc.), le caractère inflationniste a pu

⁴⁴ Filocom ne contient pas les loyers, mais contient les revenus imposables et la taille du ménage. Il permet de reconstituer les aides personnelles au logement avec une certaine précision sur le parc privé, puisque sur ce parc dans 9 cas sur 10 les loyers sont supérieurs au loyer-plafond et l'aide ne dépend donc pas du loyer.

⁴⁵ Cf. « L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre », J. Friggit, août 2011.

⁴⁶ « Impact du dispositif Scellier les les prix des terrains à bâtir », Pierre-Henri Bono (IDEP), Alain Trannoy (EHES), CEQAM/IDEP) et Pierre Gaudin (IGF), 2011.

apparaître comme une spécificité des aides personnelles.

Néanmoins, ces travaux, outre qu'ils ont suscité l'intérêt pour une question importante en termes d'évaluation de la politique du logement, fournissent une base à partir de laquelle peuvent désormais être menées des analyses permettant de répondre effectivement à cette question dans le cas général.

On remarquera enfin qu'il est sans doute inévitable qu'une partie d'une aide publique se dissipe en inflation, car tout accroissement de la demande solvable d'un certain type de logement tend à en accroître le prix (sauf blocage administratif de ce dernier, complexe à mettre en œuvre et qui peut avoir de nombreux effets secondaires négatifs). La question réside donc dans l'ampleur de l'effet inflationniste, non dans son existence.

Par ailleurs, l'effet inflationniste, même s'il est préférable qu'il soit faible, tend à accroître l'offre des logements concernés, ce qui peut être un objectif de politique publique: quels qu'aient pu être ses inconvénients par ailleurs, l'augmentation des loyers des logements adaptés aux étudiants engendrée par le « bouclage » des aides dans les années 1990 en a du moins encouragé la construction ou la rénovation.

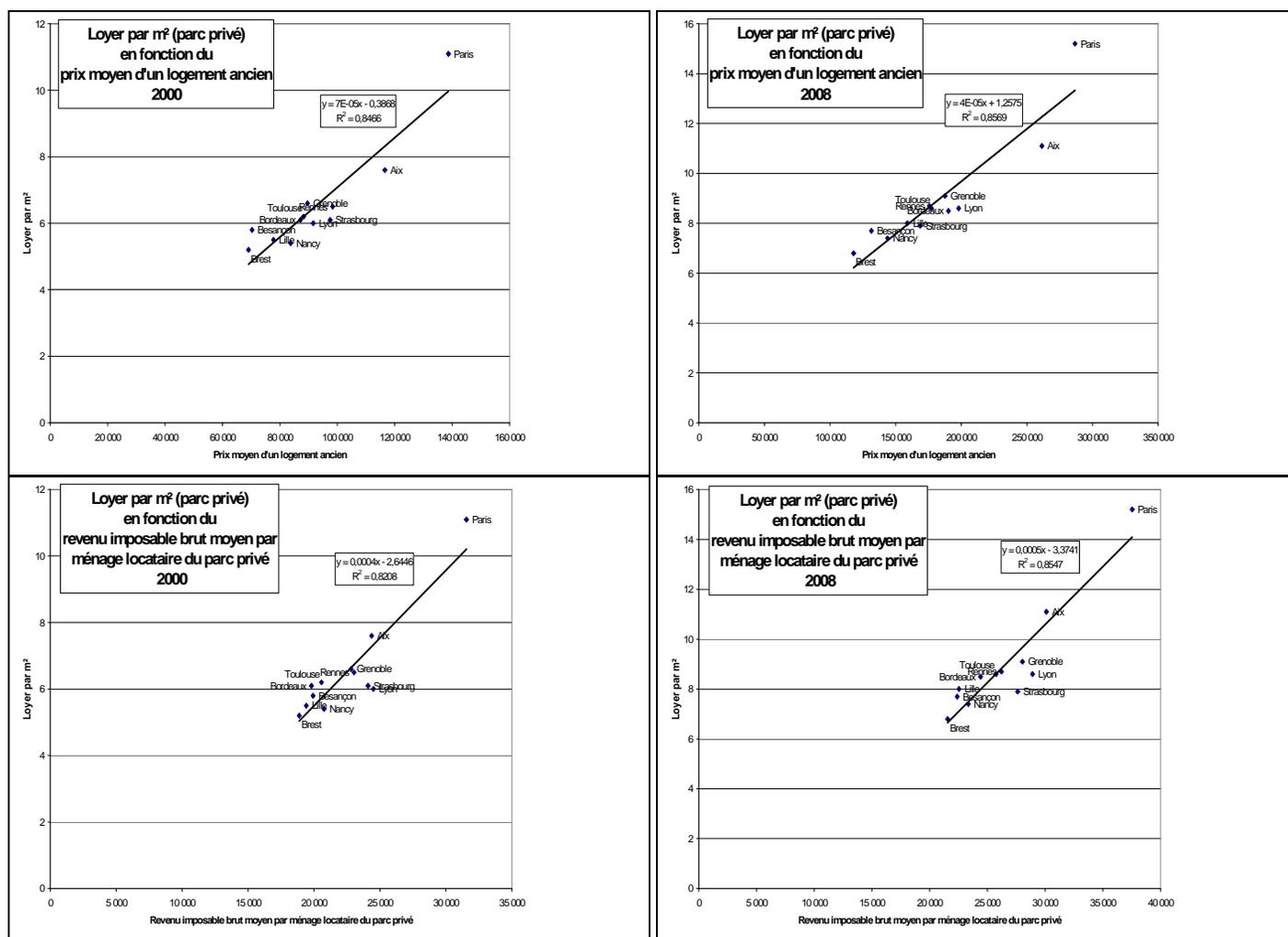
4.6. Annexe 6 - Variations locales des loyers, des prix de cession et des revenus dans les secteurs géographiques couverts par l'OLAP

Pour une analyse locale de la variation des loyers, on ne peut pas utiliser l'indice INSEE des loyers, qui n'est pas décliné localement. On a donc utilisé les loyers moyens calculés par l'OLAP sur certains secteurs géographiques (qui ne coïncident pas toujours avec les agglomérations de même nom). Les loyers moyens calculés par l'OLAP augmentant plus rapidement que l'indice INSEE des loyers, les variations figurant sur ces graphiques ne sont pas comparables aux variations nationales mentionnées par ailleurs.

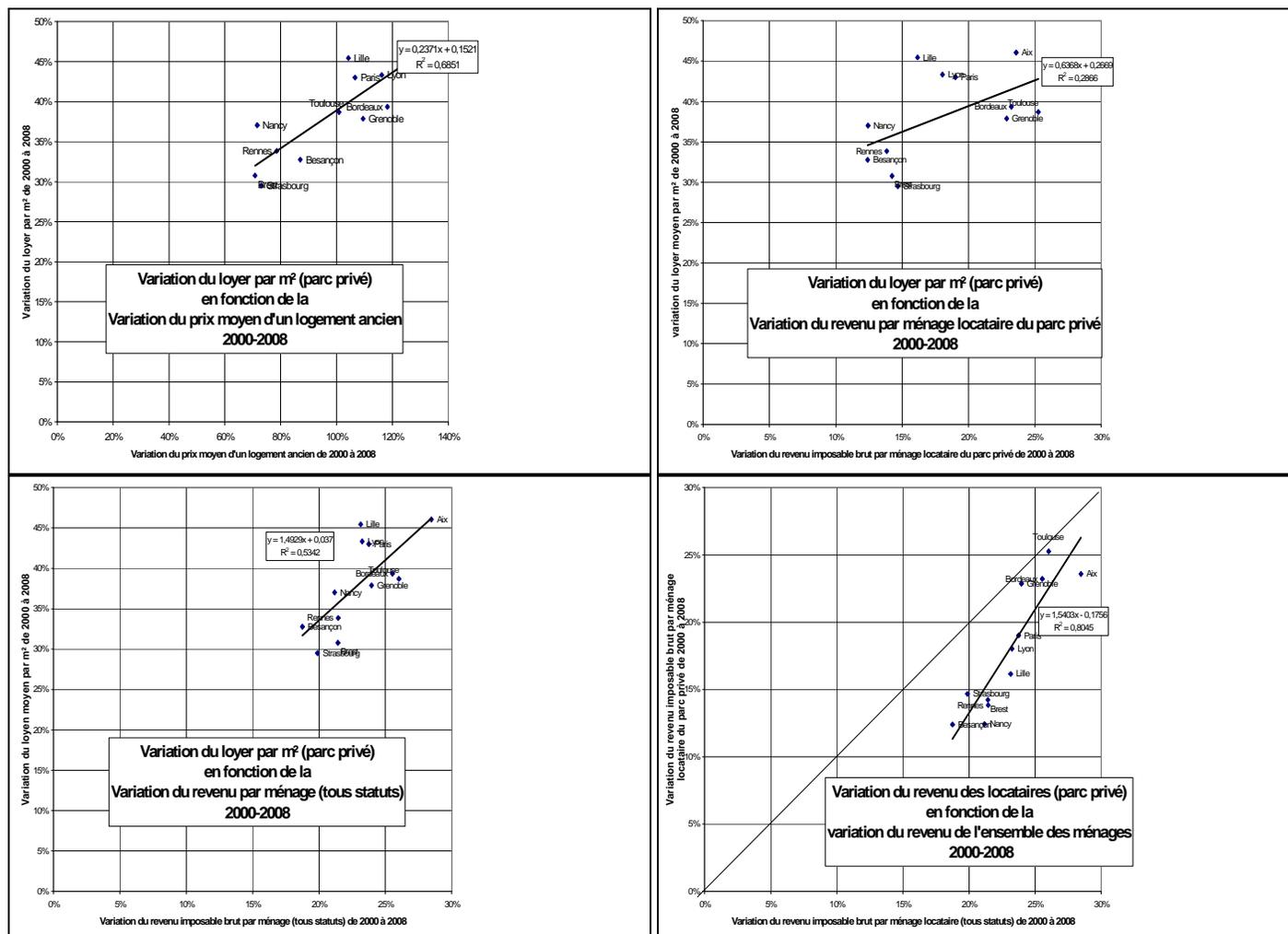
Les graphiques 14 qui suivent comparent les niveaux des loyers par m² moyens du parc privé, les prix moyen des logements anciens et le revenu moyen des locataires du parc privé, pour les années 2000 et 2008.

Les graphiques 15 comparent les variations de 2000 à 2008 de ces trois variables.

Graphiques 14 : niveaux des loyers, des prix de cession et des revenus selon le secteur géographique OLAP, en 2000 et en 2008



Graphiques 15 : variations de 2000 à 2008 des loyers, des prix de cession et des revenus selon le secteur géographique OLAP



Source : CGEDD d'après OLAP (pour les loyers), bases notariales (pour le prix des logements), Filocom (pour les revenus).

On constate sur ces graphiques que :

- le niveau et la variation des loyers sont très dispersés d'un secteur géographique à l'autre ;
- le niveau des loyers est assez bien corrélé avec celui des prix de cession et des revenus ;
- la variation des loyers est assez bien corrélée avec celle des prix de cession ;
- elle est assez bien corrélée avec celle des revenus de l'ensemble des ménages ($R^2=0,53$), mais beaucoup moins avec celle des revenus des ménages locataires du parc privé ($R^2=0,29$), ce qui est contraire à l'intuition ;
- la croissance des loyers est supérieure à la croissance des revenus de l'ensemble des ménages ; néanmoins, les loyers moyens OLAP augmentent d'environ 1% par an de plus que l'indice INSEE, soit 8% en huit ans ; une fois corrigés de cet effet leur croissance serait peu supérieure à celle du revenu de l'ensemble des ménages ;
- la croissance des revenus des locataires du parc privé est bien inférieure à celle de l'ensemble des ménages: cela illustre, au niveau local, la paupérisation du parc locatif privé par rapport à l'ensemble du parc que l'on souligne par ailleurs (cf. § 4.2.4.2).

On mesure en tentant d'interpréter ces graphiques le caractère incomplet et le manque de fiabilité de l'information locale dont on dispose.

Il n'en reste pas moins que la forte dispersion locale de l'évolution des loyers et son lien avec celle des prix de cession et à un moindre degré des revenus sont établis.

4.7. Annexe 7 - La mesure de l'efficacité des aides se heurte à une information insuffisante, a fortiori pour des analyses locales

Les insuffisances de l'information sur le logement ont été largement commentées dans un récent rapport du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS)⁴⁷.

On se bornera ici à illustrer l'effet de ces insuffisances sur la mesure de l'efficacité des aides personnelles au logement. Cette mesure inclut notamment des calculs de taux d'effort ou de reste à vivre. Pour les effectuer, il est nécessaire de connaître, outre le montant de l'aide personnelle, le loyer (ou la redevance ou la mensualité), les charges, et le revenu.

4.7.1. Loyers

4.7.1.1. La difficile séparation des effets qualité et des effets prix purs

On insiste ici en préalable sur une difficulté particulière.

Une hausse de loyer peut résulter soit d'une augmentation de la qualité du logement (qualité intrinsèque telle que surface et confort, mais aussi localisation) soit d'un effet prix pur.

Pour mesurer l'efficacité des aides personnelles, il est nécessaire de séparer ces deux effets : si un taux d'effort augmente parce que le loyer augmente à qualité du logement constante, on peut considérer que la situation de l'occupant s'est dégradée; si par contre le taux d'effort augmente parce que le loyer augmente sous l'effet d'une amélioration de la qualité du logement, on ne peut pas nécessairement considérer que la situation de l'occupant se soit dégradée. La fraction du coût de l'augmentation de la qualité qui doit être rester à la charge de l'occupant constitue d'ailleurs une question importante de politique du logement.

Or, on va le voir, la séparation des effets qualité et des effets prix purs est très mal réalisée⁴⁸.

4.7.1.2. Les loyers de marché et leur évolution : des sources contradictoires

Pour la plupart des ménages, le choix du logement est déterminé par la confrontation entre d'une part leurs revenus et d'autre part les loyers et les prix de cession (majorés des charges). On dispose aujourd'hui d'informations relativement détaillées sur les revenus à un niveau géographique fin grâce notamment à la base de données de l'impôt sur le revenu, et sur les prix de cession des logements grâce aux bases notariales⁴⁹.

En revanche, on ne dispose pas de base de données équivalente s'agissant des loyers.

Sur les loyers du parc « locatif social »⁵⁰, l'« enquête sur le parc locatif social », exhaustive sur son champ, fournit quelques informations comme le loyer par m² par immeuble; son successeur à partir de 2011, le « répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux », fournira des informations par logement, au prix cependant de l'abandon des informations sur les surloyers.

Néanmoins, sur les loyers du parc privé, il n'existe pas de base de données à couverture nationale fiable et localement représentative. Les enquêtes logement ont un taux de sondage trop faible pour fournir des segmentations géographiques fines et, même au seul niveau très agrégé de l'ensemble de la France ou de l'agglomération parisienne, l'information disponible est souvent contradictoire.

Les sources publiques (enquêtes « loyers et charges » et enquêtes logement de l'INSEE, et OLAP) elles-mêmes fournissent des résultats contradictoires, du moins en apparence.

4.7.1.2.1. Au niveau national, enquête « loyers et charges » et enquêtes logement

L'enquête trimestrielle « loyers et charges » de l'INSEE sert notamment à produire la composante « loyers » de l'indice des prix à la consommation. Elle consiste à suivre pendant 5 trimestres successifs l'évolution du loyer⁵¹ de

⁴⁷ Rapport sur l'information statistique sur le logement et la construction, (mars 2010) http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/publications/rapports/2010/RAP_2010_121_logement_construction.PDF.

⁴⁸ Cf. également l'annexe sur l'effet inflationniste des aides au § 4.5.

⁴⁹ La principale lacune de ces bases est leur manque d'exhaustivité. Au niveau national ces bases ne répertorient actuellement que les deux tiers des transactions, cette proportion étant inférieure à 40% dans une quinzaine de départements. Néanmoins, cette difficulté devrait prochainement être résolue, en application des propositions du récent rapport du Conseil National de l'Information Statistique.

⁵⁰ Il s'agit principalement du parc "HLM".

⁵¹ Les charges ne sont pas la cible de l'« enquête loyers et charges », malgré son intitulé : on les mesure pour vérifier la

logements tirés au hasard de façon à être représentatifs du parc national des logements loués libres. Chaque trimestre, 5300 logements sont enquêtés en métropole, soit environ 1 / 2000 du parc⁵². Ce taux de sondage très faible ne permet qu'une segmentation du parc très limitée. Cette enquête permet néanmoins de distinguer le parc HLM et le parc privé, ainsi que les tranches d'unités urbaine, et notamment l'agglomération parisienne.

Les enquêtes logement fournissent des informations beaucoup plus complètes sur l'ensemble des résidences principales, mais ne sont réalisées en principe que tous les quatre ans. Leur taux de sondage est d'environ 1/600⁵³. Les logements ne sont pas suivis dans le temps d'une enquête à l'autre.

L'indice des loyers du parc privé produit à partir de l'enquête trimestrielle « loyers et charges » a augmenté de 23% de 1996 à 2006⁵⁴.

Le loyer moyen dans le parc privé fourni par les enquêtes logement a quant à lui augmenté de 32% de l'enquête 1996 à l'enquête 2006, soit $1,32 / 1,23 - 1 = 7\%$ de plus.

Ces deux variations ne sont pas comparables car la première est expurgée des variations de la qualité des logements (au sens large : qualité intrinsèque et localisation) alors que la seconde ne l'est pas.

La valorisation des variations de la qualité des logements à partir des enquêtes logement est une tâche complexe. Pierrette Briant, de l'INSEE⁵⁵, les estime à 4% sur les 32% de variation du loyer moyen. Il reste donc une variation de $32\% - 4\% = 28\%$, en principe à qualité constante. Cela reste supérieur de $1,28 / 1,23 - 1 = 4\%$ à la variation de l'indice fourni par l'enquête « loyers et charges ».

Une possibilité est que, malgré l'amélioration qu'il représente par rapport à des indicateurs de qualité antérieurs⁵⁶, l'indicateur utilisé par Pierrette Briant ne retrace qu'une partie de l'évolution de la qualité.

Une autre possibilité est que l'indice produit à partir de l'enquête « loyers et charges » sous-estimerait l'évolution des loyers sur la période considérée. Depuis 2004, des améliorations ont été apportées à cette enquête (réduction du nombre de vagues, entretien en face à face en début et en fin de panel, correction de certains biais de sous-estimation), qui devraient conduire à une mesure de meilleure qualité.

4.7.1.2.2. Sur l'agglomération parisienne, enquête « loyers et charges » et OLAP

L'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP) retrace l'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne en suivant dans le temps le loyer d'un échantillon de logements via une enquête dont le taux de sondage est d'environ 1/75⁵⁷.

Sur l'agglomération parisienne, l'indice sectoriel "libre" extrait de l'enquête loyers et charges augmente de 32% de T1 2001 à T1 2011, alors que le loyer par m² fourni par OLAP augmente de 43% de début 2001 à début 2011. Ces deux grandeurs divergent donc de presque 10% en 10 ans, soit 1% par an. Il n'est pas sûr que les effets qualité expliquent la totalité de cette divergence.

Quant à l'observatoire privé « Clameur »⁵⁸, qui n'est pas exhaustif, le CNIS relevait en 2010⁵⁹ qu'il fournit des estimations des loyers de marché supérieures à celles de l'OLAP⁶⁰ pour les agglomérations couvertes par ce dernier, l'écart atteignant 30% pour certaines agglomérations. De 2000 à 2010, les loyers de marché ont augmenté de 34% selon Clameur mais de 29% sur l'ensemble de la France selon l'enquête loyers et charges de l'INSEE, soit une différence de 4%⁶¹.

Ces divergences pourraient sans aucun doute être expliquées moyennant une comparaison attentive des méthodologies utilisées, que le CNIS proposait d'ailleurs dans son rapport susmentionné⁶².

qualité de la mesure du loyer.

⁵² Cf. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-enq-loyers-et-charges.htm>.

⁵³ Sur l'ensemble de la France, mais seulement 1/700 sur la France métropolitaine.

⁵⁴ Dans le même temps, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 16% et le revenu disponible moyen par ménage de 27%.

⁵⁵ "Les inégalités face au logement se sont creusées de 1996 à 2006" paru dans "France portait social 2010" http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC10H.

⁵⁶ Notamment celui utilisé par dans sa thèse par G. Fack, qui ne prend en compte que la qualité intrinsèque des logements.

⁵⁷ Cf. page 40 de http://www.observatoire-des-loyers.fr/sites/default/files/olap_documents/publications_periodiques/D24-info%20site.pdf.

⁵⁸ Alimenté par les adhérents de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière ainsi que par certains administrateurs de biens.

⁵⁹ Cf. § 3.2.4.3 page 41 du rapport du CNIS déjà cité.

⁶⁰ Qui, contrairement à ce que son nom indique, couvre également 11 agglomérations ou villes de province.

⁶¹ Cette divergence peut trouver sa source dans le fait que Clameur publie des loyers de relocation, mais aussi dans d'autres différences, de périmètre ou de méthode.

⁶² L'INSEE procède actuellement à un « étalonnage » de l'OLAP tel que proposé par le CNIS.

4.7.1.3. Les loyers des bénéficiaires des aides au logement

4.7.1.3.1. Les loyers figurant dans les bases de données des organismes liquidateurs des aides personnelles au logement : une information incomplète

Les bases de données de la CNAF, mais également de la MSA, contiennent les loyers des bénéficiaires des aides personnelles au logement, puisqu'ils sont pris en compte pour le calcul des aides. Néanmoins, les caractéristiques des logements sont pas ou peu renseignées dans ces bases; la surface qui y figure est considérée par la CNAF comme trop peu fiable pour être utilisable. Par ailleurs, ces organismes suivent les personnes, mais non les logements : il n'est donc pas possible de suivre l'évolution dans le temps du loyer d'un logement occupé successivement par des personnes différentes. Il n'est pas non plus possible d'examiner, dans l'augmentation des loyers des bénéficiaires, ce qui relève de l'augmentation de la qualité de ce qui constitue un effet prix pur.

4.7.1.3.2. Les loyers figurant dans les enquêtes logement

Les enquêtes logement (ENL) fournissent des informations sur la présence ou non d'une aide personnelle au logement. Néanmoins, le nombre de bénéficiaires qui figure dans l'ENL 2006 est inférieur de 17%⁶³ au nombre exact d'allocataires connus des organismes liquidateurs des prestations. Une partie de cet écart (quelques %) provient de ce que le champ des ENL (logements ordinaires au sens de la population) n'inclut pas certains logements foyers (logements des CROUS par exemple) dont une partie des occupants perçoivent une aide personnelle au logement. Une autre explication séduisante de cet écart serait que les ménages, en cas de tiers-payant, omettent purement et simplement de déclarer la présence d'une aide personnelle, et déclarent un loyer net d'aide personnelle, mais cette hypothèse ne semble pas validée par un premier examen. Cet écart nécessite une analyse plus approfondie de la part de la DHUP (bureau des aides personnelles au logement) et de l'INSEE.

Cet écart affaiblit les résultats qui peuvent être extraits des enquêtes logement s'agissant des aides personnelles au logement et notamment des loyers et des autres caractéristiques (revenu, nombre de personnes à charge, etc.) de leurs bénéficiaires, sauf lorsque les biais potentiels qu'elle engendre peuvent être considérés comme faibles ou peuvent être corrigés⁶⁴. Par ailleurs, la faiblesse du taux de sondage des enquêtes logement (1/600) interdit toute analyse locale.

4.7.2. Charges

Les charges n'étant prises en compte dans le calcul des aides que sous la forme d'un forfait, les charges réelles supportées par les allocataires ne figurent pas dans les bases de données de la CNAF et de la MSA.

Les seules sources⁶⁵ permettant d'intégrer les charges à un calcul de taux d'effort ou de reste à vivre (prenant en compte également le revenu, le loyer ou la redevance ou la mensualité, et l'aide personnelle) sont les enquêtes logement successives mais, du fait d'un taux de sondage très faible, elles ne fournissent pas d'informations locales. De plus, comme on l'a déjà indiqué, elles sous-estiment le nombre des bénéficiaires d'aides personnelles.

Diverses sources (Observatoire des charges locatives de l'Union Sociale pour l'Habitat pour le parc locatif social, et diverses initiatives privées sur le parc locatif privé) fournissent des informations agrégées sur les charges, mais en aucun cas sur la place des charges dans le budget de ménages considérés isolément.

Par ailleurs, la question de la séparation des effets qualité et des effets prix purs se pose pour les charges comme pour les loyers. Une difficulté supplémentaire, dans le cas des charges, est qu'elles sont très sensibles à la présence ou à l'absence de quelques postes (ascenseur, gardien, chauffage collectif) et donc à des effets de structure. Par exemple, la présence de moins en moins fréquente de gardiens dans les copropriétés tend à réduire le montant moyen des charges locatives, mais n'a pas d'effet sur un indice à qualité constante des charges locatives.

Enfin, une partie des charges locatives résulte de facteurs comportementaux, comme le soin apporté aux parties communes, le choix de la température de chauffage ou, en l'absence d'individualisation des consommations, le gaspillage (par exemple le comportement consistant à ouvrir les fenêtres plutôt qu'à fermer le radiateur en cas de température trop élevée). Il est permis de se demander si la collectivité doit prendre en charge les conséquences de certains comportements, mais, en l'absence de mesure de leurs effets, cette question reste sans objet.

4.7.3. Revenus

⁶³ Cet écart varie selon le segment de bénéficiaires concerné et peut avoir été plus différent dans les ENL plus anciennes, ce qui peut avoir biaisé les comparaisons entre résultats extraits d'ENL successives. En revanche, le montant moyen des aides figurant dans l'enquête logement 2006 est très proche de celui effectivement versé par les organismes liquidateurs.

⁶⁴ L'INSEE estime que cette sous-estimation devrait être réduite dans la prochaine édition de l'enquête, grâce à un appariement avec des sources fiscales et sociales externes pour la mesure des revenus.

⁶⁵ Cf. § 4.7.1.2.1 quant à l'enquête « loyers et charges ».

La base de données Filocom, parce qu'elle inclut des données relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, fournit des informations exhaustives sur les revenus imposables des ménages, qu'ils perçoivent ou non des aides au logement. Néanmoins, elle ne contient pas les loyers et les charges et ne permet donc pas des estimations de taux d'effort individuels.

Les enquêtes logement fournissent une mesure assez complète des revenus déclarés par les ménages interrogés mais on a vu leurs faiblesses par ailleurs.

Les bases de données de la CNAF et de la MSA contiennent le revenu imposable⁶⁶, utilisé pour le calcul de l'aide, ainsi que les prestations qu'elles servent. Néanmoins, certains revenus leur échappent.

C'est la raison pour laquelle beaucoup de taux d'effort, tels que calculés à partir de ces bases, sont déraisonnablement élevés (voire infinis lorsque le revenu pris en compte est nul). Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour tourner cette difficulté. Le taux d'effort agrégé et sa variation peuvent être fortement influencés par la méthode choisie, particulièrement dans les zones où les bases de données contiennent des revenus très faibles.

4.7.4. Proposition

L'ordre de grandeur des divergences entre les divers indices de loyers est considérable.

Prenons pour exemple la divergence de 4% en 10 ans entre la variation de l'indice de loyers construit à partir de l'enquête « loyers et charges » et la variation des loyers extraite des enquêtes logement hors effets qualité calculée par P. Briant.

Si l'origine de cette divergence est que les enquêtes logement surestiment la hausse des loyers à qualité constante, elles surestiment donc la dégradation du taux d'effort⁶⁷ des ménages d'environ 1 point de taux d'effort lors que ce dernier est voisin de 20%.

Si son origine est au contraire que l'indice des loyers produit à partir de l'enquête « loyers et charges » sous-estime la hausse des loyers, la hausse de l'indice des prix à la consommation s'en trouve sous-estimée.

La pondération de l'indice de loyers dans l'indice des prix à la consommation est de 6%, dont environ 4% pour le parc privé. Une augmentation supplémentaire de 4% en dix ans de l'indice des loyers du parc privé majore donc d'environ $4\% \times 4\% = 0,16\%$ l'indice des prix à la consommation. L'effet d'une telle majoration est considérable sur tous les agrégats indexés sur l'indice des prix à la consommation. Pour les seules aides personnelles au logement, sur la base d'une élasticité de 1,4⁶⁸ du montant des aides par rapport aux paramètres du barème, supposés indexés sur les prix à la consommation⁶⁹, une augmentation de 0,16% de ces derniers augmente de 0,22% le montant des aides, soit environ 35 millions d'euros par an⁷⁰. Ce simple calcul d'ordre de grandeur montre que la valeur d'usage d'une bonne connaissance des loyers dépasse de très loin le coût des bases de données qui permettraient de l'obtenir.

Force est donc de constater que la dépense de l'Etat en outils de connaissance est dérisoire par rapport à la valeur d'usage qu'ils représentent dans le cas des seules aides personnelles au logement (et, bien sûr, une meilleure connaissance des loyers aurait des retombées positives bien au-delà).

Le rapport du CNIS déjà cité privilégie une estimation économétrique des loyers⁷¹ à partir de bases de données à faible taux de sondage. Cela présente l'avantage d'un coût réduit. Néanmoins, au regard de la valeur d'usage que l'on vient de citer, cet argument pèse peu. Une base de données à taux de sondage élevé permettrait une bien meilleure précision; en particulier elle fournirait des estimations beaucoup mieux acceptées dans la population⁷². Pour 10 millions d'euros on peut sans doute obtenir un taux de sondage nettement meilleur que 1/10, et une collecte de données sur les charges en complément des loyers.

On propose donc que l'Etat consacre une proportion de 0,5 à 1 pour mille du montant des aides (soit 8 à 16

⁶⁶ Il s'agit néanmoins du revenu passé.

⁶⁷ Hors charges et aides personnelles. Si ces deux variables sont prises en compte, la variation peut être supérieure ou inférieure.

⁶⁸ Cf. au § 4.3 l'annexe consacrée à la sensibilité du montant des aides par rapport aux variables qui le déterminent.

⁶⁹ Via notamment l'IRL ou le RSA.

⁷⁰ Soit 0,122% de 16 milliards d'euros. A titre de comparaison, le coût de collecte de l'OLAP est de l'ordre de 5 à 15 euros par logement (selon le bailleur et le type d'enquête), et de quelques centaines de milliers d'euros en tout. Il y a environ 6 millions de logements locatifs privés et France.

⁷¹ Cf. note 47, pages 49-50 de ce rapport; la représentante de la DHUP exprimait cependant sa préférence pour des loyers mesurés directement.

⁷² En particulier, les modulations d'aides publiques qu'elle fonderait seraient beaucoup plus légitimes. Nous n'ignorons pas que dans certains pays les loyers estimés par voie économétrique sont largement acceptés par la population; il ne nous semble pas que cela serait le cas en France.

millions d'euros) à la constitution d'une base de données à taux de sondage élevé sur les loyers et les charges et éventuellement à la constitution de bases de données complémentaires⁷³. Cette base serait financée par le Fonds National des Aides au Logement et serait gérée ou supervisée par le service statistique du ministère chargé du logement (SOeS) associé à la DHUP⁷⁴.

Son coût serait marginal par rapport au budget du FNAL et l'Etat le récupérerait par l'optimisation des aides personnelles qu'une meilleure connaissance des loyers et des charges permettrait.

⁷³ Cette proposition n'est pas contradictoire avec celle consistant à demander à la CNAF de collecter les charges supportées par les allocataires : sur la partie de la population qui perçoit une aide personnelle, la CNAF pourrait être chargée de la collecte des données pour le compte de la base de données que l'on propose ici.

⁷⁴ Une autre solution pourrait bien sûr être que les valeurs locatives fiscales deviennent en permanence représentatives des loyers effectifs des logements. Une telle perspective semble trop éloignée pour pouvoir être prise en considération.

4.8. Annexe 8 - En location hors foyers, comparaison du barème 1976 de l'allocation de logement avec le barème unique 2011

4.8.1. Présentation générale

L'unification des barèmes locatifs au début des années 2000 a constitué un retour à la situation antérieure à 1977.

Il est apparu intéressant de comparer le barème unique actuel à celui qui était en vigueur en 1976.

A la demande de la mission, la DHUP a effectué cette comparaison, en actualisant une note de 2001 qui comparait le barème 2000 au barème 1976. Cette note est reproduite ci-après.

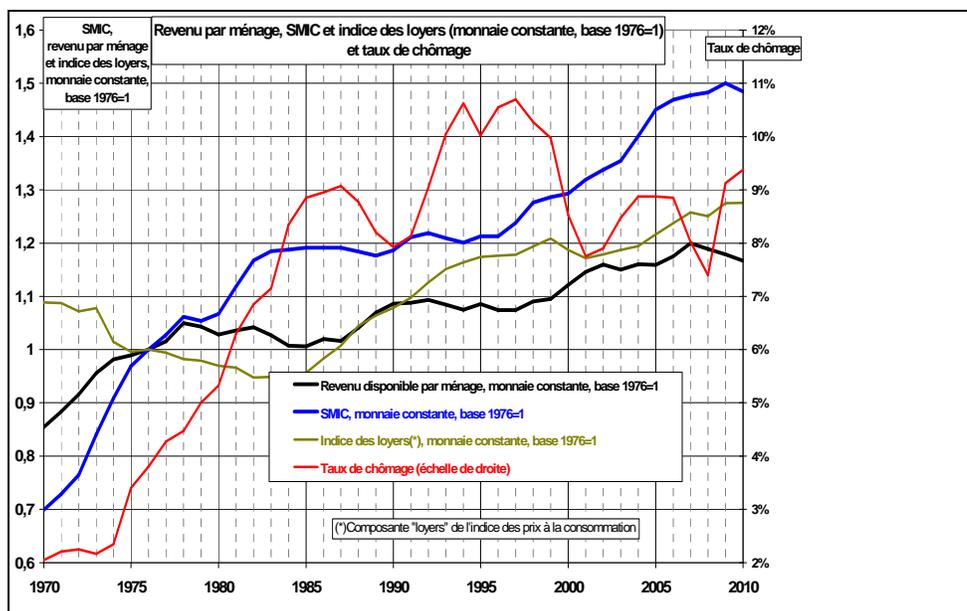
Il convenait pour cela d'actualiser le barème 1976. Cela a été fait en actualisant :

- les paramètres homogènes à des ressources au prorata de l'indice des prix à la consommation,
- les loyers plafonds au prorata de l'indice des loyers⁷⁵ de l'INSEE,
- et le forfait de charges, jusqu'en 1985 selon l'actualisation réellement effectuée, très supérieure à l'inflation (sauf revalorisation exceptionnelle de fin 81, où nous avons pris l'inflation), de 86 à 88 selon les prix à la consommation et à partir de 1989 selon le panier de charges FNH.

De 1976 à 2011, les prix à la consommation, les revenus et les loyers ont évolué de manière très différenciée : en monnaie constante,

- le revenu disponible par ménage a augmenté d'environ 20% (de 17% au sens du revenu disponible et de 23% au sens du revenu déclaré) en moyenne sur l'ensemble des ménages mais celui des locataires a diminué,
- le SMIC a augmenté de 48% mais le taux de chômage a augmenté de 5 points,
- l'indice des loyers⁷⁶ (à qualité constante) a augmenté un peu plus que le revenu disponible par ménage et le revenu déclaré (28% contre 17% et 23%) mais le loyer moyen (fourni par les enquêtes logement), qui inclut les effets qualité⁷⁷, a augmenté de 133%.

Graphique 16 : évolution de quelques agrégats depuis 1970



⁷⁵ Indice calculé par l'INSEE à partir de l'enquête loyers et charges et constituant la composant loyers de l'indice des prix à la consommation.

⁷⁶ Cf. note 75.

⁷⁷ La différence peut également provenir, hors effets qualité, d'une différence de méthode.

La comparaison du barème 1976 ainsi actualisé et du barème 2011 fait ressortir plusieurs points saillants.

- Les loyers plafonds du barème 1976 (qui comprenait une seule zone) sont voisins de ceux du barème 2011 pour la zone 2, mais sont moins « familialisés » (ils sont nettement supérieurs pour l'isolé mais inférieurs pour les familles).
- les forfaits de charges du barème 1976 sont voisins de ceux du barème 2011 (ils sont presque égaux pour l'isolé et le ménage sans enfants mais sont supérieurs de quelques euros pour les familles).
- Le barème 2011, contrairement au barème 1976, présente un palier pour les revenus inférieurs à un seuil voisin du RSA. Le barème 1976 est inférieur au barème 2011 sur les revenus les plus faibles, l'écart étant maximal au voisinage de ce seuil. Au-delà de ce seuil, le barème 2011 décroît plus rapidement par rapport au revenu que le barème 1976, si bien que son revenu d'exclusion⁷⁸ est légèrement inférieur à celui du barème 2011.

La différence de dépendance par rapport au revenu des barèmes 1976 et 2011 reflète les modifications successives des barèmes depuis 1977: les économies, lorsqu'elles ont été réalisées, l'ont été généralement sur les revenus proches du revenu d'exclusion (le barème a été « pentifié » par rapport au revenu).

Une autre différence entre le barème d'allocation logement 1976 et le barème unique 2011 est bien sûr que le premier n'était pas « bouclé », c'est-à-dire qu'en 1976 certains ménages (isolés ou sans enfants) étaient exclus du bénéfice de l'aide même si, compte tenu de leur revenu et leur loyer, le résultat de la formule de calcul n'était pas nul.

Outre l'évolution des barèmes des aides personnelles, il convient de prendre en compte celle des aides à la pierre, celle de la structure des ménages (bénéficiaires ou non d'aide personnelle au logement) et celle de leurs loyers. La réforme de 1977 a fortement diminué les aides à la pierre dans le parc HLM, et elles sont restées très faibles dans le parc locatif privé.

De 1976 à 2011, le revenu moyen par ménage, net d'inflation, a augmenté d'environ 20%, mais celui des ménages locataires a diminué; par ailleurs, le SMIC, net d'inflation, a augmenté de presque moitié et le taux de chômage (qui était de 3,9% en 1976) a plus que doublé. La part des revenus salariaux dans le revenu des bénéficiaires des aides personnelles au logement a donc vraisemblablement fortement diminué.

Enfin, si les loyers plafonds des aides personnelles ont augmenté à peu près comme l'indice des loyers, les loyers moyens des ménages locataires ont augmenté beaucoup plus rapidement, notamment sous l'effet d'une amélioration de leur qualité, et ce phénomène a été particulièrement prononcé dans le cas des locataires des premiers déciles de revenu (cf. annexe sur l'effet inflationniste des aides). Il en résulte que la proportion des allocataires dont le loyer est supérieur au loyer plafond est beaucoup plus élevée en 2011 qu'elle ne l'était en 1976, particulièrement dans le parc locatif privé.

Lorsque elle simule le barème 1976 actualisé et le barème 2011 sur une population de bénéficiaires⁷⁹ voisine de la population actuelle, mais hors bénéficiaires du « bouclage » des aides, la DHUP obtient que le premier coûte environ 15% de plus que le second. Néanmoins, sur la population 1976, dans laquelle les très bas revenus imposables étaient vraisemblablement moins fréquents (en raison d'une moindre précarité des revenus), l'écart pourrait être plus faible.

4.8.2. Note de la DHUP

⁷⁸ Revenu au delà duquel le montant de l'aide est nul.

⁷⁹ La simulation a été effectuée sur un échantillon de bénéficiaires en 2007 (extrait des bases de données de la CNAF et de la MSA), échantillon le plus récent dont disposait la DHUP fin 2011. Les revenus ont été vieillés à 2011 au prorata du revenu disponible par ménage, et les loyers au prorata de l'indice des loyers, ce qui est une approximation mais ne devrait pas impacter fortement l'écart entre le coût du barème 1976 actualisé et le barème 2011.

ACTUALISATION à 2011 DU BAREME AL 1976

L'exercice a consisté à actualiser le barème de l'allocation logement de 1976 en 2011 et à le comparer au barème unifié APL/AL en vigueur depuis le 1er janvier 2011.

A noter en préalable que le barème 76 ne différencie pas les loyers plafonds par zone. Nous avons maintenu cette particularité. (L'introduction en AL du zonage s'est faite fin 81 en même temps qu'une forte revalorisation des loyers plafonds et du forfait charges et l'introduction d'une autre particularité aujourd'hui disparue : un même loyer plafond pour les M+0, M+1 et M+2).

Le barème AL 76 a été actualisé selon les modalités ci-après, afin de maintenir le pouvoir d'achat moyen de l'aide personnelle :

- pour les loyers plafonds, à l'indice des loyers ;
- pour les paramètres homogènes des ressources, à l'indice des prix,
- pour le forfait de charges, jusqu'en 85 selon l'actualisation réellement effectuée, très supérieure à l'inflation (sauf revalorisation exceptionnelle de fin 81, où nous avons pris l'inflation) ; de 86 à 88 selon les prix (absence d'autre référence, alors que les barèmes étaient gelés) et à partir de 89 selon le panier de charges FNH⁸⁰.

Les loyers plafonds et charges qui en résultent et ceux en vigueur sont indiqués page suivante (I).

Sont données ensuite (II) des simulations graphiques sur cas types, selon différentes tailles de ménage et zones, comparant le barème 76 actualisé et le barème unifié APL/AL de 2007. Trois hypothèses de niveau de loyers ont été retenues :

1. loyer égal au loyer plafond AL/APL du barème 2011
2. loyer égal à 80% du loyer plafond AL/APL du barème 2011
3. loyer égal à 125% du loyer plafond AL/APL du barème 2011.

Enfin, ont été comparées, sur le champ des ménages ayant droit à une aide personnelle en 1976, les prestations qu'ils auraient eues avec le barème AL 76 actualisé et celles qu'ils ont avec le barème unifié dans sa phase définitive (III). Pour ce faire, ont été isolés dans l'échantillon des bénéficiaires (au 31/12/2007), les ayant droits en 1976 :

- ménages ayant des personnes à charge ;
- isolés ou ménages sans personne à charge et entrant dans une des catégories suivantes :
- âgées de plus de 65 ans, ou de plus de 60 ans et inapte au travail ;
- infirmes ;
- jeunes salariés de moins de 25 ans.

Les revenus et loyers de ces ayants droits ont été actualisés afin d'appliquer le barème 2011. Cependant, au vu de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et du montant des prestations entre 2007 et 2008 (en raison de la réforme de la période de paiement des aides) et des conséquences de la crise (en particulier les impacts liés au chômage), les simulations réalisées doivent être prises avec précautions puisqu'elles ne reflètent pas vraiment la structure des actuels bénéficiaires d'une aide au logement.

⁸⁰ Le forfait de charges CNH est revalorisé sur la base de l'évolution d'un indice composite constitué de différents postes de dépenses censés refléter les charges que doit payer un ménage (taxes municipales, eau, combustible de chauffage, exploitation des parties communes, entretien des espaces verts, gardiennage...). En 2001, ce forfait charges était de 69,82 € pour un isolé + 14,33 € par personne à charge. Le tableau ci-dessous donne les différents taux d'évolution :

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux d'évolution	-0,85%	0,81%	4,04%	4,39%	9,41%	7,51%	1,98%	13%	-11,72%	10,37%

I. Loyers plafond et charges du barème AL 1976 actualisé et des barèmes actuels

Loyers plafonds :

	AL 1976 actualisé 2011	APL/AL 2011		
	Toutes zones	Zone 1	Zone 2	Zone 3
isolé	286,20	282,02	245,78	230,37
M+0	333,90	340,13	300,84	279,27
M+1	361,82	384,42	338,52	313,12
M+2	385,67	440,18	387,79	358
M+3	433,37	495,94	437,06	402,88
M+4	481,07	551,7	486,33	447,76
M+5	528,77	607,46	535,6	492,64
M+6	576,47	663,22	584,87	537,52

Forfait charges :

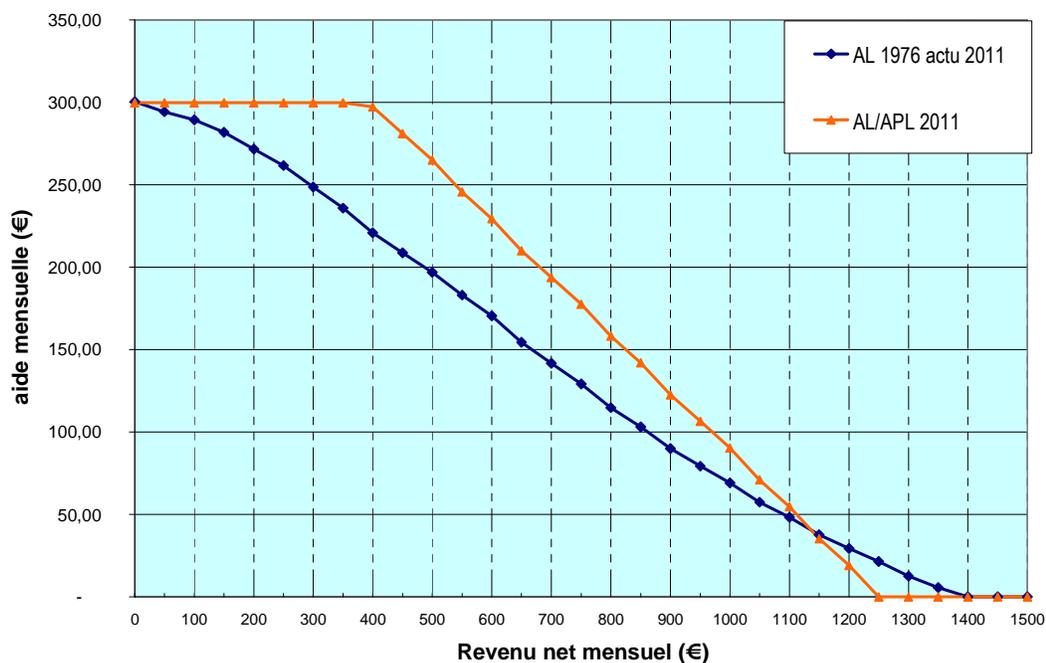
	AL 1976 actualisé 2011	APL/AL 2011
isolé	51,68	51,31
M+0	51,68	51,31
sup	13,31	11,62

II. Cas types

Exemples avec un loyer égal au loyer plafond AL/APL appliqué depuis le 1er janvier 2011

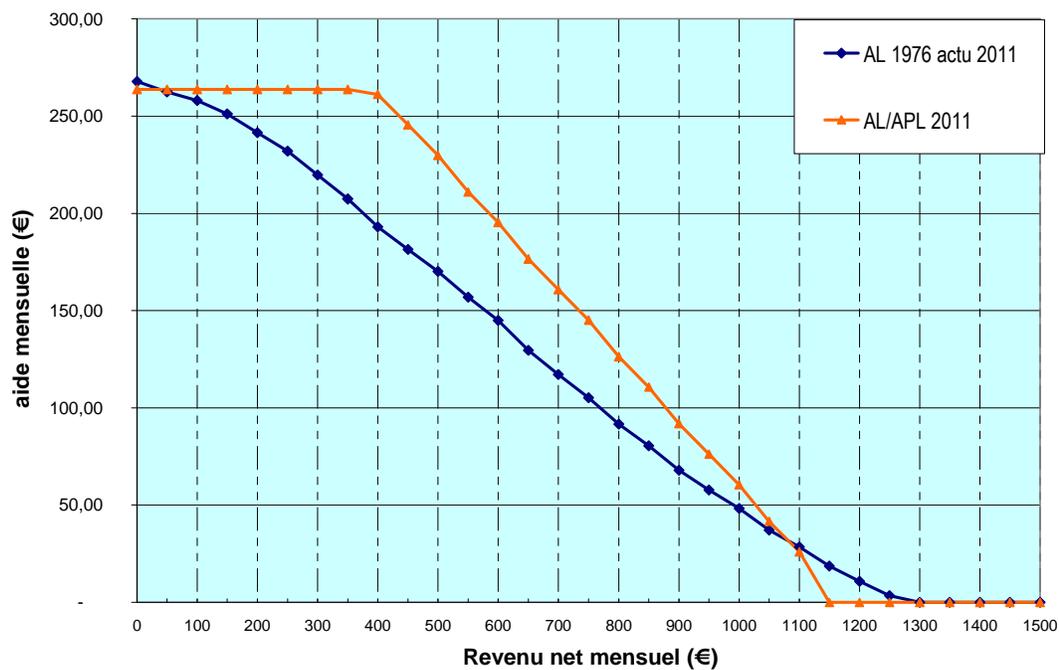
Isolé en zone 1

Loyer = Loyer plafond AL/APL janvier 2011



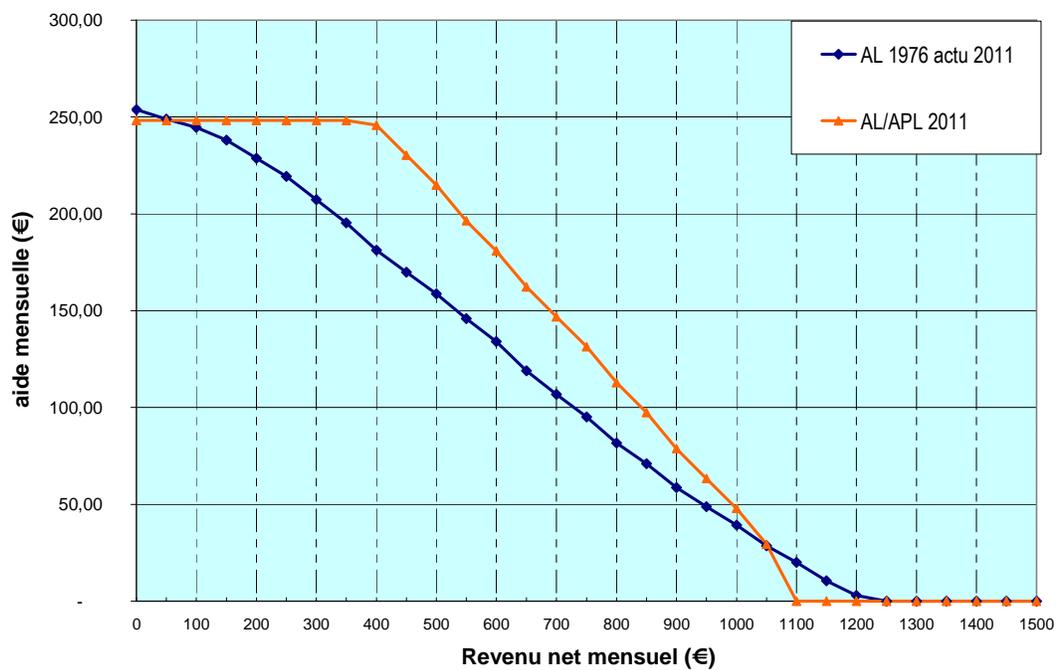
Isolé en zone 2

Loyer = Loyer plafond AL/APL janvier 2011



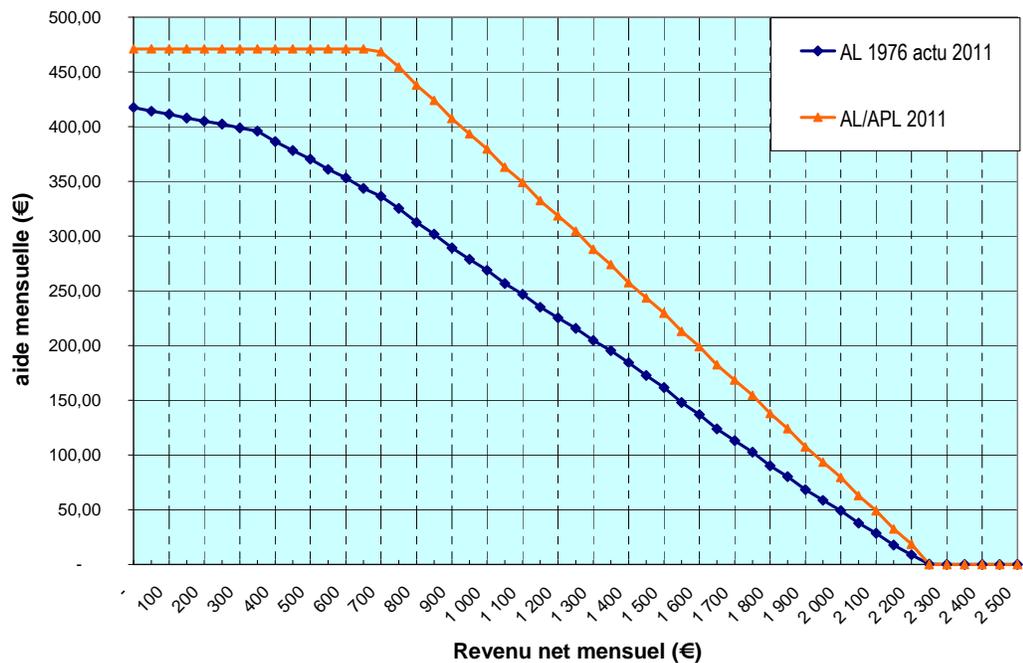
Isolé en zone 3

Loyer = Loyer plafond AL/APL janvier 2011



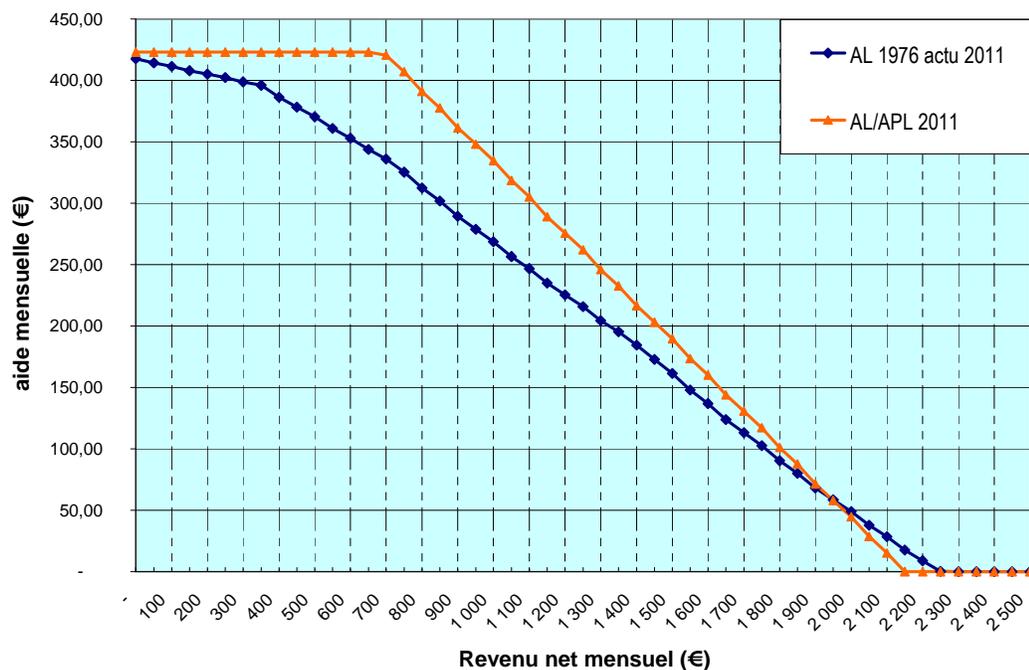
M+2 en zone 1

Loyer = Loyer plafond AL/APL janvier 2011



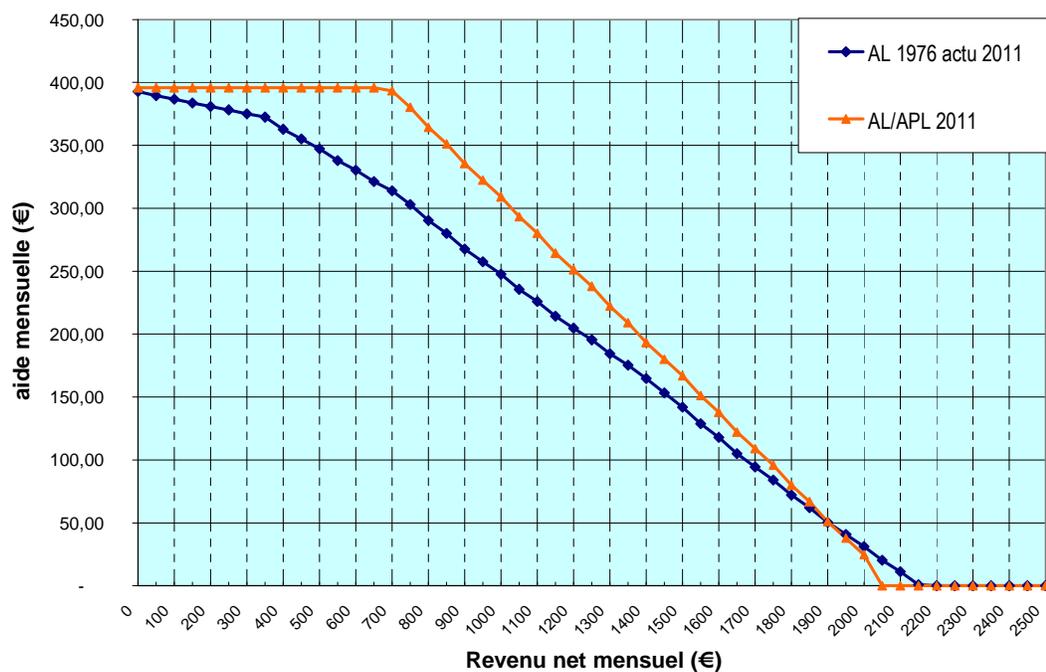
M+2 en zone 2

Loyer = Loyer plafond AL/APL janvier 2011



M+2 en zone 3

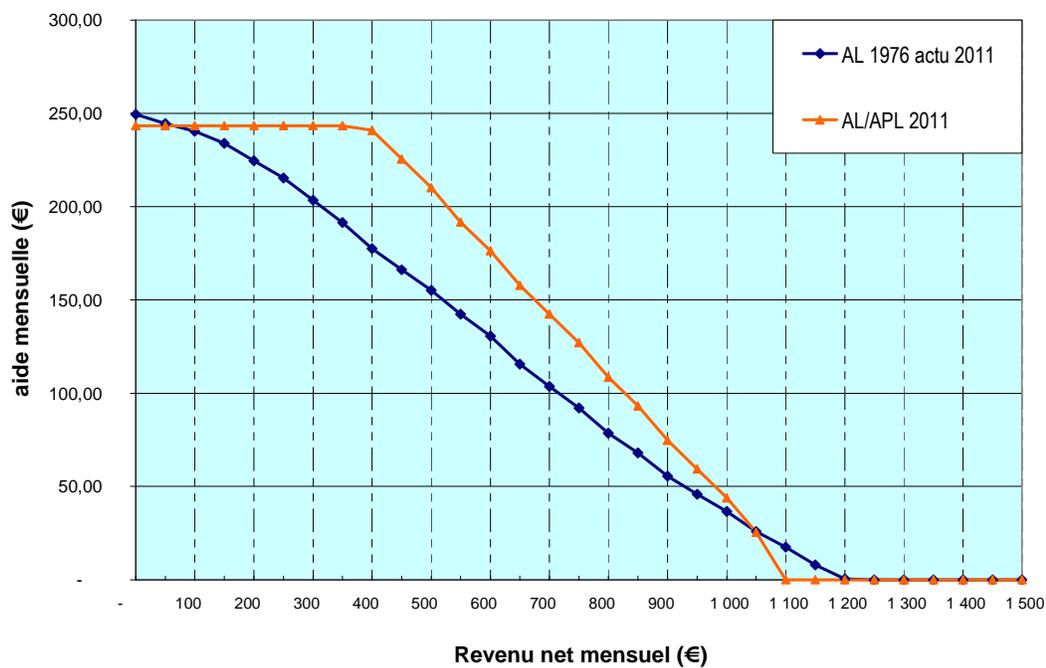
Loyer = Loyer plafond AL/APL janvier 2011



Exemples avec un loyer égal à 80% loyer plafond AL/APL appliqué depuis le 1er janvier 2011

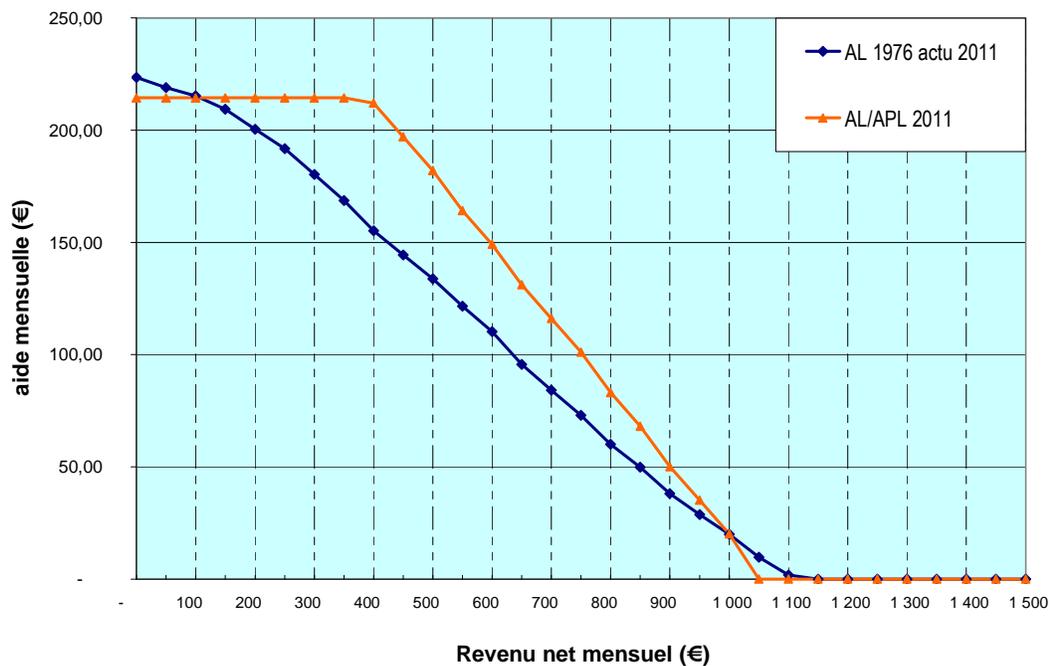
Isolé en zone 1

Loyer = 80% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



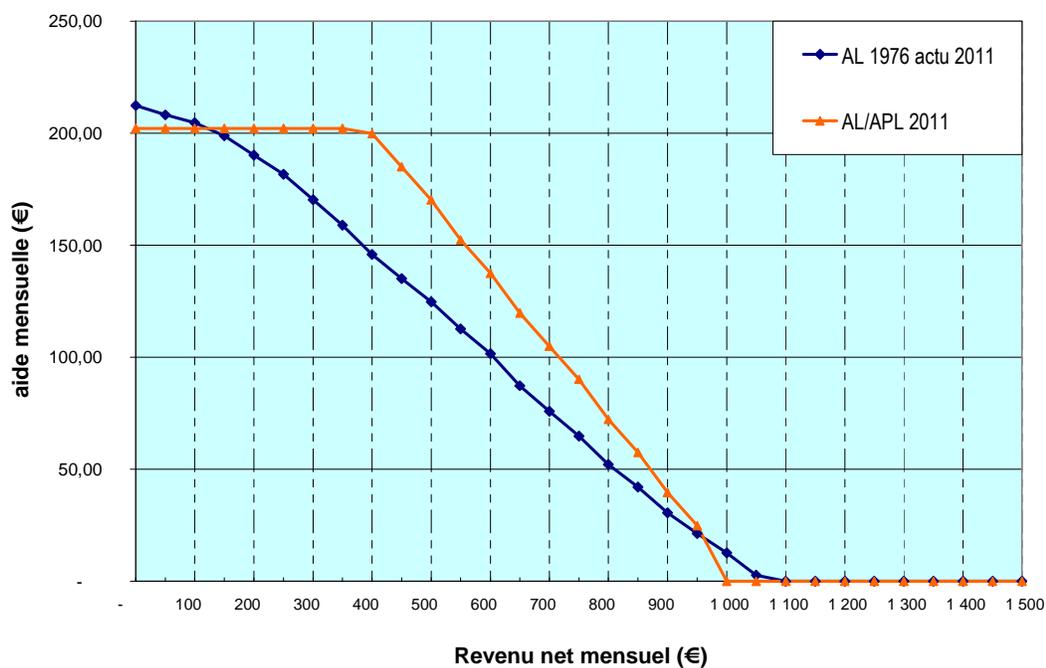
Isolé en zone 2

Loyer = 80% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



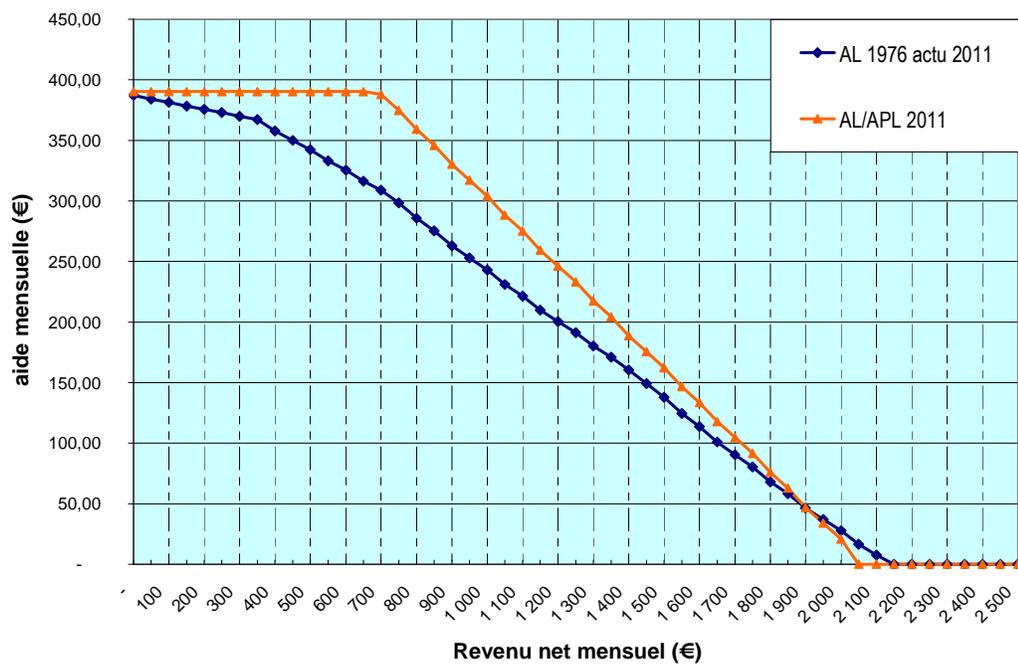
Isolé en zone 3

Loyer = 80% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



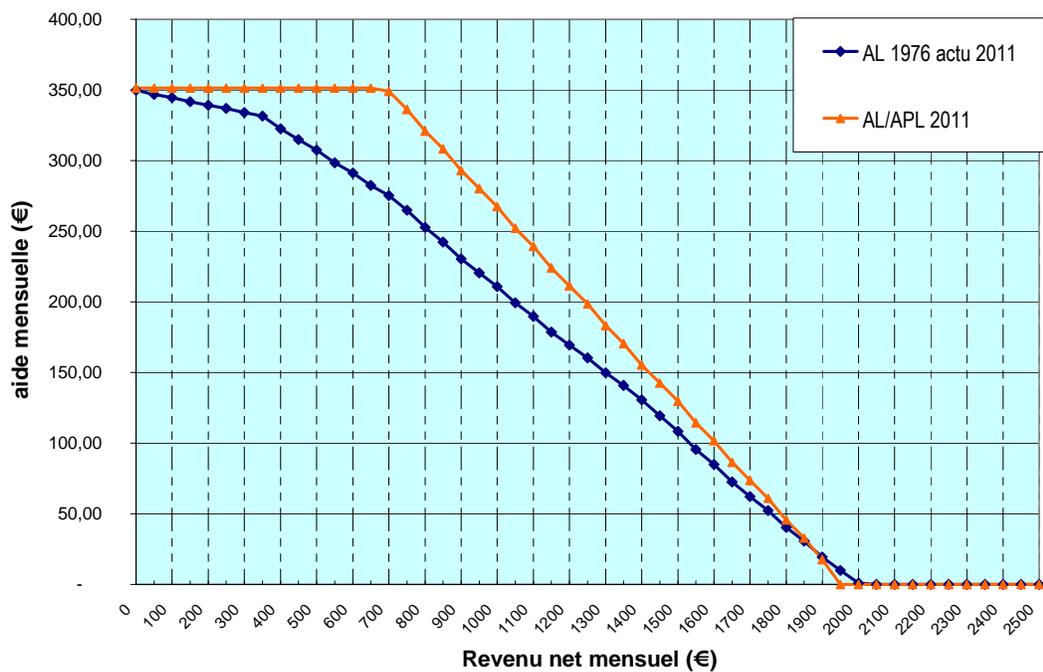
M+2 en zone 1

Loyer = 80% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



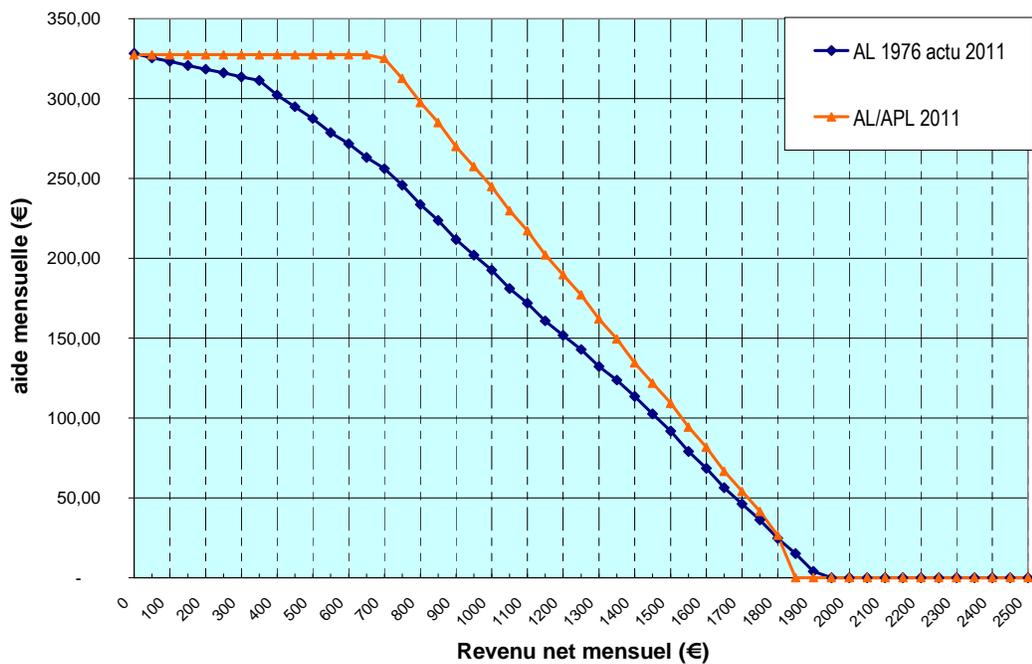
M+2 en zone 2

Loyer = 80% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



M+2 en zone 3

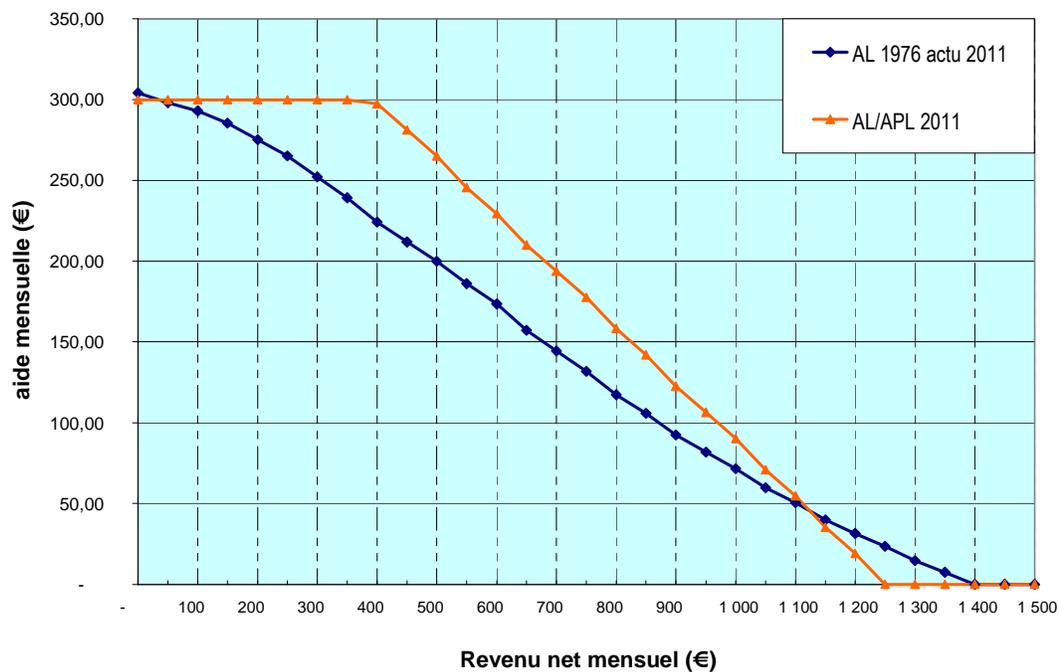
Loyer = 80% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



Exemples avec un loyer égal à 125% loyer plafond AL/APL appliqué depuis le 1er janvier 2011

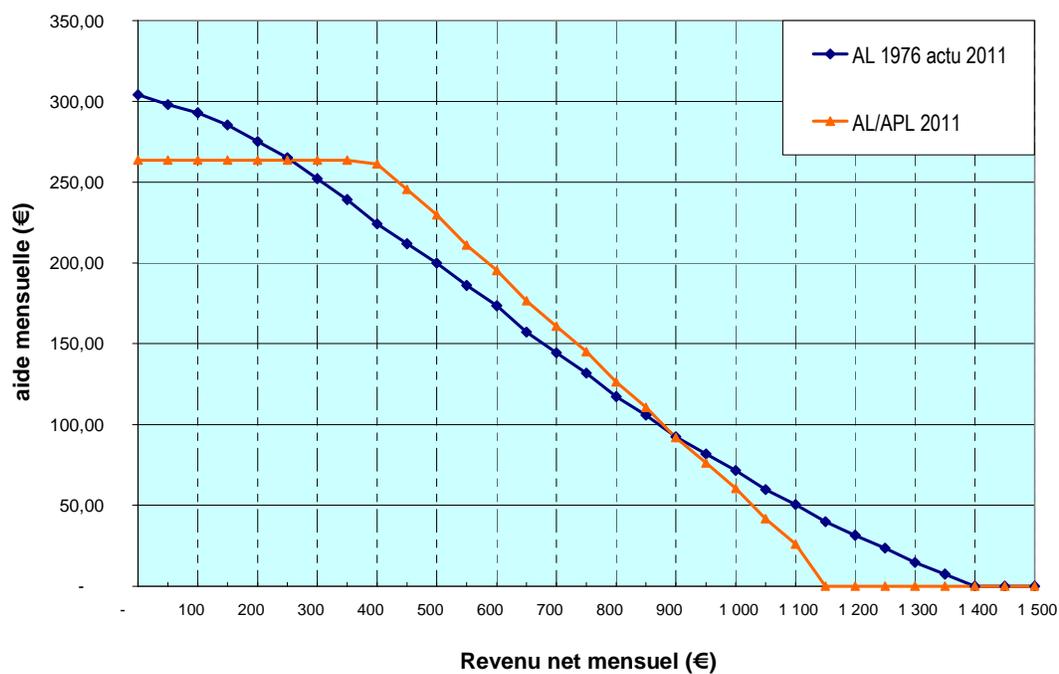
Isolé en zone 1

Loyer = 125% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



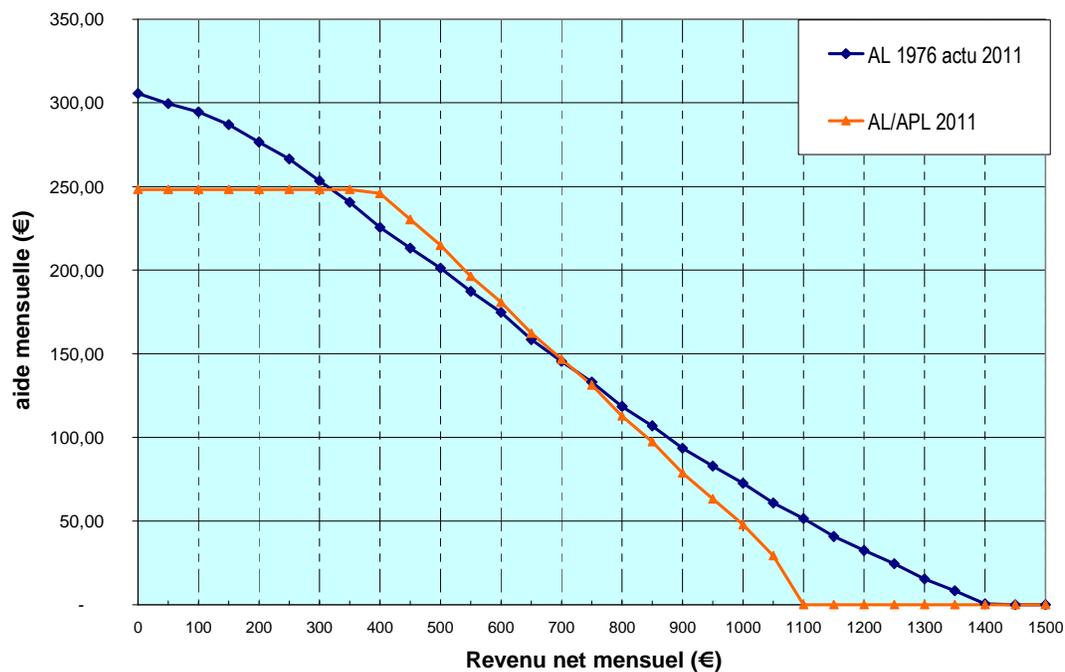
Isolé en zone 2

Loyer = 125% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



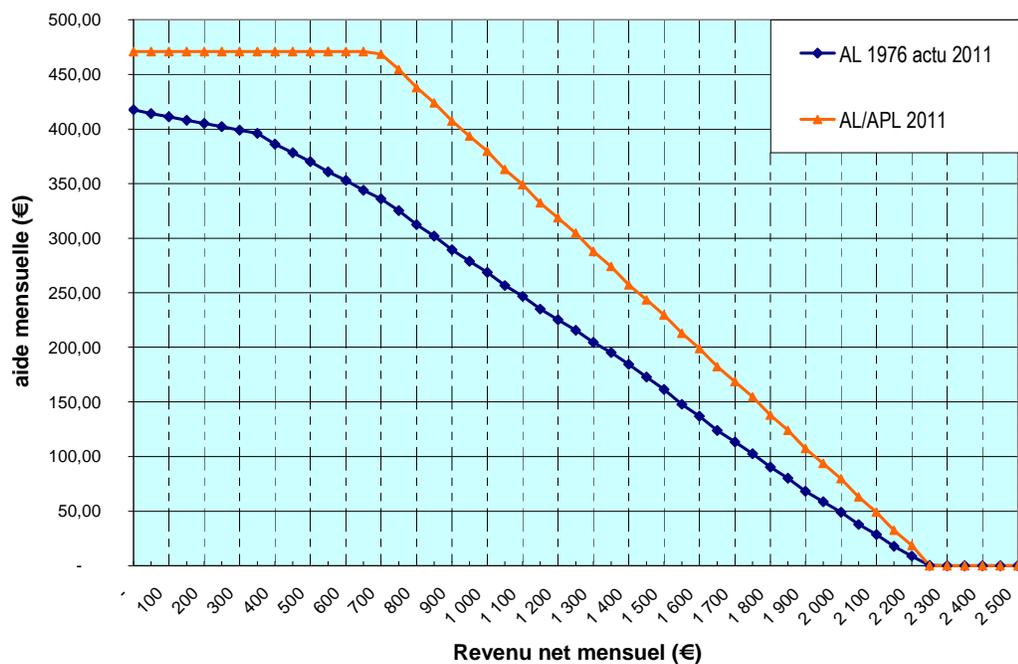
Isolé en zone 3

Loyer = 125% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



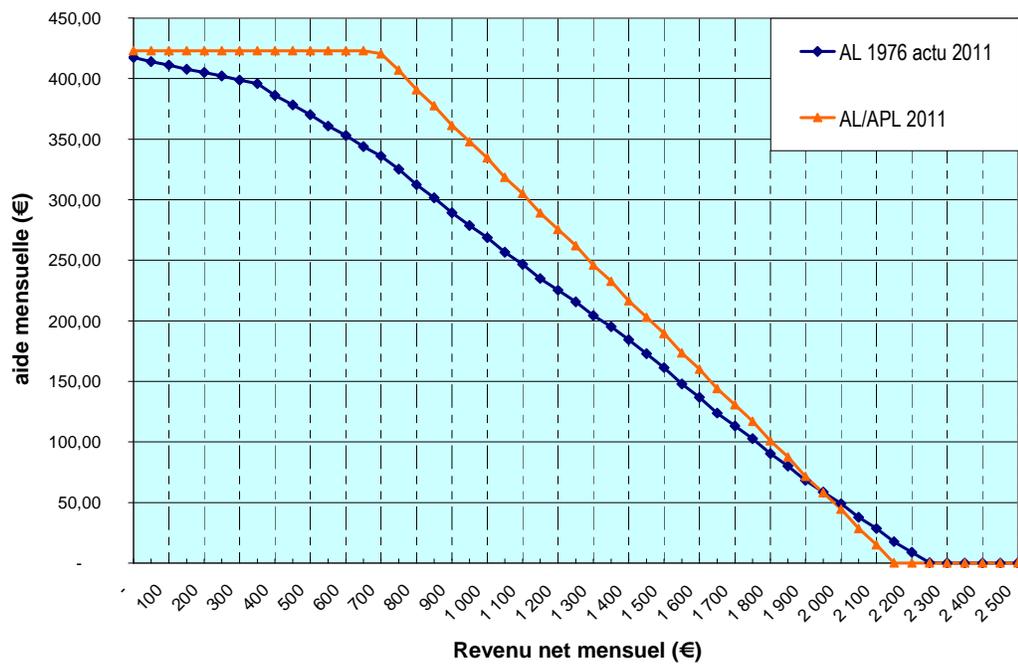
M+2 en zone 1

Loyer = 125% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



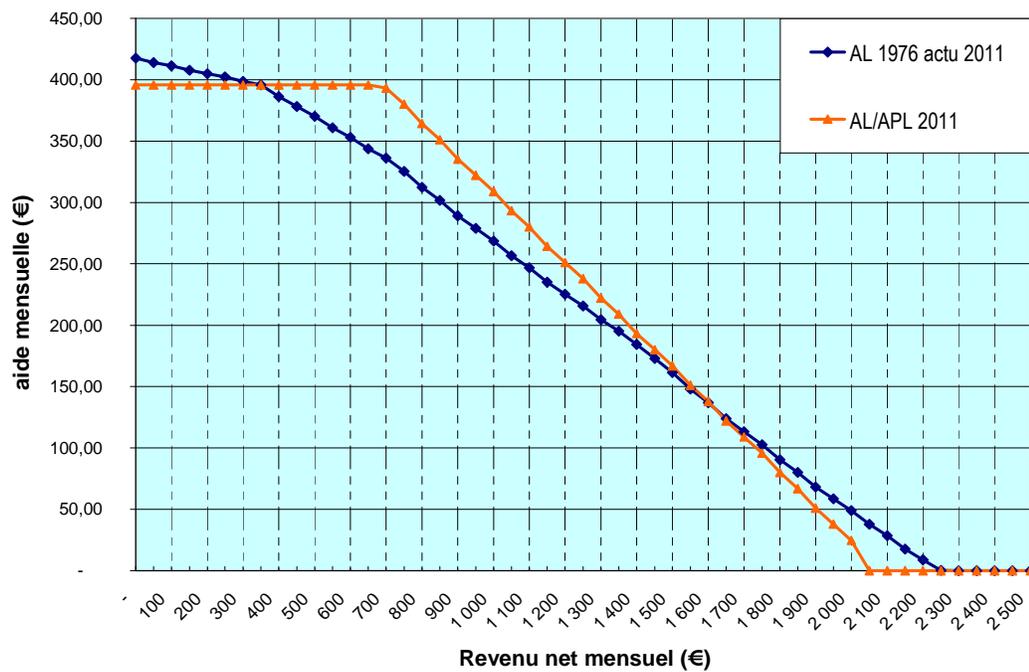
M+2 en zone 2

Loyer = 125% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



M+2 en zone 3

Loyer = 125% du loyer plafond AL/APL janvier 2011



III. Simulation sur échantillon

Les tableaux ci-après détaillent les écarts entre les deux barèmes, pour les bénéficiaires actuels de l'APL (qu'on peut assimiler au parc social public) et pour ceux de l'AL (essentiellement parc privé).

Sur l'ensemble des bénéficiaires ayant droit en 1976, le barème unifié AL/APL de 2011 a un coût supplémentaire de 1,09 milliard d'euros soit 15 % de prestations supplémentaires.

Les derniers tableaux présentent les prestations versées aux isolés et ménages sans enfants pour lesquels aucune aide au logement n'était versée en 1976.

- **Bénéficiaires de l'APL dans le champ de l'AL en 1976**

Barème 1976 actualisé 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	85,01	27,37	175,70	181,10	259,91	729,09
Zone 2	252,16	72,22	444,48	436,55	510,52	1 715,93
Zone 3	223,09	45,18	326,10	323,43	333,34	1 251,14
Total	560,27	144,77	946,28	941,07	1 103,78	3 696,17

Barème 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	105,70	32,66	204,02	206,13	295,74	844,25
Zone 2	312,64	86,91	521,74	467,32	567,39	1 955,99
Zone 3	279,91	55,12	386,10	367,57	375,00	1 463,69
Total	698,25	174,69	1 111,85	1 041,01	1 238,13	4 263,93

Ecart en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	20,69	5,29	28,32	25,03	35,83	115,16
Zone 2	60,47	14,69	77,26	30,77	56,87	240,06
Zone 3	56,82	9,95	59,99	44,13	41,66	212,55
Total	137,98	29,92	165,57	99,94	134,35	567,76

Ecart en %

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	24,3%	19,3%	16,1%	13,8%	13,8%	15,8%
Zone 2	24,0%	20,3%	17,4%	7,0%	11,1%	14,0%
Zone 3	25,5%	22,0%	18,4%	13,6%	12,5%	17,0%
Total	24,6%	20,7%	17,5%	10,6%	12,2%	15,4%

- **Bénéficiaires de l'AL dans le champ de l'AL en 1976**

Barème 1976 actualisé 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	116,62	24,44	160,41	122,95	126,75	551,18
Zone 2	412,35	76,41	375,86	276,89	269,72	1 411,23
Zone 3	381,53	70,11	416,40	368,96	362,10	1 599,10
Total	910,51	170,96	952,67	768,80	758,57	3 561,51

Barème 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	137,49	28,00	186,13	137,50	134,27	623,38
Zone 2	484,06	89,29	435,84	309,13	296,86	1 615,19
Zone 3	455,92	83,72	478,28	420,94	405,97	1 844,83
Total	1 077,46	201,01	1 100,25	867,58	837,10	4 083,40

Ecart en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	20,86	3,56	25,72	14,55	7,51	72,20
Zone 2	71,71	12,88	59,98	32,24	27,15	203,96
Zone 3	74,38	13,62	61,88	51,98	43,87	245,73
Total	166,95	30,05	147,57	98,77	78,53	521,89

Ecart en %

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	17,9%	14,5%	16,0%	11,8%	5,9%	13,1%
Zone 2	17,4%	16,9%	16,0%	11,6%	10,1%	14,5%
Zone 3	19,5%	19,4%	14,9%	14,1%	12,1%	15,4%
Total	18,3%	17,6%	15,5%	12,8%	10,4%	14,7%

- **Ensemble des bénéficiaires dans le champ de l'AL en 1976**

Barème 1976 actualisé 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	201,64	51,81	336,11	304,05	386,67	1 280,28
Zone 2	664,51	148,64	820,34	713,43	780,24	3 127,16
Zone 3	604,62	115,28	742,50	692,39	695,44	2 850,24
Total	1 470,77	315,73	1 898,95	1 709,88	1 862,35	7 257,68

Barème 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	243,19	60,66	390,15	343,63	430,01	1 467,63
Zone 2	796,69	176,20	957,58	776,45	864,25	3 571,17
Zone 3	735,83	138,84	864,37	788,51	780,97	3 308,52
Total	1 775,71	375,70	2 212,10	1 908,59	2 075,23	8 347,33

Ecart en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	41,55	8,84	54,04	39,58	43,34	187,35
Zone 2	132,18	27,57	137,24	63,01	84,01	444,01
Zone 3	131,20	23,56	121,87	96,12	85,53	458,28
Total	304,94	59,97	313,15	198,71	212,88	1 089,65

Ecart en %

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	20,6%	17,1%	16,1%	13,0%	11,2%	14,6%
Zone 2	19,9%	18,5%	16,7%	8,8%	10,8%	14,2%
Zone 3	21,7%	20,4%	16,4%	13,9%	12,3%	16,1%
Total	20,7%	19,0%	16,5%	11,6%	11,4%	15,0%

- **Ensemble des non bénéficiaires d'une aide en 1976**

APL – Barème 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	186,07	30,35	-	-	-	216,41
Zone 2	604,64	89,49	-	-	-	694,14
Zone 3	370,58	63,18	-	-	-	433,76
Total	1 161,29	183,02	-	-	-	1 344,31

AL – Barème 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	234,72	40,69	-	-	-	275,41
Zone 2	1 355,06	159,82	-	-	-	1 514,88
Zone 3	616,38	89,08	-	-	-	705,46
Total	2 206,16	289,59	-	-	-	2 495,76

Total APL + AL – Barème 2011 – Prestations en millions d'euros

	Isolé	M+0	M+1	M+2	M+3 et +	Total
Zone 1	420,79	71,04	-	-	-	491,83
Zone 2	1 959,70	249,32	-	-	-	2 209,02
Zone 3	986,96	152,26	-	-	-	1 139,22
Total	3 367,45	472,61	-	-	-	3 840,06

4.9. Annexe 9 - Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Paris, le **06 SEP, 2011**

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sous-direction du financement du logement

Bureau des aides personnelles au logement

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

à

Monsieur le Vice-Président de Conseil général de l'environnement et du développement durable

Affaire suivie par : Michèle GUEHENNEUC

Courriel : michele.guehenneuc@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01.40.81.91.16 – Fax : 01.40.81.83.42

Objet : Mission d'évaluation-contrôle conjointe IGAS-CGEDD sur les allocations logement

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a inscrit à son programme de travail annuel 2011 une mission d'évaluation-contrôle sur les aides personnelles au logement (allocation de logement sociale – ALS –, allocation de logement familiale – ALF – et aide personnalisée au logement – APL –), prestations servies par la branche famille.

Les aides personnelles au logement sont l'un des deux piliers de la politique du logement, l'autre étant constitué des aides à la pierre. L'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que la politique d'aide au logement dont les aides à la personne sont un élément vise à « *favoriser la satisfaction des besoins de logements, promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat existant et prendre en charge une partie des dépenses en tenant compte de la situation de la famille et des ressources des occupants ; favoriser une offre de logements qui soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* ». Les aides personnelles consistent ainsi en un soutien à la demande et doivent permettre de solvabiliser l'amélioration des logements.

Les aides personnelles au logement ont également une visée familiale et sociale. L'ALF créée en 1948 était un élément de la politique à destination des familles. Initialement l'ALS créée en 1971 était destinée à des publics fragiles (jeunes travailleurs, infirmes et personnes âgées). Le « bouclage » réalisé entre 1991 et 1993 a consisté à faire de l'ALS une aide « filet de sécurité » pour tous ceux qui, remplissant les conditions de ressource n'avaient pour autant pas droit à l'ALF ou l'APL (globalement, les isolés dans le parc privé). Ce bouclage a notamment permis d'ouvrir les aides personnelles au logement aux étudiants. Compte-tenu des plafonds de ressources, ces aides visent essentiellement des ménages modestes.

Au 31 décembre 2010, plus de 6,3 millions de ménages bénéficiaient d'une aide personnelle au logement versée par les caisses d'allocation familiale (CAF) ou les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). Les dépenses au titre des aides personnelles au logement ont représenté 15,9 milliard d'euros, dont 8,1 milliards d'euros pour la branche famille (51 % du total des aides au logement) et 5,6 milliards d'euros pour l'État (35 % du total des aides au logement) au titre du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Ville et logement ».

Ressources, territoires habités et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

La Grande Arche – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 94 49

Les aides personnelles au logement constituent ainsi un élément majeur de la politique du logement dont le double objectif est l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement.

Compte-tenu de la place centrale du ministère chargé du logement pour le pilotage des aides personnelles et au regard de leur insertion dans la politique globale du logement, j'ai souhaité que le Conseil général de l'environnement et du développement durable soit associé à cette mission d'évaluation-contrôle sur les aides personnelles au logement prévue par l'IGAS, ce qui a été accepté par la ministre chargée des solidarités et de la cohésion sociale. Je vous prie donc de bien vouloir diligenter une mission conjointe avec l'IGAS, chargée d'évaluer la politique des aides personnelles au logement au regard du double objectif qui lui a été assigné, à savoir aider les ménages modestes à solvabiliser leurs dépenses de logement et agir sur la qualité des logements de ces mêmes ménages, et au regard de son enjeu financier. Celle-ci portera non seulement sur l'analyse des éléments économiques et statistiques, mais également sur l'action des caisses en matière d'aide au logement.

La mission s'attachera tout particulièrement à évaluer l'efficacité du pilotage politique et administratif des aides au logement dans un contexte où le pilotage politique du système des aides personnelles au logement incombe à la fois au ministre chargé du logement et au ministre chargé de la protection sociale et où les aides sont servies par des organismes de sécurité sociale (MSA et CNAF) inscrits dans une relation de tutelle avec la direction de la sécurité sociale (DSS) et de prestataire avec la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Les enjeux d'articulation et de communication des informations entre ces acteurs sont majeurs. La mission s'interrogera, en particulier, sur le processus d'élaboration des COG et l'efficacité des instances de dialogue permettant de s'assurer de la cohérence de la politique voulue par le ministère du logement avec les conditions pratiques de sa mise en œuvre par les caisses de sécurité sociale.

La mission évaluera par ailleurs l'efficacité sociale des aides en appréciant leur réel caractère distributif et solvabilisateur. Les mécanismes (prix des logements, barèmes des aides et modalité de leur revalorisation, zonage....) susceptibles d'expliquer les difficultés rencontrées par certains ménages pour accéder ou se maintenir dans un logement seront étudiés. De manière accessoire, il conviendra de s'intéresser au mécanisme de l'évaluation forfaitaire qui s'applique aux personnes en activité professionnelle à la date de la demande et qui présentent des revenus très faibles pour l'année n-2 (moins de 1015 fois le SMIC horaire). Les causes de la disparité constatée des taux d'effort des ménages seront explorées, en particulier celles pouvant résulter du zonage, en prenant en considération les impacts financiers qui pourraient résulter d'un changement. Certaines études ayant par ailleurs jugé les aides au logement comme un facteur influant sur les prix du logement, la mission fera la synthèse des études nationales et locales sur le sujet et s'interrogera notamment sur les différences de situation qui peuvent exister selon l'état local du marché du logement et selon les types d'aide personnelle (ALF, ALS, APL). Elle essayera également d'évaluer les conséquences de la montée en charge du tiers payant (98 % des APL sont versées selon cette modalité, 40 % des ALF et 30 % des ALS).

L'efficacité sociale des aides ne dépendant pas que du barème et de l'état des marchés du logement, la mission s'interrogera également sur la capacité des caisses (CAF et CMSA) à accompagner la délivrance de la prestation auprès des ménages modestes et la dimension sociale de l'action en matière d'aide au logement en appréciant leur capacité à accompagner la délivrance de la prestation auprès des ménages modestes et à favoriser l'accès au droit à l'aide au logement ainsi que son adaptation aux changements de situation des bénéficiaires. Elle évaluera notamment l'efficacité des partenariats et des procédures mises en place par les CAF pour la gestion des impayés de loyers/mensualités et la prévention des expulsions et la résolution des questions de surendettement depuis la création des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX). De manière complémentaire, elle s'intéressera aux modalités de recouvrement des indus mises en œuvre par les CAF et CMSA en tant qu'elles peuvent avoir un impact certain sur la situation financière des ménages. La mission examinera également les modalités d'utilisation des fonds d'action sociale destinées à appuyer les problématiques de logement auxquelles les CAF sont confrontées. Elle pourra, le cas échéant, aborder la question de la fraude aux aides au logement qui ont la réputation d'être, avec le RSA, la principale source de fraude aux

aides, en raison de son impact tant sur le coût des aides et la problématique qu'en ce qui concerne les modalités d'accès à l'aide au logement.

Il conviendra ensuite d'apprécier comment s'établit l'articulation des aides personnelles au logement avec les autres instruments d'aide aux ménages modestes, tout particulièrement avec les aides au logement versées par d'autres collectivités (par exemple, ville de Paris), avec le RSA dont la base de calcul exclut les aides au logement, et avec les tarifs sociaux des dépenses d'énergie des ménages qui peuvent paraître faire double emploi avec le forfait charges des aides au logement.

L'impact des aides au logement sur l'amélioration des conditions d'habitation sera également examiné. En outre, la manière dont l'équilibre s'établit désormais entre les aides personnelles au logement et les aides à la pierre dans la politique du logement, au regard de l'objectif de favoriser l'offre de logements, sera étudiée dans un contexte de pénurie de logements. Au sein des aides personnelles, l'aide à l'accession qui ne concerne plus que 9% des aides personnelles versées sera également évaluée. Cela conduira également à apprécier dans quelle mesure les aides personnelles permettent la mixité sociale.

Il conviendra dans ce cadre de s'interroger sur le rôle des caisses de sécurité sociale dans les politiques locales du logement en se demandant si celles-ci sont de réels partenaires des politiques locales du logement grâce au positionnement central que leurs fonctions leur confèrent. Leur rôle dans la lutte contre le logement insalubre ou le surpeuplement avec les autres partenaires locaux sera aussi analysé.

La mission ne traitera pas, sauf lorsque leur évocation sera utile à l'analyse des thèmes cités, de certaines modalités particulières d'aides au logement qui comportent des problématiques propres (cas des aides dans les logements-foyers ou de l'aide au logement temporaire) ni de questions adjacentes aux problématiques évoquées qui persistent sans justifier d'être abordées dans cette étude, soit parce qu'elles ont déjà été traitées (cas des frais de gestion traités par la Cour des Comptes), soit parce qu'elles ne s'inscrivent pas directement dans l'objet principal de celle-ci.

La mission conjointe que nous vous demandons de diligenter devra livrer un rapport en décembre 2011.

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages


Etienne CREPON