

## Introduction

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

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

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

---

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

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

L'efficacité de ces aides a cependant été remise en cause par une série d'études empiriques démontrant l'effet inflationniste du dispositif sur les loyers. En s'appuyant sur des méthodologies, des données et des périodes différentes, ces études aboutissent toutes au même constat préoccupant : une partie importante des aides au logement, comprise entre 70 % et 100 %, serait capturée par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés. Le barème des aides – celles-ci étant conçues comme une subvention proportionnelle au loyer dans la limite d'un loyer plafond – incite en effet à l'augmentation des loyers. De surcroît, la faible réactivité de l'offre de logements en France, une des plus faibles parmi les pays de l'OCDE<sup>3</sup>, renforce l'effet inflationniste des aides : la construction de nouveaux logements est insuffisante pour absorber l'augmentation de la demande.

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

---

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

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

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

Plusieurs options de réforme ont déjà été avancées dans le débat public. On peut citer en particulier les travaux du Conseil d'analyse économique (CAE) qui, sous l'impulsion d'Alain Trannoy et d'Étienne Wasmer, a formulé une proposition concrète de réforme consistant à intégrer les aides au logement à l'impôt sur le revenu, de manière à limiter leur capture par les bailleurs<sup>4</sup>. L'Institut des politiques publiques (IPP) a simulé et analysé cette proposition, ainsi que plusieurs autres pistes de réforme, dans le cadre d'un rapport publié sous la forme d'un *Rapport IPP*<sup>5</sup>. Si nous n'avons finalement pas retenu la proposition d'intégrer les aides au logement à l'impôt sur le revenu, c'est parce que cette réforme ambitieuse nécessite avant tout la rénovation dudit impôt, qui représente un chantier à part entière ; par ailleurs, en introduisant une déductibilité fiscale des loyers pour tous les ménages, cette option de réforme rétablit de fait un lien entre le montant

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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