

Les aides au logement et leurs bénéficiaires

Les aides au logement sont critiquées pour leur coût élevé (40,8 milliards d'euros en 2013, soit 1,9 % du PIB¹), le captage d'une partie des aides à la personne par des hausses de loyer, la mauvaise articulation de ces aides avec d'autres prestations sociales (RSA, PPE) et le mauvais ciblage de la politique de construction de logements sociaux.

Sans faire une évaluation d'ensemble des dispositifs d'aides au logement, cet article traitera des aides personnalisées aux locataires (aide personnalisée au logement, APL ; allocation logement à caractère familial, ALF et allocation logement à caractère social, ALS). Elles représentent environ la moitié du total², plus de 40% des locataires les perçoivent et elles sont en augmentation³.

Quelques enseignements de l'économie appliqués à la situation française

Les locataires bénéficiant de l'APL, ALF ou ALS perçoivent en 2013 une aide mensuelle moyenne de 225 euros⁴. Ces aides permettent d'augmenter la consommation de logement des bénéficiaires par la combinaison de deux effets. Un effet de substitution, c'est-à-dire une augmentation de la consommation du bien dont le prix net des aides diminue⁵ et un effet de revenu, c'est-à-dire une augmentation de la consommation de tous les biens, dont celui qui fait l'objet de l'aide. Cela se traduit par une augmentation de la demande des locataires aidés, qui est quasi-instantanée, alors que l'offre réagit plus lentement.

Deux situations peuvent se présenter concernant l'offre. S'il y a un excédent d'offre, c'est-à-dire un fort taux de vacance sur le marché locatif, ce sont des logements inoccupés qui satisfont la nouvelle demande

sans que le loyer n'augmente. Dans ce cas, les aides font deux heureux : le locataire qui consomme davantage de logement et le propriétaire qui trouve un occupant pour son logement vacant. Sommes-nous dans cette situation en France ? En 2012, le taux de vacance des logements est de 7,56 %⁶. C'est probablement au-dessus du taux frictionnel si on retient une fourchette de 5,2 à 6,4 % pour ce dernier, correspondant aux points bas du taux de vacance des 50 dernières années. Du point de vue de la théorie, qui nous intéresse ici pour l'instant, un déséquilibre offre-demande peut exister du fait de défaillances du marché comme, après 2008, la résistance des propriétaires vendeurs à réviser les prix à la baisse sur le marché vénal. On sait par ailleurs que des différenciations dans l'espace se traduisent par des marchés locaux tendus dans un nombre important de villes. Au total, il y a peut-être, dans certaines zones, un excédent d'offre sur le marché locatif mais, dans ce cas, elle est faible.

Si, sans le dispositif d'aides personnalisées, l'offre équilibre la demande, l'effet de ces dernières est différent à court et à long terme. À court terme, c'est-à-dire face à une offre fixe, l'augmentation de la demande se traduit par une hausse du loyer. Dans la mesure où le marché locatif n'est pas segmenté en deux ensembles séparés, celui des logements loués par des bénéficiaires d'une aide personnalisée et celui des non-bénéficiaires, l'augmentation du prix touche l'ensemble du marché locatif : c'est la demande globale des locataires qui augmente face à une offre globale fixe. Dans ce cas, l'effet redistributif recherché est atteint : les ménages bénéficiaires de l'aide consomment davantage de logement et les non-bénéficiaires en consomment moins,

² 19,9 milliards, cf. Comptes du logement 2013, *ibid*. Une somme équivalente est versée aux producteurs de logements (*ibid*).

³ + 18 % entre 2007 et 2013 (Comptes du logement 2013, *ibid*).

⁴ Source : enquête Logement 2013 de l'Insee, traitements J.C.

⁵ L'aide peut être utilisée pour d'autres consommations que celle de logement. Néanmoins, il y a un effet d'étiquetage (*labeling*), se traduisant par une augmentation de la consommation du bien subventionné.

⁶ Source : enquête annuelle de recensement Insee. Le compte du logement indique 7,46 %.

¹ Comptes du logement 2013, CGDD, février 2015, 232 p.



puisque le prix augmente également pour eux. Cet effet inflationniste bénéficie aux propriétaires. Les aides font donc des heureux, les locataires aidés et des malheureux, les locataires non aidés, ce qui correspond à l'objectif d'équité du dispositif et ils font aussi d'autres heureux, les propriétaires bailleurs, par un effet d'aubaine.

Au-delà du court terme, le marché, s'il ne connaît pas de défaillance, s'ajuste à long terme : le rendement d'un placement dans l'immobilier locatif augmentant, l'offre est stimulée par la construction neuve ou par des travaux de rénovation dans le parc existant, conduisant à un nouvel ajustement sur le marché où la sur-rente due à la captation des aides par le propriétaire disparaît. Ce mécanisme suppose que l'offre soit élastique, c'est-à-dire qu'elle réagisse en fonction du rendement.

La réactivité de l'offre à une augmentation du prix est un point crucial pour connaître l'effet à long terme des aides. C'est la raison pour laquelle les travaux appliqués, au-delà de quantifier l'effet inflationniste de court terme, cherchent à évaluer l'effet des aides sur la quantité ou la qualité des logements offerts. Une étude montre qu'en France cette réactivité est une des plus faibles des pays de l'OCDE⁷. Le résultat d'une rigidité de l'offre au prix est que l'effet inflationniste de court terme est pérenne, de même que la répartition des heureux et des malheureux.

Quelques enseignements de travaux appliqués au cas français

Trois études ont été réalisées concernant la France⁸. Anne Laferrère et David le Blanc estiment l'effet des aides lors du « bouclage » de 1993-1994⁹. Ils montrent, d'une part, qu'entre 1993 et 1996 le loyer

Source : enquête Logement 2013. Traitements J.C.

⁷ Caldera A., Johansson A., 2011, « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », Document de travail OCDE n° 837.

⁸ Laferrère A., le Blanc D., 2002, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351, p. 3-30. Fack G., 2005, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382. Grislain-Létrémy C., Celton C., 2014, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif », *Insee Analyses*, n° 19.

⁹ Le « bouclage » est, au sens économique, une expérience quasi-naturelle permettant de respecter la condition « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire isolant l'effet propre des aides des augmentations de loyers dues à des augmentations de qualité.

Tableau 1 Catégorie socio-professionnelle de la personne de référence du ménage (%).

	Locataires		Ensemble des ménages
	Bénéficiaires aides	Non-bénéficiaires aides	
Agriculteurs	0,2 %	0,2 %	0,9 %
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	2,8 %	3,3 %	3,9 %
Cadres, professions intellectuelles supérieures	3,0 %	14,6 %	12,9 %
Professions intermédiaires	8,2 %	18,2 %	14,7 %
Employés	24,4 %	18,0 %	13,8 %
Ouvriers	22,9 %	18,3 %	14,6 %
Retraités	19,5 %	22,4 %	33,0 %
Autres sans activité professionnelle	18,6 %	4,2 %	5,6 %
Non déclaré	0,4 %	0,8 %	0,6 %

Source : enquête Logement 2013. Traitements J.C.

des logements aidés a augmenté d'environ 5 % de plus que l'ensemble des loyers et, d'autre part, que « au bout de quelques années, les loyers des logements non aidés tendent à rejoindre ceux des logements aidés : l'effet des aides sur les loyers semble donc opérer par "contagion" ». Ce mécanisme de contagion est celui évoqué dans le raisonnement théorique précédent.

Gabrielle Fack compare le loyer et les caractéristiques de logements occupés par les ménages modestes (le premier quartile de revenu), en utilisant une méthode qui permet de comparer le loyer d'un ménage aidé à celui d'un ménage non aidé, toutes choses égales par ailleurs. Elle montre « qu'un euro d'aide supplémentaire entraîne une augmentation de loyer de 0,94 euros », qui se traduit par le fait que « les aides sont responsables jusqu'à 58% de la hausse des loyers des ménages à bas revenu sur la période considérée ». Elle montre également que « entre 50% et 80% des allocations de logement ont été absorbées par des hausses de loyer dans le secteur privé » et que les aides n'ont pas d'effet mesurable sur la quantité ou la qualité des logements mis sur le marché, ce qui va dans le sens d'une non-réactivité de l'offre au prix.

Plus récemment (hors de la période de bouclage des aides), Céline Grislain-Létrémy et Corentin Celton comparent les loyers d'agglomérations situées juste au-dessus de la barre de 100 000 habitants et juste au-dessous de cette barre, sachant qu'au-dessus (zone II) les aides sont plus importantes qu'au-dessous (zone III) ce qui permet d'évaluer leur impact toutes choses égales par ailleurs. Les résultats

montrent que les loyers de la zone II sont supérieurs de 5,3 % à ceux de la zone III. Cet écart n'est pas dû à des logements plus grands ni de meilleure qualité, mais à l'effet inflationniste. Les auteurs montrent également l'inélasticité de l'offre, qui ne s'ajuste pas à la demande accrue ni en quantité ni en qualité. Dans ces conditions, comme le montre la théorie, l'effet « inflationniste » des aides sur le loyer est pérenne.

Au total, ces travaux s'accordent sur la rigidité de l'offre, qui ne réagit pas en termes de quantité ou de qualité à une augmentation des loyers. Cela signifie que les effets inflationnistes sont pérennes. Les auteurs estiment que les aides entraînent une hausse des loyers de l'ordre de 5 à 7%. L'une de ces auteurs évalue à plus de la moitié la part des aides empochée par le bailleur. D'autres montrent un effet de contagion de l'inflation des loyers à l'ensemble du parc locatif.

On peut reprocher à ces travaux de concerner une période ancienne (celle du bouclage des aides des années 1990) ou un segment particulier du parc (celui des marchés tendus). Cependant, le reproche essentiel est, à mon sens, de ne pas étudier que les questions de l'inflation des loyers, du coût des aides, ou du bénéfice qu'en tirent les bailleurs sans voir l'avers de la médaille : les aides sont destinées à améliorer les conditions de logement (en quantité ou en confort) des bénéficiaires, qui sont des ménages modestes, au détriment de ménages aisés, donc avec un gain d'équité. La suite de cet article vise à combler ce manque : qui sont les bénéficiaires et en tirent-ils des bénéfices ? →

➔ **Les bénéficiaires pour les locataires des aides au logement : éléments descriptifs¹⁰**

Parmi les locataires, 41,4 % bénéficient d'une aide au logement, principalement sous la forme de l'APL (88,4 %, le reste étant constitué par les ALF, 4,5 %, et les ALS, 7,1%). Ils se partagent à peu près également entre locataires du parc à loyer social et à loyer libre ce qui traduit une surreprésentation des bénéficiaires logés en HLM (en HLM, la moitié des ménages perçoivent une aide au logement, dans le secteur à loyer libre un tiers). Ils reçoivent en moyenne une aide mensuelle de 226 euros (médiane : 221 euros), le quart inférieur d'entre eux recevant 140 euros/mois et le quart supérieur 300 euros/mois.

La répartition des bénéficiaires d'aides par catégories socio-professionnelles de la personne de référence du ménage (tableau 1), moins susceptible de déclarations erronées que le revenu, montre la sélectivité des aides¹¹.

Parmi les locataires bénéficiaires d'aides, les employés et les ouvriers sont à peu près deux fois plus nombreux que dans l'ensemble de la population et ils sont plus nombreux que les locataires non-bénéficiaires. La catégorie « autres, sans activité professionnelle », regroupant principalement des ménages dont la personne de référence ne travaille pas (personne au foyer ou en incapacité de travailler) sont les plus surreprésentés parmi les bénéficiaires. Les cadres et professions intellectuelles supérieures et, à un degré moindre, les professions intermédiaires sont bien plus nombreux parmi les non-bénéficiaires d'aides, ce qui confirme le caractère sélectif de celles-ci.

La répartition selon la situation professionnelle fait apparaître des éléments nouveaux, illustrés par le tableau 2.

¹⁰ Sauf indication contraire, les données de cette section ont pour source l'enquête Logement 2013 de l'Insee (traitements J.C.).

¹¹ Le revenu est sous-estimé dans l'enquête Logement 2013 et un redressement est en cours à partir de données fiscales. Avec le revenu tel qu'il est déclaré par les ménages, il apparaît que le locataire bénéficiaire d'une aide a un revenu médian (13 000 euros environ) au moins deux fois plus faible que le revenu médian du locataire non-bénéficiaire (26 500 euros) ou du ménage français (29 100 euros). La sélectivité des aides, recherchée par ce dispositif, semble donc réelle. Toutefois, le quart des ménages aidés a un revenu déclaré (19 400 euros) supérieur au revenu médian déclaré des locataires, ce qui semble montrer que certains ménages ont la capacité d'échapper à cette sélectivité. Mais le revenu de ce quart supérieur des locataires aidés est à peine supérieur à celui du ménage situé au premier quartile de l'ensemble des ménages (17 700 euros).

Tableau 2 Situation professionnelle de la personne de référence du ménage.

	Locataires		Ensemble des ménages
	Bénéficiaires aides	Non-bénéficiaires aides	
Occupe un emploi	41,6 %	68,5 %	54,8 %
Apprenti	1,0 %	0,1 %	0,2 %
Étudiant	9,9 %	2,9 %	2,4 %
Chômeur	18,6 %	3,9 %	5,3 %
Retraité	16,8 %	22,9 %	33,7 %
Femme/homme au foyer	4,1 %	0,4 %	1,3 %
Inactif car invalide	6,3 %	1,1 %	1,7 %
Autre	1,7 %	0,3 %	0,7 %

Source : enquête Logement 2013. Traitements J.C.

Il s'agit, tout d'abord, de la forte surreprésentation des étudiants. Près des trois quarts des ménages dont la personne de référence est étudiante perçoivent l'APL. L'attention portée à ces bénéficiaires par les pouvoirs publics est donc justifiée. Nombre de ces ménages sont aidés financièrement ou matériellement par leurs parents¹², sans que ces aides ne soient prises en compte dans les critères d'attribution, et ils comptent souvent pour une demi-part dans le foyer fiscal parental. Les APL des étudiants se traduisent par un effet anti-sélectif, puisque nombre d'étudiants d'origine modeste travaillent pour financer leurs études, ce revenu se traduisant par une réduction de leur APL, alors que ceux d'origine aisée, non contraints à un travail rémunéré, bénéficient d'une aide pleine.

Le tableau 2 montre également la très forte surreprésentation des ménages dont la personne de référence est chômeuse parmi les locataires bénéficiaires¹³. Les trois quarts des ménages de locataires dont la personne de référence est au chômage perçoivent l'APL, l'ALF ou l'ALS. Il est probable que ces ménages auraient eu de grandes difficultés à trouver un logement sans ces aides¹⁴. Le revenu annuel médian déclaré du locataire dont la personne de référence est au

chômage est de 10 500 euros (moyenne 12 700 euros) alors que son loyer médian est de 4 800 euros (moyenne : 5 200 euros). Avec un taux d'effort de 41 % (hors aide), le risque d'impayé serait considérable. Grâce à l'APL, le taux d'effort tombe de 41 % à 13,4 % pour ces ménages.

Le tableau 3 confirme certains des enseignements qui précèdent¹⁵. Il concerne les locataires ayant déménagé depuis 4 ans ou moins selon qu'ils perçoivent ou non l'aide personnelle au logement avant et/ou après le déménagement.

La partie haute du tableau indique quelle est la raison principale du déménagement. Parmi les nouveaux bénéficiaires (colonne 1), le taux de ceux qui ont déménagé à cause d'un accident familial (divorce, séparation, veuvage) est presque trois fois supérieur à celui des ménages bénéficiaires avant leur déménagement ou qui ne perçoivent pas d'aide, ni avant ni après. La recherche d'un logement plus grand est aussi une cause de déménagement surreprésentée chez les nouveaux bénéficiaires, mais dans une moindre mesure. Le tableau 3 (dernière ligne) montre également une légère surreprésentation parmi les nouveaux bénéficiaires des ménages dont le nombre de personnes actives a diminué, ce qui confirme le rôle d'assurance contre les accidents de la vie des aides personnalisées au logement¹⁶.

Le dernier point sur lequel des résultats de statistiques descriptives sont présentés est la surface habitable par personne avant et après déménagement, selon que l'APL est

¹² Leur revenu médian annuel déclaré est de 4650 euros, alors que leur loyer annuel se monte à 4560 euros (ils perçoivent une APL annuelle moyenne de 2 300 euros) : il est clair que l'aide parentale manque pour que ce budget ait un sens.

¹³ Il s'agit de pourcentages pour la personne de référence des ménages et non pour l'ensemble de la population active.

¹⁴ En effet, les aides sont une assurance pour le propriétaire en cas d'arriéré de loyer puisque c'est souvent lui qui reçoit directement l'aide attribuée à son locataire (c'est quasi-systématique dans le parc social).

¹⁵ Afin d'avoir des effectifs suffisants, les enquêtes Logement de 2006 et 2013 ont été cumulées.

¹⁶ Une partie des baisses du nombre d'actifs est due à des retraites. Le chiffre moyen élevé (entre 20 et 30 %) est en partie compensé par des augmentations du nombre d'actifs pour d'autres ménages.

ou on perçue (tableau 4). Les ménages ne percevant plus d'aides alors qu'ils en bénéficiaient avant de déménager se détachent en ayant augmenté de 14 % la surface habitable par personne, qui est de 31 m² après déménagement. Le déménagement a permis aux trois autres groupes d'augmenter leur surface habitable par personne de 3 % environ. Les nouveaux bénéficiaires, avec 28 m²/personne, sont à peu près au même niveau que ceux qui avaient déjà une allocation logement et qui l'ont conservée. La question d'une consommation accrue de logement permise par les aides, que l'on attend du point de vue théorique, mérite donc d'être étudiée de plus près par un modèle économétrique.

Les aides aux logements : résultats économétriques

Au-delà des éléments descriptifs qui viennent d'être présentés, deux analyses économétriques sont présentées ici, qui respectent assez bien la condition toutes choses égales par ailleurs. D'une part, la probabilité de recevoir une aide est plus élevée pour les personnes de référence au foyer, inaptes au travail, au chômage ou de sexe féminin (environ 4 fois plus de chances de percevoir une aide que le ménage locataire moyen), pour les moins de 25 ans (majoritairement étudiants, 2 fois plus de chances) ou les jeunes (25 à 44 ans). Les familles nombreuses et les ménages dont la personne de référence travaille à temps partiel reçoivent également plus fréquemment des aides que la moyenne des locataires, mais la différence est plus faible. Inversement, les ménages ayant des revenus élevés ou un nombre d'actifs occupés important sont ceux qui bénéficient le moins d'aides suivis de ceux dont la personne de référence est plus âgée ou retraitée. Ces résultats sont conformes à l'intuition et aux attentes.

D'autre part, la consommation du bien logement (en quantité, i.e. surface habitable par unité de consommation, ou en qualité) est estimée par une méthode économétrique consistant à composer des paires de ménages/logements semblables en tout point, à l'exception de la perception ou non d'une aide. Tout le reste étant réputé identique, on attribue la différence de surface habitable ou de qualité du logement entre les deux membres d'une paire à la perception ou non d'aides. Les résultats montrent que, au sein des paires ainsi constituées, les locataires bénéficiaires d'une aide ont une surface habitable par unité de consumma-

Tableau 3 Perception ou non d'aides au logement par les ménages ayant déménagé depuis moins de 4 ans.

Raison principale du déménagement	Aides après déménagement, pas avant (1)	Aides avant déménagement, pas après (2)	Aides avant et après déménagement (3)	Sans aides ni avant ni après déménagement (4)
Cherchait plus grand	29,7 %	21,7 %	26,3 %	21,5 %
Cherchait meilleure qualité	11,6 %	13,2 %	16,4 %	12,7 %
Suite divorce, séparation, veuvage	27,1 %	10,1 %	10,2 %	13,1 %
Autre raison familiale (quitter parents, etc.)	16,2 %	17,7 %	13,2 %	18,8 %
Recherchait changement d'environnement	17,7 %	26,1 %	30,1 %	24,0 %
Raison professionnelle	7,5 %	19,9 %	5,1 %	16,2 %
Autres raisons	19,9 %	13,1 %	25,0 %	15,3 %
% ménages ayant connu une baisse depuis 4 ans	30,0 %	22,5 %	29,8 %	21,5 %

Source : enquêtes Logement 2006 et 2013. Traitements J.C.

Tableau 4 Surface habitable par personne avant et après déménagement selon la perception ou non d'aides au logement.

	Surface habitable par personne (enquêtes 2006 et 2013)			
	Aides après déménagement, pas avant	Aides avant déménagement, pas après	Aides avant et après déménagement	Sans aides ni avant ni après déménagement
Avant déménagement (m ²)	27,1 %	27,2 %	25,3 %	32,3 %
Après déménagement (m ²)	27,9 %	31,0 %	26,1 %	33,4 %
Évolution (%)	3,1 %	14,0 %	3,2 %	3,4 %

Source : enquêtes Logement 2006 et 2013. Traitements J.C.

tion de 1,4 m² plus faible que les non-bénéficiaires¹⁷. Ils habitent moins fréquemment que les non-aidés dans des immeubles construits après 1999, qui sont un peu plus souvent des immeubles en mauvais état ou dont la façade est dégradée, et dans des logements qui présentent des traces d'humidité. Ces éléments incitent à penser que les allocations logement n'amènent pas à consommer davantage de bien logement, ni en quantité ni en qualité, contrairement aux conclusions de la théorie.

¹⁷ Cet écart n'est pas significativement différent de zéro.

Des propositions à débattre

La conclusion d'Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet¹⁸ est que les allocations logement sont des prestations sociales. L'examen que nous venons de faire des ménages bénéficiaires confirme cette conclusion, en la précisant. Ces allocations sont attribuées préférentiellement aux « ménages modestes ». Échappent à cette sélectivité les étudiants, qui sont →

¹⁸ Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet (2015), *Les allocations logement. Comment les réformer ?*, Éditions rue d'Ulm, 94 p.

→ les principaux passagers clandestins du dispositif¹⁹. Les personnes au foyer ou inaptes au travail, les ménages dont la personne de référence est au chômage ou qui travaillent à temps partiel, les ouvriers et les employés sont surreprésentés, par fois très largement, parmi les bénéficiaires. Les ménages qui ont connu un accident de la vie, familial ou professionnel, sont particulièrement nombreux parmi les nouveaux entrants dans le dispositif.

Beaucoup de ces ménages (étudiants exceptés) n'offrent pas les garanties nécessaires pour que nombre de propriétaires privés consentent à leur signer un bail, et les délais d'attente dans le secteur social sont longs. Il est donc probable que beaucoup de ces bénéficiaires des allocations logement n'auraient pas pu obtenir un logement sans ces aides. Les propriétaires sont en situation « d'asymétrie d'information » ne sachant pas si les postulants seront à même de payer régulièrement le loyer²⁰ et le dispositif des allocations logement corrige, au moins en partie, ce dysfonctionnement du marché puisque les propriétaires peuvent percevoir directement l'APL. Toutefois, il est possible de concevoir d'autres dispositifs aboutissant au même résultat : soit un mécanisme d'assurance de paiement financé par des cotisations des bailleurs et preneurs (ce qui présente un risque d'aléa moral, c'est-à-dire d'impayé volontaire du locataire qui sait que l'assurance viendra se substituer à lui), soit un durcissement des conditions de cautionnement (actuellement, un tiers s'est porté caution du locataire bénéficiant d'une aide dans 43 % des cas), ce qui suppose que les locataires modestes aient dans leurs relations quelqu'un qui offre des garanties suffisantes pour se porter caution.

Un autre objectif des aides logement, l'amélioration des conditions de logement des ménages pauvres, ne semble pas atteint. Les ménages bénéficiaires de ces aides ne semblent pas occuper les logements plus confortables ni disposer d'une surface habitable par personne supérieure à celle des ménages non bénéficiaires. Cela renforce la conclusion qui voit dans ces aides une prestation sociale ordinaire, entrant dans les ressources des ménages pour leur

permettre d'acquérir un panier diversifié de biens. Au demeurant, il est difficile de justifier économiquement des aides particulières pour le bien « logement » par rapport aux biens « santé » (i.e. soins différés pour raisons financières), « alimentation » (i.e. malbouffe), « élevage des enfants », etc. Les quelques tentatives de justifications théoriques qui ont été proposées pour justifier une aide ciblée sur le logement ne sont guère convaincantes.

Deux effets non voulus du dispositif passent alors au premier plan : d'une part, la capture (partielle) des aides par les bailleurs et l'augmentation du niveau général des loyers et, d'autre part, la mauvaise articulation avec deux autres prestations sociales : le RSA et la PPE. Deux propositions ont été faites récemment pour pallier ces problèmes.

Dans une note du Conseil d'analyse économique, Alain Trannoy et Étienne Wasmer proposent de « *mettre en cohérence le dispositif d'aides au logement avec l'ensemble de notre système redistributif en les intégrant dans le système d'impôt sur le revenu* »²¹. Le loyer, sous un plafond, deviendrait déductible du revenu imposable. L'aide au logement se transformerait en impôt négatif pour les non-imposés. Pour les imposés, elle deviendrait une réduction d'impôt. « *Cette réforme amoindrirait l'écart de situation entre les différents parcs de logement, au profit des locataires du parc privé qui ont le plus souffert de la hausse des loyers. Elle réduirait le risque de capture des aides au logement pour les propriétaires-bailleurs.* » Il a été théoriquement démontré que l'impôt sur le revenu est la politique redistributive optimale²², ce qui justifie la proposition de Trannoy et Wasmer.

Dans un travail réalisé pour la Cour des comptes, Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet²³ proposent de fusionner trois prestations sociales : les allocations logement, le revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l'emploi (PPE). Ils ne conserveraient des allocations logement actuelles que le zonage territorial. Ces trois dispositifs ont été conçus séparément, ce qui aboutit à des incohérences, en par-

ticulier en réintroduisant des « trappes à chômage » que le RSA activité et la PPE avaient pour but de combattre²⁴. Avec la réforme proposée par ces auteurs, la capture des aides par les bailleurs disparaîtrait ou serait atténuée. La Cour des comptes a repris à son compte cette proposition, qui n'appelle pas, comme la précédente, une refonte en profondeur de la fiscalité.

Le débat reste ouvert parmi les économistes sur ces propositions. Par exemple, Jean Bosvieux propose, en particulier, de réformer la procédure d'expulsion et de corriger le traitement inéquitable en faveur des locataires du parc social qui bénéficient d'un double avantage (APL et loyer inférieur à celui du secteur libre)²⁵. En tout état de cause, ces réformes possibles, qui aboutiraient à la disparition du dispositif actuel d'aides, doivent s'accompagner, d'une part, d'un dispositif d'assurance ou de caution renforcé pour pallier le risque d'impayés de loyer et, d'autre part, d'un dispositif d'aide aux accédants à la propriété d'origine modeste qui ne se traduise pas par une inflation des valeurs vénales. ■

¹⁹ Il y a également quelques locataires de leur résidence principale qui sont propriétaires d'un autre logement, mais ils sont peu nombreux.

²⁰ Les craintes d'impayés sont justifiées : 7,3 % des locataires aidés ont des arriérés de loyer, contre 2,4 % des locataires non aidés.

²¹ Alain Trannoy, Étienne Wasmer, 2013, « La politique du logement locatif », Note du Conseil d'analyse économique, 12 p.

²² Antony Atkinson, Joseph Stiglitz, *Lectures on public economics*, McGraw-Hill, 1980.

²³ Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet (2015), *op. cit.*

²⁴ « *Parce qu'elle diminue le montant des aides au logement, une augmentation de 1 euro du revenu d'activité pour des individus rémunérés entre 0,3 et 1 Smic se traduit par une augmentation du revenu disponible brut de seulement 27 centimes* » (Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, *ibid.*).

²⁵ « Aides personnelles : vers une intégration dans les minima sociaux ? », octobre 2015.

