HAL open science

Réformer les aides personnelles au logement

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

To cite this version:

Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet, et al.. Réformer les aides personnelles au logement. [Rapport de recherche] Rapport IPP n°10, Institut des politiques publiques (IPP). 2015. hal-02464103

HAL Id: hal-02464103

https://hal.science/hal-02464103v1

Submitted on 2 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut des
Politiques Publiques

RAPPORT IPP N°10 – JUIN 2015

Réformer les aides personnelles au logement

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

Institut des
Politiques Publiques

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

www.ipp.eu

CREST
Centre de Recherche
en Économie et Statistique

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

Les auteurs du rapport

Antoine BOZIO est chercheur associé à l'École d'économie de Paris et à l'*Institute for Fiscal Studies* de Londres. Il est aussi actuellement directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP) et membre du Conseil d'analyse économique (CAE). Ses travaux de recherche concernent en particulier le système de retraite et la fiscalité.
Page personnelle : http://www.ipp.eu/fr/annuaire/antoine-bozio/

Gabrielle FACK est maître de conférence à l'Université Paris 1, chercheuse associée à l'École d'économie de Paris et affiliée à l'IPP. Spécialiste de l'économie publique et de l'économie du logement, elle a publié plusieurs études sur le fonctionnement des marchés immobiliers et les politiques du logement, ainsi que sur la philanthropie et les politiques d'incitations fiscales aux dons.
Page personnelle : https://sites.google.com/site/gabriellefack/

Julien GRENET est chargé de recherche au CNRS, chercheur associé à l'École d'économie de Paris et directeur adjoint de l'IPP. Spécialiste de l'économie de l'éducation, il a publié plusieurs études consacrées aux rendements de l'éducation, aux politiques de choix scolaire et à l'impact des aides financières sur la réussite des étudiants dans l'enseignement supérieur.
Page personnelle : http://www.parisschoolofeconomics.com/grenet-julien/

Malka GUILLOT est économiste à l'IPP et doctorante en sciences économiques au Centre de recherche en économie et statistique (CREST). Spécialiste de la fiscalité, elle travaille sur l'analyse du système social et fiscal français.
Page personnelle : http://www.ipp.eu/fr/annuaire/malka-guillot/

Marion MONNET est économiste à l'IPP. Diplômée de l'École d'économie de Paris, elle a travaillé sur les politiques de l'environnement au sein du Ministère de l'écologie et du développement durable, et ses recherches portent à présent sur le système socio-fiscal français.
Page personnelle : http://www.ipp.eu/fr/annuaire/marion-monnet/

Lucile ROMANELLO est économiste à l'IPP. Après avoir fait sa thèse à Sciences-Po en économie des politiques publiques, elle a intégré la Direction générale du Trésor où ses recherches ont porté sur le système socio-fiscal français et les politiques de redistribution. Elle continue de travailler sur ces problématiques au sein de l'IPP.
Page personnelle : http://www.ipp.eu/fr/annuaire/lucile-romanello/

Remerciements

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une consultation lancée par la Cour des comptes sur des études relatives aux aides personnelles au logement. Les auteurs souhaitent remercier l'équipe de la Cour pour les interactions fructueuses sur le sujet : Cédric Brottier, Guillaume Chapelle, Claire Gasançon-Bousselin, Philippe Hayez, Virginie Lobbedey et Eric Parpaillon.

Nous remercions également les équipes de la Cnaf pour leur aide dans l'accès aux données de l'échantillon national des allocataires, et en particulier Pauline Domingo et Florence Thibault.

Nous remercions enfin tous les intervenants à la table ronde organisée à la Cour pour leurs commentaires stimulants qui ont permis d'améliorer cette étude : Hervé Boulhol, Denis Burckel, Jacques Friggit, Alain Trannoy et Etienne Wasmer.

Bien évidemment, toutes les erreurs, omissions ou approximations contenues dans ce rapport sont de la seule responsabilité des auteurs.

Synthèse des résultats

Cette étude propose plusieurs options de réformes des aides personnelles au logement, à partir de simulations réalisées à budget et à redistribution constants. Les scénarios analysés couvrent un large spectre de réformes, qui vont de la modification de la formule de calcul des aides à des options plus ambitieuses visant à mieux intégrer les aides au logement à l'architecture globale du système socio-fiscal français.

Constats sur le système actuel des aides au logement

- La formule des aides au logement est aujourd'hui d'une très grande complexité, sans justification apparente. Sans dénaturer le barème actuel des aides, il est possible de simplifier la formule de calcul afin de faire apparaître clairement les différents paramètres déterminant le montant des aides au logement : la composition du ménage, ses ressources, son loyer (dans la limite d'un plafond) et sa localisation.
- Dans la formule actuelle des aides, au-dessous du plafond de loyer, un euro d'augmentation de loyer se traduit mécaniquement par un euro d'aide au logement supplémentaire, ce qui crée de très fortes incitations à augmenter les loyers.
- Les résultats d'études d'impact récentes montrent des effets forts des aides au logement sur les loyers, suggérant ainsi une capture d'une partie des aides par les bailleurs.

- De plus, les aides au logement sont aujourd'hui mal articulées aux autres prestations sociales visant à aider les ménages à faibles ressources, comme le Revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l'emploi (PPE). Alors même que l'introduction du RSA avait pour but de réduire les taux marginaux effectifs appliqués aux bas salaires, la prise en compte de l'ensemble des prestations sociales, y compris les aides au logement, a un effet global très désincitatif au retour à l'emploi des ménages bénéficiaires.

Un préalable à toute réforme : le découplage des aides au logement du montant du loyer

- Le découplage des aides au logement du montant du loyer a pour principal objectif de limiter l'impact inflationniste des aides sur les loyers.
- Les scénarios de découplage des aides au logement du montant du loyer sont réalisables de façon relativement simple, à budget constant pour les finances publiques, et avec des effets redistributifs minimes. Les ménages qui gagnent relativement à ce type de réformes sont ceux qui s'acquittent actuellement d'un loyer inférieur au plafond aujourd'hui en vigueur, généralement des familles avec enfants résidant dans des logements peu onéreux au vu de la taille du ménage.
- Les scénarios de découplage total, qui consistent à supprimer le zonage des aides au logement, introduisent mécaniquement des effets redistributifs entre zones. À budget constant, ils impliquent un transfert des aides des ménages résidant en Île-de-France vers les ménages des zones rurales ou des petites agglomérations. Si on souhaite supprimer le zonage sans entraîner un transfert entre zones – en laissant inchangée la situation des ménages de la zone 3 (zones rurales et petites agglomérations) – le budget des aides au logement peut être réduit de 1,3 milliards d'euros, au prix toutefois d'une réduction

supplémentaire des aides dans les zones 1 et 2.

- En supprimant la référence au loyer dans la formule de calcul des aides au logement, les scénarios de découplage ont pour avantage de faciliter la simplification du barème, et de le rapprocher de celui des autres prestations sociales versées sous condition de ressources (qui dépendent principalement de la composition du ménage et de ses revenus).
- Dans tous les scénarios de découplage, les ménages logés dans le secteur social sont relativement avantagés par la réforme du fait qu'ils s'acquittent de loyers inférieurs aux loyers plafonds. Ce biais en faveur des ménages résidant dans le parc social tend à renforcer l'inégalité de traitement entre secteur privé et secteur social, puisque l'« avantage HLM », qui s'ajoute aux aides au logement, se trouve renforcé. Pour maintenir constant l'avantage HLM après la réforme, il est possible d'introduire un barème différencié des aides au logement pour les ménages logés dans le secteur social. Cette option permet aussi d'envisager de réduire l'avantage HLM afin d'égaliser la situation des ménages résidant dans les deux secteurs.

Modéliser l'impact des réformes sur les prix des loyers

- L'impact des scénarios de découplage sur les prix des loyers est par nature incertain et il ne prend en compte que le parc locatif privé, en l'absence d'estimations disponibles sur l'effet inflationniste des aides dans le parc social. Selon nos hypothèses médianes, les différentes variantes sont susceptibles d'entraîner une diminution des prix des loyers comprise entre 0,8 % et 1,5 %. L'effet dynamique de la réforme – c'est-à-dire l'impact des revalorisations des aides sur les loyers – permet d'envisager une réduction de moitié des effets inflationnistes dus aux incitations sous le plafond de loyer, même si les effets seraient quantitativement faibles. Cette réduction limitée de l'impact inflationniste des

aides tient au fait que le seul mécanisme considéré est la suppression du lien direct des aides avec le montant du loyer. Or, seuls 7 % des ménages bénéficiaires des aides au logement seraient touchés par la suppression de ce lien dans le parc privé.

- La modélisation d'un découplage des aides du montant des loyers ne permet pas d'expliquer l'ampleur des effets inflationnistes constatés par la littérature empirique. Plusieurs travaux récents invitent à envisager l'existence d'effets comportementaux, qui pourraient expliquer que l'effet inflationniste de ces prestations concerne non seulement les bénéficiaires dont le montant d'aide dépend directement du loyer (ménages situés sous le loyer plafond), mais également ceux qui s'acquittent d'un loyer supérieur au plafond prévu par le barème des aides. D'une part, l'effet de *label* des aides, dû à leur étiquetage comme « allocations pour le logement », peut inciter les ménages à consacrer aux dépenses de logement une part de l'aide beaucoup plus importante qu'ils ne le feraient dans le cas d'un transfert de revenu non fléché. D'autre part, la *salience* des aides, c'est-à-dire la plus ou moins grande visibilité du montant auquel est éligible chaque ménage, peut affecter leur incidence. Il est en effet plus facile pour les bailleurs de capter une part des revalorisations d'aides quand les ménages ne les observent qu'imparfaitement, comme dans le cas du tiers payant, que lorsque cette information est donnée uniquement aux bénéficiaires. Enfin, la capacité des bailleurs à augmenter les loyers dépend également de la segmentation du marché immobilier, qui offre la possibilité de discriminer plus facilement certaines catégories de bénéficiaires d'aides, comme les étudiants ou les ménages les plus modestes.
- Si les effets précités sont bien à l'origine des effets inflationnistes mesurés, alors la meilleure option de réforme consisterait à ne plus recourir à une prestation explicitement affectée au logement, et d'y substituer une intégration des aides au logement à d'autres composantes du système socio-fiscal, soit en

les fusionnant avec d'autres prestations sociales, soit en les versant sous la forme d'un crédit d'impôt.

La fusion des aides au logement avec la Prime pour l'emploi et le Revenu de solidarité active : une rationalisation efficace

- Dans le cadre d'un scénario de découplage total, il est envisageable de fusionner les aides au logement avec la Prime pour l'emploi (PPE) et le Revenu de solidarité active (RSA). Une telle fusion permet de simplifier le système de prestations sociales pour les bas revenus, de réduire les interactions aujourd'hui peu cohérentes entre ces dispositifs, et de proposer une nouvelle prestation potentiellement plus incitative au retour à l'emploi.
- Les difficultés d'un tel scénario de fusion viennent de la définition des entités bénéficiaires, de la périodicité et des champs concernés des deux prestations sociales. En particulier, il est important de prendre en compte i) le cas des propriétaires pauvres, éligibles au RSA, mais pas aux aides au logement ; ii) le cas des jeunes de moins de 25 ans, éligibles à la PPE et aux aides au logement mais pas au RSA. Toute réforme à budget constant impose de faire des choix sur les populations auxquelles la nouvelle prestation sera ouverte. Nous avons choisi – dans les scénarios présentés dans le rapport – de reprendre la périodicité du RSA, de définir une nouvelle base ressources proche de celle du RSA mais incluant une mesure des loyers implicites qui constituent une ressource pour les propriétaires-occupants, et d'exclure les étudiants du nouveau dispositif.
- Si le périmètre de la nouvelle prestation n'inclut ni les personnes âgées, ni les étudiants, les montants d'aides au logement dont ils bénéficient actuellement (respectivement 1,5 milliards et 1,2 milliards) ne sont pas inclus dans le budget pour la simulation. Ce choix laisse donc la possibilité d'utiliser ces

ressources pour, d'une part fusionner l'allocation logement avec l'Allocation de solidarité aux personnes âgées pour les plus de 65 ans, et d'autre part, réformer le système actuel de bourses sur critères sociaux afin d'améliorer la redistributivité globale du système d'aide aux étudiants.

- Une difficulté additionnelle, propre à la simulation, est la prise en compte du taux de non-recours, important pour le RSA, mais nettement plus faible pour les aides au logement. Il est très difficile d'estimer le taux de non-recours qui s'appliquerait à la nouvelle prestation. Pour la vertu pédagogique des simulations, nous avons décidé de comparer les deux systèmes en supposant un taux de recours de 100 %.
- La nouvelle prestation peut être conçue de plusieurs manières tout en opérant à budget constant. Nous présentons trois variantes : la première vise à maintenir le revenu disponible des personnes sans ressources qui bénéficiaient auparavant des aides au logement et du RSA. Cette option aboutit à une nouvelle prestation aussi redistributive qu'actuellement, les propriétaires pauvres étant les principaux gagnants de la réforme. Dans ce scénario, l'incitation à la reprise d'activité est faible, proche de la situation actuelle où le cumul des allocations logement et du RSA conduit à une double dégressivité de l'ensemble des prestations lors de la reprise d'emploi. La seconde option proposée consiste à rétablir une incitation à la reprise d'activité, en cohérence avec les objectifs initiaux assignés au RSA activité. À budget constant, cela implique de réduire fortement le revenu de remplacement pour les ménages sans ressources. Enfin, nous présentons une troisième option intermédiaire, qui garantit un revenu disponible plus faible qu'actuellement [1], mais avec une incitation plus forte à la reprise d'emploi. Il est important de noter que la présente étude n'évalue pas la forme optimale que pourrait prendre une prestation sociale d'aide aux bas revenus. Les différentes options présentées sou-

1. Soit un revenu disponible plus faible que la somme des aides au logement et du RSA socle

lignent avant tout les arbitrages auxquels fait face le législateur.

L'intégration à l'impôt sur le revenu : des résultats contrastés

- L'intégration des aides au logement au dispositif de l'impôt sur le revenu permet d'envisager une réforme plus radicale encore, qui vise à mieux intégrer prestations et prélèvements dans un système cohérent. Le double objectif de cette réforme est de réduire l'impact inflationniste des aides au logement sur les loyers tout en rétablissant une certaine équité fiscale entre propriétaires et locataires.
- Nous suivons dans nos simulations la proposition formulée par Trannoy et Wasmer (2013), qui consiste à déduire le loyer du revenu imposable – intégralement ou dans la limite un plafond – et à transformer les aides au logement en crédit d'impôt. Le coût pour les finances publiques de la réduction du revenu imposable est financé par une hausse de la taxe foncière.
- La partie de la réforme consistant à transformer les aides au logement en crédit d'impôt a pour effet de réduire la capacité des bailleurs à évaluer le montant d'aide effectivement perçu par leurs locataires. Par ce biais, cette réforme est susceptible de réduire l'effet inflationniste, de la même façon que dans le scénario de la fusion entre les aides au logement et le RSA. La relation encore plus distante entre le mode de calcul du crédit d'impôt et la perception qu'en auraient les bailleurs renforce la capacité de ce mécanisme à limiter l'effet inflationniste de l'aide attribuée. L'utilisation de l'entité de foyer fiscal, et de la structure du quotient familial, peut par contre potentiellement engendrer des effets redistributifs assez forts entre ménages.
- La partie de la réforme qui consiste à déduire le loyer du revenu imposable aboutit à des résultats plus contrastés. D'une part, un lien entre le montant du loyer et l'avantage fiscal est réintroduit si l'on souhaite abolir totalement l'in-

égalité de traitement entre propriétaires et locataires, et l'effet inflationniste s'en trouverait renforcé. D'autre part, le financement de cette composante de la réforme par une hausse de la taxe foncière conduit à des résultats ambigus : si la hausse de la taxe foncière supportée par les propriétaires touche davantage les déciles supérieurs de la distribution des revenus, de nombreux perdants de la réforme se trouvent être des propriétaires pauvres qui subissent la hausse de la taxe foncière sans contrepartie.

- Tout en étant une piste de réforme prometteuse, l'intégration des prestations sociales au dispositif de l'impôt sur le revenu impose de revoir le fonctionnement de l'impôt sur le revenu, en particulier la temporalité des ressources prises en compte et son mode de prélèvement.

Sommaire

Remerciements **1**

Synthèse des résultats **10**

Introduction **13**

1 Quels enjeux pour la réforme des aides au logement ? **19**
1.1 Les justifications économiques des aides personnelles au logement . 19
1.2 Les effets des aides au logement sur le montant des loyers 23
1.3 Le système socio-fiscal doit-il dépendre du coût de la vie ? 27

2 Législation des aides au logement **33**
2.1 Présentation des aides au logement 33
2.2 La formule de calcul des aides au logement 34
2.3 La simplification de la formule de calcul des aides au logement . . . 38

3 Méthodologie et statistiques descriptives **41**
3.1 Le modèle de micro-simulation TAXIPP 41
3.2 Les données sources 43
3.3 Statistiques descriptives 46
3.4 Simulations des réformes 54

4 Découplage des aides au logement et du loyer **57**
4.1 Objectifs et motivations du scénario de découplage 57
4.2 Présentation des scénarios de découplage 58
4.3 Résultats des simulations – Impacts redistributifs 61
4.4 La différence entre le parc social et le parc privé 70
4.5 Effet des scénarios de réforme sur les loyers 74

5 Fusion des aides au logement et du Revenu de solidarité active **85**
5.1 Objectifs et motivations de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE 85

5.2 Présentation des scénarios de fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE 87
5.3 Résultats des simulations – Impacts redistributifs 97
5.4 Effet de la réforme sur les prix du logement 110

6 Intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu 113
6.1 Objectifs et motivations de l'intégration des aides à l'impôt sur le revenu 113
6.2 Présentation des scénarios d'intégration des aides à l'impôt sur le revenu 115
6.3 Résultats des simulations – Impacts redistributifs 118

7 Comparaisons des différentes options de réformes 133
7.1 Récapitulatif des réformes envisagées pour les aides au logement . . 133
7.2 Les critères d'évaluation des réformes 135
7.3 Comparaison des réformes 137
7.4 D'autres variantes sont possibles 140

Conclusion générale 141

Annexe A. Barèmes des aides pour les scénarios de découplages 145

Annexe B. La base ressource des aides au logement 147
B.1 Détermination des ressources à prendre en compte 147
B.2 Situations spéciales donnant droit à des déductions, abattements et majorations supplémentaires 148
B.3 Dispositifs spécifiques 151

Références 155

Liste des tableaux 159

Liste des figures 161

Introduction

Les aides personnelles au logement se situent à la croisée entre les politiques du logement visant à faciliter l'accès de la population à un bien de nécessité, et les politiques sociales visant à améliorer le niveau de vie des populations les plus modestes. Il s'agit donc de prestations sociales qui dépendent étroitement du coût du logement. Ce faisant, elles induisent des effets inflationnistes sur les loyers, qui réduisent en retour l'efficacité de cette politique. Si une part importante des aides au logement est capturée par les bailleurs, la dépense publique qui est consacrée à ces aides – plus de 16 milliards d'euros – a une efficacité limitée dans l'objectif assigné de réduction de la pauvreté et des situations de mal-logement.

Au vu de l'importance de la politique du logement locatif en France, tant pour les bénéficiaires potentiels que pour les finances publiques, chercher à réformer le système des aides personnelles au logement afin d'en améliorer l'efficacité représente un enjeu majeur de politique publique. L'objectif de cette étude est de proposer et d'analyser plusieurs scénarios de réforme qui visent à réduire les effets inflationnistes des aides personnelles au logement.

Contexte de l'étude

Cette étude se place dans un contexte de finances publiques contraint, où les marges de manœuvre budgétaires sont limitées, ce qui rend l'objectif d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique d'autant plus nécessaire. Parmi l'ensemble des dépenses publiques, la politique du logement locatif se caractérise en France par une intervention massive, parfois incohérente, aux résultats limités (**?**). Pour autant, le logement est un bien de nécessité, dont l'accès à l'ensemble de la population

dans des conditions décentes fait partie des objectifs majeurs de l'action publique.

Alors que les aides personnelles au logement ont été développées avec l'idée qu'elles seraient un outil plus flexible, et donc plus efficace, pour cibler les ménages faisant face à des difficultés de logement, une série d'études a mis en lumière que ces aides ont pour effet de renchérir le loyer des bénéficiaires (Laferrère et Le Blanc, 2002 ; Fack, 2005 ; Grislain-Letrémy et Trevien, 2014). Ces études, bien qu'ayant utilisé des méthodologies, des données et des périodes différentes, aboutissent à un même constat préoccupant pour l'efficacité des aides au logement : une partie importante des aides, entre 70 % et 100 %, serait capturée par les bailleurs sous la forme de loyers plus élevés.

Objectifs de l'étude

Dans ce contexte, plusieurs experts ont suggéré de réformer les aides personnelles au logement afin de les rendre moins promptes à la capture par les bailleurs (Fack, 2011; **?**). L'objectif de ce travail est d'analyser plusieurs options pour réformer fondamentalement les aides personnelles au logement et en améliorer l'efficacité.

Différents scénarios sont proposés pour désolidariser le calcul des aides au logement du prix des loyers : 1) une réforme consistant à *découpler le montant des aides du niveau des loyers*, 2) une *fusion des aides personnelles au logement avec la PPE et le RSA* et 3) une *intégration des aides au dispositif de l'impôt sur le revenu*.

Plusieurs variantes de ces réformes sont envisagées. En ce qui concerne les réformes de découplage, on compare i) un découplage *a minima*, où le seul changement consiste à supprimer le lien direct entre montant du loyer et montant des aides, tout en conservant le zonage territorial qui intervient dans la définition du montant de l'aide, à ii) un découplage total, où le calcul de l'aide ne dépendrait plus directement du lieu d'habitation. En ce qui concerne la fusion des aides personnelles au logement avec la PPE et le RSA, on compare trois scénarios, l'un incitant fortement à la reprise d'une activité rémunérée, l'autre garantissant un certain niveau de ressources minimum et enfin, un scénario intermédiaire. La dernière réforme,

qui concerne l'intégration des aides au logement au dispositif de l'impôt sur le revenu propose différentes variantes qui consistent à déduire du revenu imposable les loyers dans leur totalité ou dans la limite d'un plafond.

Ces différents scénarios de réforme sont élaborés à budget constant, tout en s'efforçant de conserver le profil redistributif global des aides au logement en fonction du décile de revenu disponible, qui tend actuellement à se concentrer sur les ménages les plus modestes.

Plan du rapport

Le rapport s'articule autour de sept chapitres. Les trois premiers chapitres posent les éléments de diagnostic sur les aides au logement et décrivent la méthodologie adoptée dans cette étude. Les trois chapitres suivants proposent chacun l'analyse d'un scénario de réforme des aides au logement. Un chapitre permet de synthétiser les effets des réformes.

Chapitre 1 : Quels enjeux pour les aides au logement ?

Le premier chapitre est consacré à une revue de la littérature sur les aides au logement, en insistant plus particulièrement sur les études qui ont mis en évidence les effets des aides sur les prix des loyers, en France comme à l'étranger. Le chapitre discute aussi plus fondamentalement les arguments qui penchent en faveur ou en défaveur de l'intégration du coût de la vie dans l'architecture du système socio-fiscal.

Chapitre 2 : La législation des aides au logement

Le second chapitre présente de façon didactique la législation particulièrement complexe des aides au logement aujourd'hui en vigueur en France. Une simplification de la formule de calcul des aides au logement est proposée, qui permet de clarifier la modélisation effectuée dans cette étude, tout en soulignant les éléments qui sont susceptibles d'être modifiés par les scénarios de réforme.

Chapitre 3 : Méthodologie et statistiques descriptives.

Le troisième chapitre est consacré à des éléments méthodologiques communs à toutes les simulations de réformes proposées. Le modèle de microsimulation TAXipp est présenté, ainsi que les données sources mobilisées dans le cadre de cette étude. La méthodologie retenue pour analyser les scénarios de réforme est également présentée : toutes les simulations sont réalisées à budget constant et, dans la mesure du possible, à redistribution constante, afin de mettre en évidence les purs gains d'efficacité que l'on peut attendre de ces réformes. Quelques statistiques descriptives sur les aides au logement sont aussi présentées à la fin du chapitre.

Chapitre 4 : Découplage des aides au logement et du loyer

Ce chapitre analyse le scénario central de réforme, qui consiste à supprimer le lien entre le montant de l'aide au logement et le montant effectif du loyer. C'est par ce biais que la réduction de l'effet inflationniste est attendue de façon non ambiguë. Deux variantes sont proposées : la première, dite « partielle », conserve le zonage actuel des aides alors que la seconde, dite « totale », propose un barème unique pour l'ensemble du territoire.

Chapitre 5 : Fusion des aides au logement, de la Prime pour l'emploi et du Revenu de solidarité active

Le cinquième chapitre de ce rapport se concentre sur le scénario de découplage total et propose d'aller plus loin dans la transformation des aides personnelles au logement en prestations sociales. Le chapitre envisage ainsi une fusion de ces aides avec la Prime pour l'emploi (PPE) et le Revenu de solidarité active (RSA) et discute des options possibles pour organiser l'architecture de cette nouvelle prestation intégrée.

Chapitre 6 : Intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu

Ce chapitre du rapport s'intéresse à une réforme encore plus ambitieuse, qui vise à intégrer les aides personnelles au logement au dispositif de l'impôt sur le revenu,

de manière à réduire non seulement l'effet inflationniste des aides, mais également les inégalités de traitement fiscal entre propriétaires et locataires.

Chapitre 7 : Synthèse des effets des réformes

Ce dernier chapitre synthétise les effets des trois scénarios et donne des éléments afin de comparer les réformes entre elles en évaluant leur capacité à atteindre différents objectifs.

Chapitre 1

Quels enjeux pour la réforme des aides au logement ?

Avant d'envisager différents scénarios de réforme des aides personnelles au logement (APL), il est utile de revenir sur les principes fondamentaux qui déterminent l'architecture de ce type de prestations sociales. Il est ainsi important de rappeler les objectifs attendus des aides au logement et leur justification économique par rapport aux autres instruments de politiques publiques disponibles (partie 1.1). Nous documentons ensuite les effets inflationnistes que peuvent générer les aides au logement sur le niveau des loyers, en discutant les causes possibles de ces effets d'incidence (partie 1.2). Enfin, nous proposons un aperçu rapide de la littérature économique consacrée à la question plus générale de la prise en compte des différences spatiales du coût de la vie dans les systèmes socio-fiscaux (partie 1.3).

1.1 Les justifications économiques des aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement sont des prestations sociales versées sous conditions de ressources et affectées à la dépense de logement. Elles ont pour vocation de soutenir les personnes et les familles aux ressources limitées dans leur effort financier dédié au logement, considéré comme un bien de première nécessité. Elles

relèvent de ce fait à la fois d'une politique sociale, visant à réduire la pauvreté et les inégalités de niveaux de vie, mais aussi d'une politique du logement, dont l'objectif est d'améliorer la quantité et la qualité des logements des ménages les plus modestes.

Pour autant, leur justification économique, par rapport aux autres instruments de politiques publiques disponibles, est loin d'être évidente, et a conduit la littérature économique à s'interroger sur leur bien-fondé [1].

1.1.1 Un instrument de redistribution parmi d'autres

Du fait de leur double objectif, les aides personnelles au logement sont proches de deux autres instruments de politiques publiques : les prestations sociales et le logement social.

Comme les autres prestations sociales sous condition de ressources, les aides personnelles au logement sont des prestations monétaires en direction des ménages les plus modestes. Elles sont de fait un outil majeur de la redistribution opérée par le système socio-fiscal. En France, leur rôle est ainsi proche des minima sociaux comme le Revenu de solidarité active (RSA), même si par leur ciblage, ces prestations sont moins concentrées sur la fraction la plus pauvre de la population. Par leur nature, les aides au logement diffèrent néanmoins des autres prestations sociales en ce sens qu'elles visent avant tout à garantir l'accès pour les bénéficiaires à un certain niveau de consommation de logement, et pas uniquement la garantie d'un niveau de revenu. La nature affectée des aides au logement n'est pourtant pas totale : certes, le montant d'aide dépend pour certains ménages du montant du loyer, mais dans la majorité des cas, le loyer est supérieur au montant plafond, renforçant ainsi la proximité des aides personnelles au logement avec les autres prestations sociales en direction des faibles revenus.

Les aides personnelles au logement sont aussi proches de la politique de logement social qui offre, *via* le parc HLM, des logements aux ménages modestes à des loyers inférieurs aux prix de marché. De fait, « l'avantage HLM », compris comme la

1. Pour une revue complète de la littérature et des justifications aux différentes formes des politiques du logement locatif, voir Fack (2011) et Trannoy et Wasmer (**?**2013a).

différence entre le loyer HLM et le loyer de marché d'un même logement, permet de réduire le coût du logement pour les ménages bénéficiaires d'une façon en apparence similaire aux aides personnelles au logement. La différence – de taille – entre ces deux dispositifs vient du fait que les aides personnelles au logement, contrairement à l'avantage HLM, ne sont pas liées à un logement mais à une personne.

Les aides personnelles au logement subventionnent directement la demande de logement, et peuvent être mieux ajustées aux caractéristiques des ménages bénéficiaires que le logement social. Elles présentent deux avantages principaux par rapport au logement social : d'une part, la progressivité des aides au logement permet une redistribution beaucoup plus ciblée que l'avantage HLM ; d'autre part, elles laissent une plus grande liberté de choix de localisation aux individus et ne freinent pas leur mobilité, puisque les ménages ne risquent pas de perdre l'aide s'ils déménagent. En revanche, contrairement au logement social qui agit directement sur l'offre de logement, les aides à la personne n'ont pas de prise directe sur les bailleurs, et leur effet sur la quantité, la qualité, et le prix des logements loués ne peut pas être directement contrôlé par l'État.

Dans le cadre du logement social, la réglementation des offices publics de l'habitat permet en théorie à l'État de mieux s'assurer que les logements répondent à des exigences de salubrité et d'entretien des logements, de limitation des loyers et de non discrimination des ménages potentiellement éligibles.

Malgré leur différences de fonctionnement, ces deux types d'aides, qui sont considérées comme des aides attachées à la consommation d'un bien précis, n'ont pas une justification économique évidente.

1.1.2 Une justification économique peu évidente

D'un point de vue économique, l'utilité des aides au logement, est discutable. Si l'on prend comme objectif la réduction des inégalités sociales ou la lutte contre la pauvreté, un transfert direct de revenu sera en général un outil de redistribution plus efficace qu'une aide affectée à la consommation de logement. En effet, en l'absence d'imperfections de marché, la valeur d'une aide en nature ne peut être qu'inférieure ou égale à celle d'un transfert de revenu d'un montant équivalent

(Fack, 2011). Par exemple, si l'aide prend la forme d'une subvention proportionnelle au prix, comme c'est le cas pour les aides au logement, elle va entraîner un changement des prix relatifs du logement et des autres biens, et conduire à une distorsion de la consommation du ménage dans le sens d'une surconsommation du bien subventionné. Avec un transfert direct de revenu, le ménage reste libre d'utiliser ses ressources pour les biens qui lui procurent la plus grande utilité, ce qui ne le conduit pas nécessairement à consommer beaucoup plus de logement.

L'utilisation d'une prestation affectée n'a donc de sens que si l'on considère que les ménages modestes ne consommeraient pas assez de logement s'ils recevaient un montant équivalent d'aide sous la forme d'une prestation non affectée. C'est la justification qui entoure la mise en place de politiques publiques pour permettre à chacun d'accéder à des biens de nécessité absolue, des *merit goods* au sens de Musgrave (1987), dont la consommation est jugée sous-optimale sans l'intervention publique. Une telle situation peut avoir lieu si la consommation de logement engendre des externalités non perçues par ces ménages, c'est-à-dire qu'elle a des effets sur d'autres individus, comme par exemple des effets de logements insalubres sur le voisinage ou une sous-consommation en logement affectant l'éducation des enfants, résultant des choix de logement des parents [2]. Pour autant, l'ampleur de ces externalités est généralement considérée comme trop modeste dans la plupart des pays développés, en France en particulier, et ne semble donc pas être la justification principale de la mise en place d'aide au logement.

Des motifs non économiques, comme un certain paternalisme de la part des pouvoirs publics, qui jugeraient que les ménages pauvres ne sont pas en mesure d'effectuer les « bons choix » de consommation ou du moins qu'ils décideraient de se loger dans des logements surpeuplés ou de qualité indécente (Hills, 2005; Olsen, 2003), pourraient également expliquer la forme actuelle des aides au logement. L'objectif serait alors de garantir un niveau de consommation de logement supérieur à celui qui serait décidé par les ménages s'ils recevaient le même montant d'aide mais sans affectation à la consommation de logement. Si ce type d'argument

2. Goux et Maurin (2005) ont par exemple mis en évidence un effet négatif du surpeuplement du logement sur les performances scolaires des enfants ; Rauh et al. (2008) mettent eux en avant des effets de la qualité des logements sur la santé.

est rarement mis en avant publiquement par les pouvoirs publics, il est souvent à l'origine de la mise en place de prestations en nature.

Lorsque les aides au logement prennent la forme d'une prestation monétaire, se pose alors la question des coûts du logement à prendre en compte : doit-on couvrir les dépenses de logement dans leur intégralité ou seulement une partie ? Avoir un logement fait partie des besoins de base, mais la dépense de logement découle d'un choix et chacun a des préférences en termes de taille, de location et de qualité du logement. Il est donc important de déterminer ce qui paraît être un niveau raisonnable de dépenses, et de compenser les individus uniquement pour celles qui ne relèvent pas de leur choix mais auxquelles ils sont contraints, afin de garantir l'égalité d'opportunité d'accès au logement (Adam, 2013).

1.2 Les effets des aides au logement sur le montant des loyers

Les aides au logement, comme toutes les prestations ou les prélèvements, sont susceptibles d'avoir des effets sur les prix de marché. Il s'agit d'un mécanisme d'incidence, bien connu des économistes, qui est susceptible de modifier fondamentalement l'effet redistributif initialement prévu. Dans le cas des aides au logement, on a pu mettre en évidence l'effet des aides au logement sur le montant des loyers, suggérant que ces aides étaient en partie capturées par les bailleurs.

1.2.1 L'incidence des prestations sociales

Le mécanisme d'incidence est un résultat fondamental de l'économie publique (Atkinson et Stiglitz, 1980; Bozio et Grenet, 2010). Il repose sur l'idée que tout type de prélèvement ou prestation qui dépend d'un montant déterminé par le marché (prix des facteurs ou des biens et services) est susceptible d'entraîner une modification de ce prix de marché selon les forces de l'offre et de la demande sur ce marché. Ainsi, les aides au logement, qui solvabilisent les ménages bénéficiaires, font augmenter la demande de logement. Mais l'effet sur la quantité de logement

et les loyers dépend de la réaction des producteurs de logements. Si la construction n'augmente pas suite à une hausse des aides au logement (offre inélastique), les loyers s'ajusteront à la hausse pour équilibrer l'offre et la demande. Ce mécanisme de marché explique que le bénéficiaire (ou le payeur ultime d'un impôt) n'est pas forcément celui qui est nominalement, ou légalement, le bénéficiaire. La prestation va en général bénéficier au côté du marché le moins élastique (celui dont les quantités sont le moins dépendantes du prix). Dans le cas des allocations logement, si celles-ci entraînent une forte hausse des loyers égale à la prestation offerte, les bénéficiaires réels des aides sont les bailleurs et non les bénéficiaires des allocations.

Si la littérature économique se concentre sur les cas d'incidence fiscale (qui paie les prélèvements obligatoires), il existe quelques études suggérant que l'incidence de prestations sociales est loin d'être aussi évidente que communément supposée. Ainsi, des travaux ont mis en évidence l'incidence du *Working Family Tax credit* (WFTC) au Royaume-Uni sur les salaires (Azmat, 2012), et de façon similaire pour le dispositif de *Earned Income Tax Credit* (EITC) aux États-Unis (Rothstein, 2010). Ces deux prestations, similaires dans leur conception à la Prime pour l'emploi (PPE) ou au RSA activité en France, ont pour point commun de dépendre des revenus d'activité. Le mécanisme d'incidence suggère que ces aides ont conduit en partie à une baisse des salaires pour les bénéficiaires, réduisant l'aide initialement offerte. Une littérature sur l'incidence des allocations logement existe aussi, avec des résultats très cohérents.

1.2.2 Les études empiriques de l'effet des aides sur les loyers

Plusieurs études ont en effet mis en avant le fait que l'augmentation des aides au logement a pour conséquence une augmentation des prix, à la fois en France et dans d'autres pays avec des prestations logement liées au prix des loyers.

Sur données françaises, Lafferère et le Blanc (2002) montrent que sur la période 1992-1994, les loyers dont le locataire était aidé ont progressé plus vite que les autres, et qu'une grande partie de l'aide était récupérée par les propriétaires *via* une augmentation du loyer. En utilisant une réforme des aides au logement du début des années 1990 comme expérience naturelle, Fack (2006) estime quant à elle

qu'un euro supplémentaire d'aide au logement se traduit par une augmentation de 78 centimes du loyer, laissant seulement 22 centimes au bénéficiaire pour réduire ses dépenses de logement et augmenter les autres consommations, ce qui suggère une offre de logement relativement inélastique. Enfin, plus récemment, Grislain-Letremy et Trevien (2014) étendent les résultats de Lafferère et le Blanc (2002) et Fack (2006) jusqu'en 2012, en identifiant eux aussi un fort effet inflationniste des aides au logement, avec une méthode statistique très différente reposant sur les discontinuités spatiales du barèmes entre différentes zones. Leur étude montre que l'écart du montant de l'aide entre les zones entraîne un écart de loyer similaire, suggérant une capture du différentiel de l'aide à 100 % par les bailleurs. Par ailleurs, les différentes études ne trouvent pas d'effet significatif des aides sur la qualité et la taille des logements.

L'effet inflationniste des aides au logement a aussi été observé dans d'autres pays. Une étude économétrique récente (Brewer et al., 2014) montre que la réforme des aides au logement au Royaume-Uni (*Local Housing Allowance*), qui a consisté en une réduction du montant moyen des aides, a eu pour conséquence une réduction substantielle des loyers dans les banlieues de Londres et dans la région du *East Midlands*, et que le coût de la réforme a été supporté par les propriétaires plutôt que par les locataires. En Finlande, Kangasharju (2010) trouve qu'un euro supplémentaire d'aide aux ménages les plus pauvres se traduit par une augmentation de 60 à 70 % de leur loyer pour ceux du secteur privé.

Si la réalité de cet effet inflationniste des aides au logement est difficilement contestable au vu de la diversité et de la qualité des études réalisées, les mécanismes précis sous-jacents à ces effets ont été moins étudiés. Comme mentionné plus haut, il est dans la nature des aides de susciter une hausse de la demande et donc une hausse des prix et ce d'autant plus que l'offre est rigide. Si la rigidité de l'offre de logement paraît claire dans le cas des grandes villes françaises, on pourrait néanmoins s'attendre à des effets inflationnistes plus modérés sachant que les aides au logement ne bénéficient qu'à une partie des locataires.

Pour expliquer l'importance de la capture par les bailleurs de la hausse des aides, il est nécessaire d'avoir des mécanismes supplémentaires qui expliquent cette am-

pleur. On peut en citer trois principales (Fack, 2007; **?**) :

- Une ségrégation des marchés locatifs : si les bénéficiaires des aides au logement sont suffisamment identifiables comme tels par les bailleurs, la possibilité de capture des aides sera accrue. Cette explication a une certaine pertinence dans le cas des petits ménages tels que les étudiants, dont le statut de bénéficiaire des aides est évident et qui ont des demandes de logement très similaires (studio dans les grandes villes). Les analyses empiriques semblent indiquer que ce type de mécanisme a pu jouer dans le cas français, en particulier au moment de l'extension des aides au logement à la population étudiante au début des années quatre-vingt dix ;
- Le lien direct entre loyer et aide : pour les ménages dont le loyer est inférieur au loyer plafond, une augmentation d'un euro du loyer se traduit par une augmentation mécanique et directe de l'aide au logement ;
- Le tiers payant : dans un certain nombre de cas, et en particulier dans le secteur social, les aides au logement sont versées directement au bailleur, donnant ainsi l'information nécessaire à ce dernier pour capturer l'augmentation de l'aide *via* une augmentation du loyer. L'avantage escompté du tiers payant est de limiter le risque d'impayé puisque le bailleur a la certitude d'obtenir au moins le versement de l'aide. Il est néanmoins probable que ce mécanisme renforce sensiblement l'effet inflationniste des aides au logement.

L'effet inflationniste annule en partie les effets redistributifs escomptés de l'aide au logement. Il est à la source des réflexions sur le découplage des aides au logement du montant des loyers qui sous-tendent les simulations présentées dans cette étude. En effet, on peut supposer qu'un transfert direct de revenu, s'il peut conduire les ménages à augmenter leur demande de logement, n'aura pas les mêmes effets que les aides au logement. D'une part, la hausse de la demande de logement ne sera à priori pas aussi forte qu'avec les aides au logement, car les ménages peuvent utiliser cette aide pour d'autres types de consommation. D'autre part, le transfert de revenu n'étant pas directement lié au logement, il ne devrait pas engendrer les mécanismes supplémentaires qui sont probablement responsables de l'amplification de l'effet inflationniste des allocations logement. Si un découplage des aides

du montant du loyer semble une option naturelle pour réduire l'effet inflationniste, une question plus difficile est de savoir dans quelle mesure les prestations sociales doivent de façon générale dépendre du coût de la vie local.

1.3 Le système socio-fiscal doit-il dépendre du coût de la vie ?

La littérature en économie publique et urbaine (en anglais *urban public finance*) s'est penchée, de façon théorique, sur la question de la différenciation du système socio-fiscal en fonction des indices de coût de la vie.

1.3.1 La différenciation du système socio-fiscal selon le coût de la vie

Dans un monde où les individus seraient complètement immobiles entre régions, la redistribution idéale aurait pour objectif de réduire les différences d'inégalité de bien-être. Elle devrait ainsi prendre pour base des différences de pouvoir d'achat entre individus (ou ménages) et donc dépendre du coût de la vie local. Dans la réalité, il existe un certain degré de mobilité des ménages, basé sur l'attractivité respective de chaque région ainsi que sur le coût de la vie, et c'est dans ce contexte qu'est discutée l'opportunité de la redistribution spatialement différenciée. Ce qui ressort de cette littérature – qui reste limitée – est que la relation optimale entre le niveau de prestations sociales et le niveau de vie local dépend fortement i) du niveau de substituabilité entre le revenu et les caractéristiques propres au marché local (les aménités environnementales), et ii) de la mobilité des bénéficiaires (Kaplow, 1996; Glaeser, 1998).

Glaeser (1998) estime par exemple que l'indexation des prestations sociales sur les prix locaux est optimale uniquement dans les cas où la substituabilité entre revenus et aménités est limitée ou que la mobilité des individus est faible. En effet, si l'on suppose que les individus choisissent leur lieu de vie librement, on peut imaginer que ceux qui ont choisi de vivre dans des zones où le coût de la vie est

plus élevé qu'ailleurs sont compensés par les aménités de ces zones : on suppose que le revenu et les aménités sont substituts (par exemple, une ville comme Paris où les loyers sont beaucoup plus élevés qu'ailleurs implique une perte de revenus mais elle peut être compensée par une offre culturelle très variée, par un marché du travail dynamique, etc.). Un processus de migration se met en place jusqu'à ce que les utilités des agents s'égalisent. Ainsi, dans un tel contexte, un système de prestations sociales en fonction du coût local de la vie aurait plutôt tendance à diminuer l'équité : cela reviendrait à subventionner le choix de vivre dans une zone plus chère au détriment des autres, et entraînerait des mouvements migratoires vers les zones où le coût de la vie est plus cher, créant ainsi un effet inflationniste qui annulerait tout l'effet de la prestation sociale. À l'inverse, quand le revenu et les aménités ne sont pas des substituts parfaits mais des compléments, c'est-à-dire que les caractéristiques du marché local ne compensent pas complètement la perte de revenu, alors les individus résidant dans les zones les plus chères auront une utilité marginale du revenu plus faible que les autres. Dans ces cas-là, il paraît assez intuitif d'indexer les prestations sociales au coût de la vie, dont fait partie le coût du logement [3].

Puckett (2012) quant à lui, estime que l'hypothèse de forte mobilité sur laquelle dépend une bonne partie des conclusions n'est quasiment jamais valable car beaucoup d'éléments, tels qu'une information imparfaite où les coûts de déménagement, limitent dans une certaine mesure la mobilité des individus. Il considère donc injuste d'ignorer les différences spatiales du coût de la vie, et ce plus particulièrement pour les ménages les plus pauvres, et propose ainsi que le calcul de l'impôt sur le revenu soit ajusté pour le coût de la vie pour les ménages les plus modestes. Appliqué au contexte des prestations sociales, l'argument serait d'allouer des aides plus généreuses aux ménages pauvres des zones dans lesquelles les prix sont les plus élevés.

3. Si l'on adopte un point de vue utilitariste et que notre objectif est donc d'égaliser les utilités marginales.

1.3.2 Les arguments d'efficacité

Du point de vue de l'efficacité économique, l'existence d'aides spatialement différenciées peut se justifier s'il existe des imperfections de marché bien localisées (Kline et Moretti, 2014). Par exemple, les économies d'agglomération peuvent entraîner des externalités géographiques, lorsque l'installation d'un grand nombre d'individus dans une même région conduit à une plus forte innovation et une plus grande productivité que s'ils étaient dispersés. Comme chaque individu séparément ne prend pas en compte dans son choix de localisation l'effet positif qu'il peut avoir sur les autres travailleurs, il peut être optimal de subventionner les individus pour favoriser ces externalités positives. Cependant, comme le soulignent Glaeser et Gottlieb (2008), il n'est pas évident en pratique de déterminer quelles sont les régions qui sont plus à même de générer de tels effets et qui devraient donc bénéficier d'aides plus généreuses.

Enfin, Knoll et Griffith (2003) partagent le point de vue de Glaeser (1998) et Kaplow (1996), pour qui justifier une indexation de l'impôt sur le revenu sur le coût de la vie local par des arguments d'équité n'a pas lieu d'être quand les migrations entre zones permettent d'éliminer les différences de niveaux de vie. En revanche, ils justifient la prise en compte du coût de la vie local dans l'établissement de l'impôt sur le revenu pour des raisons d'allocation des ressources en travail et capital à travers le pays. Ils affirment que ne pas prendre en compte le coût de la vie local dans le calcul de l'impôt sur le revenu biaise l'allocation des ressources car cela décourage l'investissement et l'emploi dans les régions les plus chères et productives [4], et l'encourage dans les moins chères. Ils proposent donc que l'impôt prenne en compte le coût local de la vie pour éliminer ce biais et que tous les individus ayant le même revenu réel (c'est-à-dire après prise en compte du coût de la vie) payent le même impôt. A ce sujet, on peut noter que l'avantage fiscal que le système français confère aux propriétaires, en ne taxant pas leurs loyers implicites, varie en fonction de la zone de résidence, puisque ce loyer fictif serait plus élevé dans les villes plus chères.

Cette analyse est aussi transposable au cas des prestations sociales. Dans le cas

4. En effet, à revenu réel égal, un individu de la zone la plus chère va payer plus d'impôts car ils portent sur le revenu nominal qui est plus élevé dans la zone la plus chère.

où les prestations ne sont pas ajustées au coût local de la vie, à revenu réel égal, un individu de la zone la plus chère va recevoir moins d'aide car le calcul de ses prestations se base sur son revenu nominal, qui est plus élevé dans les zones les plus chères. On pourrait donc proposer que tous les individus ayant le même revenu réel reçoivent le même montant de prestations. En revanche, l'effet global de cette différenciation sera d'autant plus limité que l'offre de logement dans les zones attractives est limitée. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, une faible élasticité de l'offre se traduira par une hausse des prix, qui bénéficiera aux propriétaires de logements, mais pas forcément aux ménages résidents.

Quelles réformes envisager ?

À partir de cette littérature on peut envisager plusieurs options pour une réforme des aides personnelles au logement en France. Une première option, présentée au chapitre 4, consiste à découpler le montant des aides du montant du loyer sous plafond. Cette première option de découplage, *a minima*, a l'avantage de revenir sur le lien direct entre loyer et aides, susceptible d'avoir un effet d'incidence immédiat, mais elle maintient un lien entre le niveau de l'aide et les prix des loyers en gardant le zonage géographique et les majorations des aides dans les zones tendues. Une option plus radicale consiste alors à supprimer toute référence géographique en proposant une prestation logement n'ayant plus de rapport direct avec le prix des loyers dans la zone. L'opportunité d'une telle réforme dépend des arguments évoqués précédemment à la partie 1.3.

Une fois supprimée tout référence directe au montant du loyer, les allocations logement se rapprochent des autres prestations sociales sous condition de ressources. Il est ainsi envisageable de proposer une meilleure intégration au reste du système socio-fiscal. Un scénario peut consister ainsi à fusionner les aides au logement avec le RSA : c'est l'option envisagée par le chapitre 5. Un autre scénario peut au contraire viser à intégrer les aides au logement dans le dispositif d'impôt sur le revenu (IR) : c'est l'option retenue dans le chapitre 6. Dans chacun de ces scénarios de réforme, il reste possible de maintenir un lien avec les montants moyens des

loyers dans la zone sans remettre en cause le principe de l'intégration au Revenu de solidarité active ou à l'impôt sur le revenu.

Chapitre 2

Législation des aides au logement

Avant de présenter les scénarios de réforme des aides au logement, il est important de bien avoir à l'esprit le fonctionnement de ces aides ainsi que la législation actuellement en vigueur. Dans ce chapitre, nous rappelons brièvement les conditions d'éligibilité et les modalités de calcul des prestations logement.

2.1 Présentation des aides au logement

Les aides personnelles au logement sont des prestations versées sous condition de ressources par l'État et ont pour vocation de soutenir les personnes et les familles aux ressources limitées dans leur effort financier dédié au logement.

2.1.1 Les différentes aides au logement

Trois types d'aide au logement co-existent : l'allocation de logement familiale (ALF), financée par le Fonds national des prestations familiales de la Sécurité sociale, l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation personnalisée au logement (APL) qui relèvent toutes deux du Fonds national d'aide au logement. Ces prestations peuvent être regroupées en deux catégories : l'APL, d'une part, et l'allocation logement (AL) de type familial ou social (ALF ou ALS), d'autre part.

L'ALF est la plus ancienne des aides au logement toujours en vigueur puisqu'elle a été créée en 1948 dans le but d'aider les familles à faire face à la flambée des prix du logement après guerre. Cette aide s'adresse aujourd'hui aux familles ayant des

enfants ou des proches infirmes à charge, ainsi qu'aux jeunes couples mariés sans enfant qui ne sont pas éligibles aux APL.

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

Enfin, l'APL, créée en 1977, s'adresse à toute personne locataire d'un logement neuf ou ancien faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'État, ainsi qu'aux accédants à la propriété, à condition qu'il remboursent un prêt aidé par l'État (PAP) ou un prêt conventionné (PC), qui incluent les prêts à l'accession sociale (PAS) [1].

2.1.2 Les différents types de logement

La distinction entre les différentes aides au logement est essentiellement une distinction administrative selon le type de financement et la population cible. Les différences de barème des aides au logement varient par contre selon le type de logement. On peut distinguer trois cas : les logements ordinaires des parcs social et privé (dits « hors-foyers »), les logements collectifs comme les foyers, maisons de retraite et résidences universitaires (dits « en foyers ») et les logements dont l'occupant est un propriétaire accédant.

Depuis la réforme de 2001, la formule de calcul des APL et des AL est identique pour les logements ordinaires (logement hors-foyers), mais elle continue de différer pour les logements-foyers et pour les ménages accédant.

2.2 La formule de calcul des aides au logement

Le barème des aides au logement correspond à un calcul particulièrement complexe, retracé chaque année par le ministère en charge du logement (aujourd'hui le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité), dans une

1. Notons que l'article 52 du Projet de loi de finances pour 2015 prévoit la suppression des APL dédiées à l'accession.

brochure d'une centaine de pages [2]. Nous présentons ici la formule générale du barème, et le détail de chaque composante en se concentrant sur le cas des logements ordinaires en secteur locatif.

2.2.1 La formule générale

Le montant des aides au logement perçu par un ménage (AL) est déterminé principalement par quatre variables : la composition du ménage (m), ses ressources (R), son loyer (L_1) et la zone géographique dans laquelle se trouve le logement (z). Les modalités de calcul des aides varient légèrement selon le type de logement dans lequel se trouve le bénéficiaire potentiel (secteur locatif hors-foyer, foyer ou accédant à la propriété), mais la formule peut se résumer ainsi :

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

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

2.2.2 Le loyer et les charges locatives

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

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

Pour le secteur locatif en foyer, on utilise une équivalence de loyer et de charges locatives pour obtenir la dépense éligible.

2. Voir par exemple *Éléments de calcul des aides personnelles au logement (2013)* disponible sur le site du ministère à l'adresse `www.territoires.gouv.fr/publication/elements-de-calcul-des-aides-personnelles-au-logement-2013_1309`.

2.2.3 La participation personnelle

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

$$P_p = P_0 + T_p * R_p$$

Plus précisément :

- P_0 est égal soit à un montant forfaitaire (34,53 euros en 2013), soit à un pourcentage (8,5 % en 2013) de la dépense de logement éligible si ce dernier est le plus élevé :

$$P_0 = \max[34,53\ ; 0,085 * E]$$

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

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

- T_l est une fonction du loyer plafonné et d'un loyer de référence L_{ref} qui dépend du nombre de personnes à charge et qui est égal au plafond de loyer de la zone 2. On peut présenter ce paramètre de la façon suivante :

$$T_l = \begin{cases} 0 & \text{si } L/L_{ref} \in [0; 45\ \%[\\ [(L/L_{ref}) * 100 * 45 - 20,2]/100 & \text{si } L/L_{ref} \in [45\ \%; 75\ \%[\\ [(L/L_{ref}) * 100 * 45 - 37,5]/100 & \text{si } L/L_{ref} \geq 75\ \% \end{cases}$$

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

$$R_p = max[R - R_0; 0]$$

- Le montant forfaitaire R_0 est la différence entre un pourcentage du RSA-socle

(R_1) et un pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (R_2). Ces pourcentages sont fonction de la composition du ménage :

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

2.2.4 La définition des ressources prises en compte

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

Les revenus pris en compte : La base ressources des aides au logement inclut tous les revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après prise en compte des divers abattements, déductions et majorations applicables, soit : les salaires, les revenus de pensions et retraites, les revenus d'indépendant, les revenus du patrimoine, diminués des pensions alimentaires. Le détail des ressources à prendre en compte est reporté dans l'annexe B.

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

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

La neutralisation, qui consiste à considérer les ressources du demandeur comme nulles, intervient de manière automatique pour les personnes qui deviennent éligibles au RSA socle. La neutralisation de ressources est facultative dans les autres

cas entraînant une diminution importante des revenus : démission, licenciement sans ouverture de droits à l'assurance chômage, changement dans la situation familiale, par exemple.

Un abattement de 30 % sur les ressources considérées peut également être pratiqué dans différentes situations. C'est le cas lorsque le demandeur est au chômage indemnisé depuis au moins deux mois, lorsque le demandeur est en stage de formation professionnelle ou encore lorsque le demandeur a interrompu son activité professionnelle depuis au moins six mois en raison d'une affection de longue durée ou d'une grave maladie prise en compte par la Sécurité sociale.

Enfin, les ressources peuvent être évaluées de manière forfaitaire lorsqu'un individu reprend une activité. Ainsi, pour un salarié, l'estimation des ressources est égale à 12 fois le salaire mensuel du mois qui précède la demande d'allocation logement.

2.2.5 La formule complète

Au vu de l'exposé qui précède, il est possible de présenter la formule complète des aides au logement sous la forme suivante :

$$\mathrm{A}(z,m,L_1,R) = \underbrace{\min[L_1; L_2(z,m)]}_{L} + \underbrace{C(m)}_{C} - \underbrace{[\max(35,53; \frac{8,5}{100} * (L+C))]}_{P_0} + \underbrace{(T_f(m) + T_l(z,m,L_1))}_{T_p} * \max[R - \underbrace{\frac{90}{100} * 12 * (R_1(m) - R_2(m))}_{R_0}; 0]$$

2.3 La simplification de la formule de calcul des aides au logement

La formule actuelle du calcul des aides au logement frappe par sa complexité. Dans cette partie, nous proposons une simplification de la formule de calcul des aides au logement sans en modifier la substance. On suit ainsi une démarche proche

de celle suivie par Alain Trannoy et Etienne Wasmer pour proposer une simplification de la formule des aides au logement[3].

Pour une zone z et une structure de ménage m, la formule se simplifie alors de la manière suivante :

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

Où :

- $c(z, m, L_1)$ est une fonction du loyer (L_1), de la zone géographique dans laquelle se trouve le ménage (z), et de la structure du ménage (m) :

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

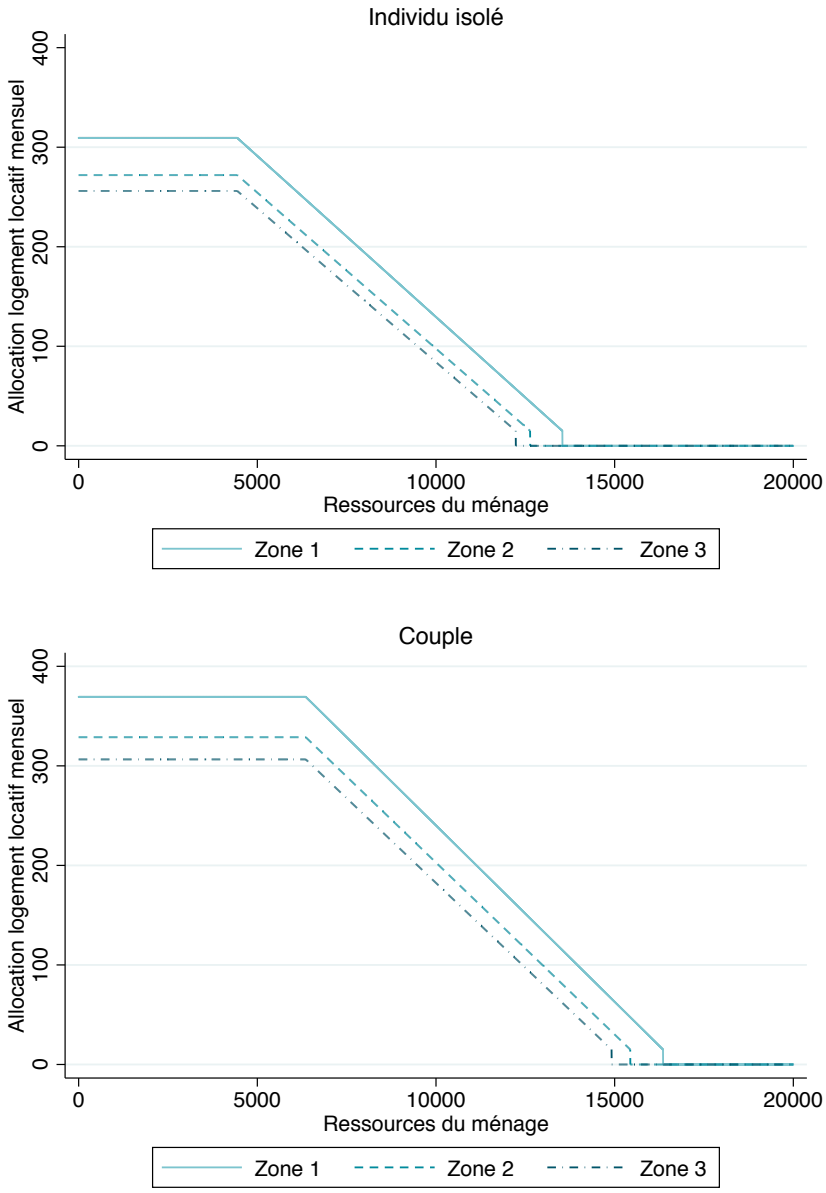
- $\tau(z, m, L_1)$ est le taux selon lequel l'aide va décroître avec les ressources du ménage soit, par définition, $\tau(z, m, L_1) = T_f(m) + T_l(m, z, L_1)$.

On peut remarquer que pour un ménage dont le loyer est supérieur au loyer plafond adéquat, la formule de calcul ne dépend plus que d'une dimension, la base ressource du ménage, et peut être représentée par une simple fonction dans un espace à deux dimensions (ressources, aide). La formule de calcul peut alors se représenter graphiquement (cf. figure 2.1).

La figure 2.1 présente le montant mensuel d'aide reçu par un ménage de la zone 1 dont le loyer est supérieur au plafond loyer en fonction de ses ressources. L'aide est d'abord constante à son maximum (paramètre c de la formule simplifiée), puis décroît à partir d'un certain niveau de revenu (paramètre R_0 de la formule) dépendant de la composition du ménage uniquement jusqu'à devenir nul lorsque l'aide mensuelle devient inférieure à 15 euros. La pente de la partie décroissante de cette ligne brisée correspond au taux τ.

3. Voir encadré 15 page 61 de Trannoy et Wasmer (2013a). Notre démarche ici diffère au sens où la simplification de la formule se limite à une réécriture de la formule des aides tout en gardant un barème identique au barème actuel.

FIGURE 2.1 – Législation 2013, loyer supérieur au plafond.



LECTURE : Un individu isolé et sans ressource de la zone 1 reçoit un peu plus de 300 euros par mois d'aide au logement. À partir de 5 000 euros de ressources annuelles environ, le montant d'aide décroît en fonction des ressources jusqu'à ce qu'il soit inférieur à 15 euros par mois.
SOURCE : TAXipp 0.4.

Chapitre 3

Méthodologie et statistiques descriptives

La présente étude repose sur une approche méthodologique classique de micro-simulation du système socio-fiscal. Ce chapitre vise à présenter succinctement le modèle utilisé (partie 3.1), les données sources qui ont été mobilisées pour les simulations (partie 3.2), des statistiques descriptives sur les bénéficiaires des allocations logement dans notre échantillon (partie 3.3) et, enfin, les caractéristiques communes aux différentes réformes (partie 3.4).

3.1 Le modèle de micro-simulation TAXIPP

L'objectif de cette partie est de présenter de façon sommaire le fonctionnement du modèle TAXipp dans sa version la plus récente (TAXipp 0.4). Le modèle étant en cours de développement, chaque version conduisant à la production de résultats est archivée, numérotée, et s'accompagne d'une documentation complète. Pour une présentation détaillée du modèle, on renvoie à Bozio *et al.* (2014) qui présente la version 0.3 de TAXipp , la dernière à être archivée [1].

1. Pour plus d'informations, voir le site de l'IPP : `http://www.ipp.eu/fr/outils/taxipp-simulation/`.

3.1.1 Modélisation du système socio-fiscal français

Le principe d'un modèle de micro-simulation est de simuler, à partir de données sur un échantillon représentatif de la population, l'ensemble du système socio-fiscal. Le modèle TAXipp est un modèle de micro-simulation statique classique : il consiste à simuler la législation du système socio-fiscal sur une base de données représentative des ménages français. Il est composé de plusieurs modules pour chaque partie de la législation : un module « cotisations et prélèvements sociaux », un module « impôt sur le revenu », un module « prestations sociales », un module « taxation des revenus du capital » et un module « taxation indirecte ». Pour chaque dimension du système socio-fiscal, la législation est précisément reproduite, suivant au plus près la législation réelle [2]. Les références législatives utilisées dans TAXipp sont disponibles dans les *Barèmes de l'IPP*, qui détaillent les paramètres et les sources de la législation (publication au *Journal officiel*) pour chaque année depuis les années 1970 [3].

Pour cette étude sur les allocations logement, il est utile de rappeler les enjeux de la simulation des prestations sociales et de l'impôt dans TAXipp . Si la plupart des impôts et des prestations sociales est simulée dans le modèle, certains aspects du système socio-fiscal ne sont pas bien pris en compte. Un certain nombre de prestations sociales (les prestations en direction des handicapés, par exemple) ne peut être simulé par le modèle TAXipp du fait de l'absence de données précises. Cela ne porte cependant pas préjudice à la présente étude.

Le problème du non-recours à certaines prestations pose davantage de difficultés. Si on modélise ces prestations et qu'on applique la législation de façon directe à un échantillon représentatif, les masses agrégées devraient être largement surestimées. Pour tenir compte de ce non-recours, TAXipp a développé un module qui permet de générer statistiquement un taux de non-recours qui réconcilie les simulations du dispositif avec les masses observées par l'administration. Ce module n'est

2. En pratique, la précision du code dépend fortement de la précision des données auxquelles il est appliqué. Par exemple, si les données ne permettent pas d'identifier les communautés d'agglomération, la simulation du versement transport qui dépend de ce niveau de détail, sera plus approximative.

3. Les barèmes sont disponibles en ligne sur le site de l'IPP à l'adresse suivante : `http://www.ipp.eu/fr/outils/baremes-ipp/`.

cependant pas un module comportemental qui permettrait d'expliquer les déterminants du non-recours. Toute modification de la législation (comme dans la partie 5), qui est susceptible d'affecter le taux de non-recours, implique donc de faire une hypothèse sur la modification de celui-ci.

3.1.2 Un modèle flexible

Le modèle TAXipp peut être appliqué à une variété de bases de données sources. Il a été développé à l'origine à partir d'une base de données construite par appariement statistique de plusieurs enquêtes ménages (enquête Emploi, enquête Revenus fiscaux et sociaux, enquête Logement et enquête Patrimoine), de données administratives et d'un calage systématique sur les données agrégées de la comptabilité nationale et les dénombrements fiscaux.

Le modèle a été ensuite adapté pour fonctionner sur les enquêtes ménages de référence : l'enquête Budget des familles, l'enquête Emploi ou l'enquête Revenus fiscaux et sociaux. C'est dans ce cadre que se place notre étude (voir la partie suivante).

3.2 Les données sources

Les données sources mobilisées pour les besoins de cette étude sont l'enquête Revenus fiscaux et sociaux, l'enquête Logement et l'échantillon national des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales. Par un appariement de ces différentes sources récentes, il est possible de constituer une base de données contenant l'ensemble des informations nécessaires pour cette étude.

3.2.1 Constitution d'une base de référence pour 2013

La première étape de la construction de la base de données consiste à construire une base pour l'année 2013 contenant notamment des informations sur les individus, leurs ressources et leur situation familiale. L'enquête Revenus fiscaux et so-

ciaux – fichiers production et recherche (ERFS), fournit ce type d'informations[4]. Cette base est constituée à partir de l'enquête emploi (EE) de l'Insee, à laquelle sont ajoutées des données de nature administrative. L'information sur les revenus est de source fiscale et l'information sur les prestations provient d'un appariement avec les données sociales. L'enquête emploi contient de nombreuses variables relatives à la situation d'emploi des individus ainsi qu'à la composition de leur ménage.

Pour les besoins de cette étude, l'IPP s'appuie sur la dernière enquête disponible, l'ERFS 2011. Dans celle-ci, on obtient pour chaque ménage des informations sur les revenus et les prestations perçus en 2011. Comme les allocations logement dépendent des revenus de l'année N-2, l'ERFS fournit une distribution des revenus qui seront utilisés pour calculer les allocations logement en 2013. Pour autant, une simulation des aides au logement à partir de ces revenus 2011 n'est pas comparable aux montants de prestations logement observés dans l'ERFS 2011 (qui reposent principalement sur les revenus 2009).

La simulation des minima sociaux à partir de l'ERFS pose quelques questions méthodologiques qu'il convient de mentionner. Tout d'abord, du fait des données sur lesquelles il tourne, le modèle de micro-simulation TAXipp n'a pas de pas de dimension infra-annuelle et ne peut pas reproduire les changements de situation familiale au cours d'une année donnée, ni la volatilité des ressources des ménages les plus modestes. Cela revient à sous-estimer le nombre d'entrées et de sorties du RSA. De plus, les masses de RSA simulées par le modèle sont inférieures aux masses réelles versées par les Caf, même lorsque le taux de recours est supposé de 100 %. Ceci s'explique par le fait qu'une partie des bénéficiaires du RSA est mal représentée par l'ERFS ou n'est pas dans le champ des ménages ordinaires couverts par l'enquête (Lalane, 2011). En effet, l'enquête couvre seulement les individus des ménages dits "ordinaires" résidant en France métropolitaine. Ainsi, sont exclues du champ de l'enquête, les personnes vivant en collectivité (maisons de retraite, communautés religieuses, cités universitaires, prisons) ainsi que les personnes les plus en difficulté, à savoir les personnes vivant en logement précaire et les personnes sans domicile. Or, ce sont ces personnes qui sont les plus à même d'être bénéfi-

4. Ces fichiers sont accessibles aux chercheurs via le Réseau Quetelet `http://www.reseau-quetelet.cnrs.fr/`.

ciaires des minima sociaux comme le RSA (Insee, 2012). Ainsi, le nombre de foyers bénéficiaires estimé par le modèle à partir de l'ERFS est inférieur à celui du nombre de foyers réellement bénéficiaires du RSA, 1,7 contre 2,3 millions de foyers dans les données de la Cnaf.

Par ailleurs, il manque dans l'ERFS 2011 une estimation fiable des loyers des ménages. Pour pallier cette lacune, on utilise l'enquête Logement, dont la dernière édition disponible est celle de 2006, afin d'imputer un loyer aux ménages de notre échantillon. L'opération consiste à « vieillir » l'enquête Logement de 2006 à 2013 afin d'obtenir des loyers et des revenus du travail dont les masses agrégées correspondent aux masses de loyers et de revenus observées en 2013 selon la comptabilité nationale et les comptes du logement. On procède ensuite à un appariement statistique entre l'ERFS 2011 vieillie en 2013 et l'enquête Logement 2006 vieillie en 2013.

3.2.2 Calage sur les données de la Cnaf

Pour simuler de façon adéquate les allocations logement, il faut faire face à une difficulté supplémentaire : toutes les prestations logement ne dépendent pas uniquement des ressources de l'année N-2, en raison de plusieurs dispositifs qui permettent de corriger les ressources des bénéficiaires qui ont connu une modification de leur situation, soit à la hausse (reprise d'emploi), soit à la baisse (choc de revenu négatif). Pour se rapprocher au mieux de la distribution des ressources effectivement utilisées pour le calcul des allocations logement, nous procédons à un calage de notre échantillon sur les données de l'Échantillon national des allocataires (ENA) de la Cnaf. Ces fichiers correspondent à un échantillon au 1/26e des allocataires de la Cnaf et indiquent les ressources utilisées par la Cnaf pour le calcul des allocations logement. Nous disposons du dernier échantillon disponible, pour l'année 2012, avec les ressources 2010 des bénéficiaires.

Pour effectuer le calage, nous commençons par vieillir la base ressources de l'ENA 2012 d'un an pour que les ressources n-2 correspondent à la même année que les ressources mesurées dans l'ERFS, c'est-à-dire 2011. On choisit de vieillir les ressources selon la croissance de l'indice des prix à la consommation entre 2010 et

2011. En effet, les ressources des bénéficiaires sont en partie composées de prestations sociales ou du Smic, qui sont indexés sur l'inflation. Comme l'échantillon de l'ENA ne concerne que les allocataires et non l'ensemble de la population, il nous faut identifier la population sur laquelle effectuer le calage. On décide alors de retenir les bénéficiaires d'une prestation logement au sens de l'ERFS, ainsi que les ménages à qui l'on simulait, avec TAXipp , une allocation logement. Ce calage permet d'obtenir une distribution plus fiable des ressources des bénéficiaires.

TABLEAU 3.1 – Simulation des allocations logement avec TAXIPP.

	Données ENA	**Simulations TAXIPP sur ERFS**	
		avant calage	après calage
Nombre de bénéficiaires (en M)	5,2	4,9	5,2
Masse d'allocation versée (en Mds)	14,4	12,8	14,8
Montant moyen de l'aide annuel	2 768	2 666	2 831

CHAMP : Ensemble des ménages.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Le tableau 3.1 présente les bénéficiaires, les masses, ainsi que le montant moyen d'aide au logement selon les données de la Cnaf et selon les simulations de TAXipp sur les données de l'ERFS avant et après calage sur les données de la Cnaf. Le calage effectué permet de retrouver un nombre de bénéficiaires des allocations logement similaire dans notre échantillon et dans les données de la Cnaf, soit près de 5,2 millions de personnes. Nos simulations conduisent à une légère surestimation du montant moyen d'aide de 2,2 %, qui se traduit par une masse d'allocations logement simulée légèrement supérieure (14,8 milliards d'euros contre 14,4 milliards d'euros dans les données de la Cnaf).

3.3 Statistiques descriptives

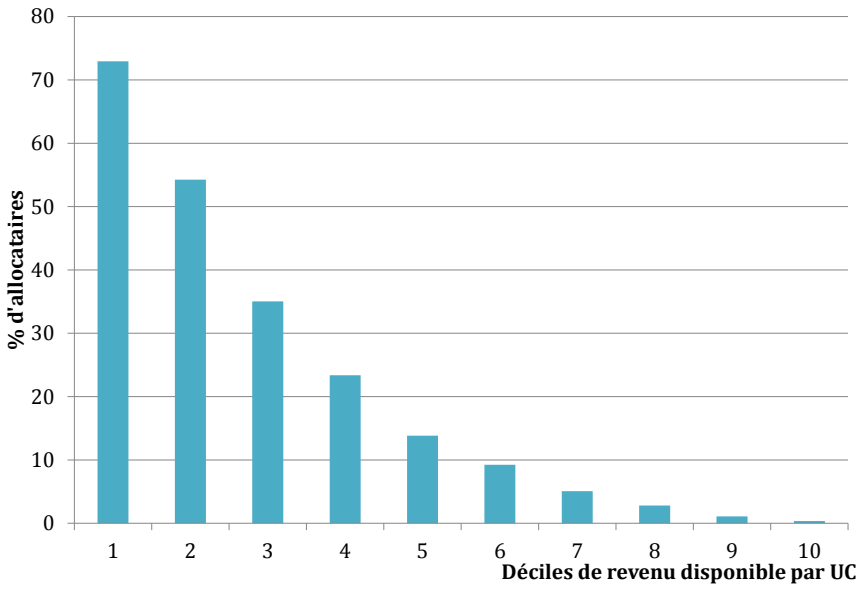
Une fois la base construite, des statistiques descriptives sur le population des bénéficiaires des aides au logement nous permettent de nous assurer de la qualité des appariements entre bases de données et du calage réalisés. Nous montrons dans cette partie que les allocations au logement s'adressent surtout aux ménages

les plus modestes, et permettent d'atténuer les différences de fait qu'il existe entre zones géographiques.

3.3.1 Un soutien aux ménages les plus modestes

Les aides au logement sont des prestations sociales ayant en partie pour objectif d'assurer une redistribution verticale des ressources, c'est-à-dire de soutenir les ménages les plus modestes dans le financement de leurs dépenses de logement. La figure 3.1 montre que les prestations logement atteignent cet objectif : la part de bénéficiaires est logiquement décroissante en fonction du décile de niveau de vie, puisque le revenu intervient dans la détermination de l'éligibilité à la prestation. Ainsi, plus de 70 % des ménages du premier décile sont allocataires des aides au logement, les non-éligibles étant principalement des ménages propriétaires. La part des bénéficiaires diminue ensuite graduellement à mesure que l'on progresse dans l'échelle des revenus, jusqu'à être quasi nulle dans les déciles supérieurs.

FIGURE 3.1 – Part des ménages bénéficiaires d'une aide au logement par décile de niveau de vie.



LECTURE : Au sein du premier décile de niveau de vie, plus de 70 % des ménages sont bénéficiaires d'une aide au logement.
NOTE : Le revenu considéré ici est le revenu disponible incluant le loyer imputé pour les propriétaires par unités de consommation.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

De plus, les allocataires des aides au logement sont souvent bénéficiaires d'autres prestations sociales ciblant les ménages les plus modestes, telles que le RSA. Ainsi, d'après le tableau 3.2, 5,3 % des ménages perçoivent les aides au logement ainsi que le RSA. 80 % des ménages allocataires du RSA perçoivent également une aide au logement en 2013 [5]. Enfin, ces prestations sociales sont très largement perçues par des ménages non-imposables : 19,2 % des ménages sont non-imposables et perçoivent des aides au logement. En d'autres termes 85,3 % des allocataires d'AL sont non-imposables (voir le tableau 3.4). Les APL sont également perçues par des ménages résidant dans le parc social : 54,8 % des ménages en HLM perçoivent une prestation logement (voir le tableau 3.3).

5. Pour obtenir cette statistique, il suffit de diviser 5,3 par 6,6 qui correspond à la part d'allocataires du RSA dans la population. La législation prévoit que tous les allocataires du RSA bénéficient automatiquement des aides au logement. Cependant ces dernières ne s'adressant qu'aux ménages locataires, on ne trouve pas 100 % des allocataires du RSA bénéficiaires des APL, la différence représentant les propriétaires.

TABLEAU 3.2 – Répartition des ménages par prestations sociales perçues (2013).

	Non-allocataires (%)	Allocataires (%)	Total
Non allocataires RSA	76,2	17,2	93,4
Allocataires RSA	1,4	5,3	6,6
Total	77,5	22,5	100

LECTURE : En 2013, 5,3 % des ménages étaient bénéficiaires des allocations logement et du RSA.
NOTE : Ce tableau présente la répartition des ménages selon qu'ils perçoivent le RSA ou une aide au logement.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

TABLEAU 3.3 – Profil des ménages bénéficiaires des aides au logement (2013).

Catégories	Sous-catégories	% de ménages allocataires
Type de ménage	Isolée	27,0
	Couple sans enfants	8,4
	Couple avec enfants	31,1
HLM	Oui	54,8
	Non	16,8
Zones géographiques	1	24,0
	2	28,0
	3	18,1

LECTURE : Parmi les ménages isolés, 27 % sont bénéficiaires d'une aide au logement.
NOTE : Ce tableau reporte le pourcentage d'allocataires des aides au logement par sous-catégorie.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

TABLEAU 3.4 – Profil des ménages bénéficiaires selon leur statut d'imposition (2013).

	Non-allocataires (%)	Allocataires (%)	Total
Non-imposables	31,5	19,2	50,7
Imposables	46,1	3,3	49,3
Total	77,5	22,5	100

LECTURE : En 2013, 19,2 % des ménages étaient non-imposables et percevaient des aides au logement.

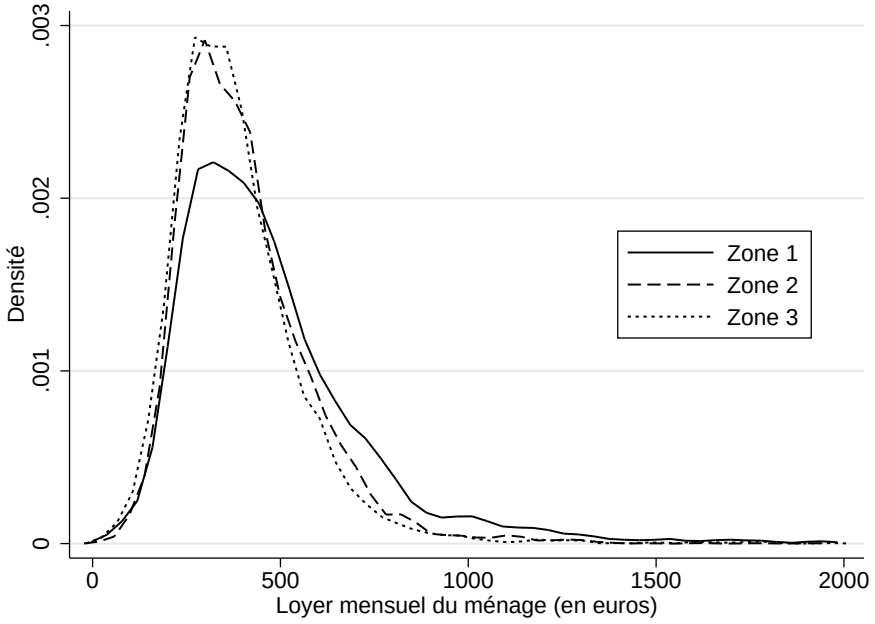
NOTE : Ce tableau présente la répartition des ménages selon leur statut d'imposition, et le fait qu'ils perçoivent ou non une aide au logement.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

3.3.2 La redistribution horizontale des aides au logement

Les aides au logement, telles qu'elles sont conçues aujourd'hui, permettent également d'opérer une redistribution horizontale entre ménages résidant dans des zones géographiques différentes. À niveau de revenu égal, deux individus résidant dans des zones distinctes ne perçoivent pas le même montant d'aide afin de prendre en compte les variations spatiales du coût du logement. Comme permet de le constater la figure 4.3, les loyers de la zone 1 (l'agglomération parisienne) sont sensiblement plus élevés que ceux qui prévalent dans les deux autres zones. C'est aussi dans cette zone que les aides au logement sont les plus élevées (figure 3.3).

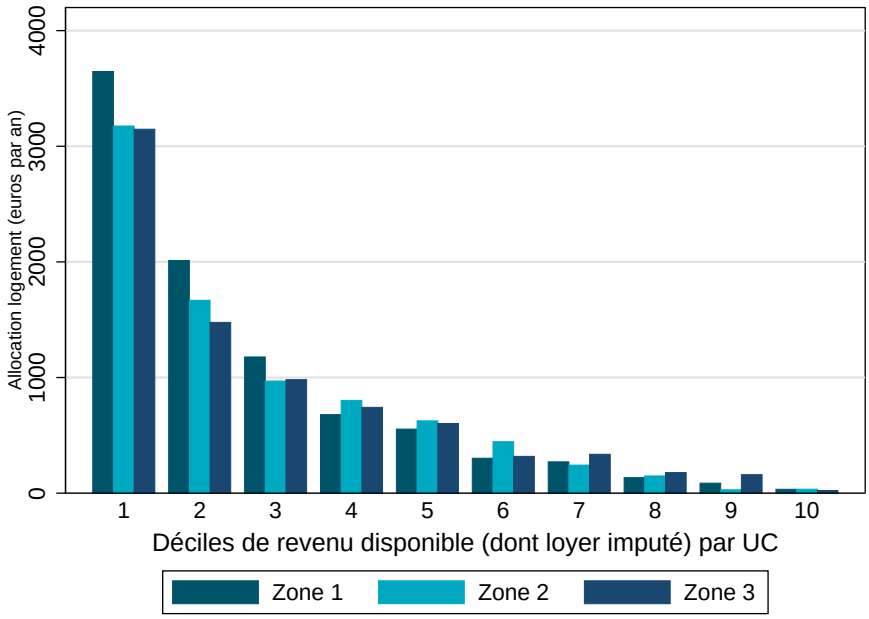
FIGURE 3.2 – Loyers mensuels des ménages par zone (2006).



LECTURE : Ce graphique présente la distribution des loyers mensuels des ménages par zones en 2006. La zone 1 correspond à l'agglomération parisienne ; la zone 2 à la grande couronne autour de Paris, aux agglomérations de plus de 250 000 habitants et à quelques agglomérations à loyers élevés de la Côte d'Azur ; la zone 3 englobe le reste du territoire.
NOTE : Ensemble des ménages.
SOURCE : Enquête logement 2006.

À niveau de revenu égal, les ménages de la zone 1 perçoivent un montant d'aide moyen plus important que ceux de la zone 2, dont l'aide moyenne est elle-même supérieure à celle attribuée aux ménages de la zone 3.

FIGURE 3.3 – Aides au logement en locatif (législation 2013).



LECTURE : Pour les ménages du premier décile résidant en zone 1, le montant annuel des aides au logement est 3 646 euros.
NOTE : Ensemble des ménages.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

3.4 Simulations des réformes

Dans l'ensemble de cette étude, nous appliquons une méthodologie commune aux différents scénarios envisagés pour réformer les allocations logement. Trois aspects méritent d'être clarifiés en particulier : i) des scénarios simulés à budget constant ; ii) à redistribution constante et iii) l'estimation de l'impact des réformes sur les prix des loyers.

3.4.1 Des scénarios à budget constant

Le principe retenu dans cette étude pour évaluer l'impact de différents scénarios de réforme est de partir de la contrainte budgétaire observée dans le système actuel. Cela ne signifie pas que le budget alloué aux prestations logement soit optimal et qu'il n'impose aucune révision, mais la comparaison des différentes options n'a de pertinence que sous l'hypothèse de neutralité pour les finances publiques.

Dans un certain nombre de cas, néanmoins, le scénario de budget constant pourrait apparaître en décalage avec les contraintes actuelles des finances publiques, et des variantes pourront être effectuées avec pour objectif de limiter la proportion de « gagnants nets » ce qui se traduira par une diminution des dépenses publiques.

3.4.2 Des scénarios à redistribution constante

Un des objectifs de la conception des scénarios de réforme est de limiter au maximum la redistribution verticale, c'est-à-dire la redistribution qui s'opère entre les ménages appartenant à des déciles différents de niveaux de vie. Là encore, l'objectif est avant tout pédagogique et ne présume en rien du caractère optimal ou non de la redistribution actuelle. L'idée est de pouvoir proposer une réforme qui ait un minimum d'impact redistributif entre ménages de revenus différents, quitte à souhaiter, dans un second temps, modifier la redistribution opérée en modifiant le barème en conséquence.

Cet objectif de redistribution verticale constante n'est pas aisé à mettre en œuvre dans tous les scénarios, en particulier quand une importante redistribution horizontale est créée par la réforme. Par exemple, lorsqu'on met en place un scénario de

fusion des APL avec le RSA et la PPE, le cas des propriétaires à bas revenus est difficile à traiter sans entraîner des gagnants ou des perdants pour l'un ou l'autre groupe. Lorsque cela est possible, nous proposons des variantes mettant en lumière les arbitrages qu'entraîne chaque scénario de réforme.

3.4.3 La simulation des effets des réformes sur les prix des loyers

La plupart des simulations sont réalisées de manière statique, sans prendre en compte d'éventuelles réactions comportementales.

Les effets de premier ordre (en l'absence de réaction comportementale) sont intéressants en soi, car ils permettent d'évaluer dans quelle mesure les scénarios de réforme envisagés induisent des modifications substantielles de revenu disponible pour différents types de ménage.

Dans un second temps, nous souhaitons néanmoins proposer une estimation des effets de second ordre, en particulier l'impact des réformes sur le niveau des loyers. Il faut bien garder à l'esprit que les simulations réalisées dans le cadre de cette étude sont par nature très incertaines. C'est pourquoi les simulations que nous proposons sont assorties de plusieurs variantes. L'approche retenue pour simuler l'impact des réformes sur le niveau des loyers consiste à considérer l'effet de chaque réforme sur un ménage bénéficiaire comme étant la résultante de deux effets :

- un « effet revenu » de la réforme qui va induire une demande accrue en logement dans la mesure d'une élasticité de la demande de logement au revenu. Tout revenu supplémentaire est ainsi susceptible d'entraîner une hausse de la demande de logement, même si ce revenu ne provient pas d'une allocation affectée à la consommation de logement.
- un « effet inflationniste » des aides, qui désigne l'effet spécifique des aides au logement, du fait de leur nature affectée, sur la demande de logement.

La simulation d'une réforme consistant à découpler le montant de l'aide au logement du montant du loyer aura ainsi, à revenu disponible constant, deux effets de sens opposés sur le niveau moyen des loyers : un effet négatif, *via* une réduction de l'« effet inflationniste » des aides ; et un effet positif, *via* l'« effet revenu ». L'im-

pact global du découplage sur les prix des loyers va ainsi dépendre de la somme de ces deux effets. À budget et redistribution constants, l'effet revenu devrait normalement être limité et dominé par la réduction de l'effet inflationniste.

Nous reviendrons sur le détail de ces simulations dans les chapitres suivants, mais nous pouvons déjà annoncer la limite principale des simulations portant sur l'impact des réformes sur les prix. Comme le chapitre 1 l'a montré, les estimations de l'impact des allocations logement sur les loyers ne permettent pas d'identifier clairement la part prise dans l'effet global par le tiers-payant, la ségrégation des marchés et par le lien direct entre allocations et loyers. Nos estimations d'impact sur les loyers vont chercher à présenter des effets cohérents avec les études existantes, tout en rappelant les limites des connaissances actuelles sur ces effets.

Chapitre 4

Découplage des aides au logement et du loyer

Ce chapitre propose une réforme de la formule de calcul des prestations logement afin que celles-ci ne dépendent plus directement du montant du loyer. La partie 4.1 expose les motivations qui sous-tendent cette proposition de réforme. Les scénarios envisagés sont décrits dans la partie 4.2. Les résultats des simulations sont ensuite présentés (partie 4.3), avec une attention particulière à la distinction entre parc social et parc privé (partie 4.4). Enfin, la partie 4.5 propose une estimation de l'impact des différents scénarios envisagés sur les loyers.

4.1 Objectifs et motivations du scénario de découplage

Ainsi qu'évoqué au chapitre 1, plusieurs études empiriques ont montré que les aides au logement ont un effet inflationniste sur les loyers. Cet effet transite en partie par le fait que les aides des locataires dépendent du montant de leur loyer. Lorsque le loyer d'un ménage bénéficiaire est inférieur à un certain plafond fixé par la législation, une augmentation d'un euro de loyer se traduit par une augmentation d'un euro du montant d'aide perçu, et ce quelles que soient les ressources du béné-

ficiaire [1]. La structure de la formule de calcul des aides donne donc potentiellement lieu à une inflation des loyers. Cet effet inflationniste peut se trouver renforcer si le montant des aides est indexé sur la croissance des loyers.

Il faut toutefois noter que ce mécanisme inflationniste est aujourd'hui limité par le fait qu'une large majorité de bénéficiaires des aides au logement [2] s'acquitte déjà d'un loyer supérieur au plafond qui intervient dans la formule de calcul des aides au logement. Pour ces ménages, une augmentation de loyer d'un euro ne donne lieu à aucune augmentation des aides.

Dans la mesure où les effets inflationnistes des aides au logement sont d'autant plus importants que le montant d'aide attribué dépend du niveau de loyer individuel, le découplage des aides et du loyer constitue une première réponse aux critiques émises à l'encontre du barème actuel.

Par rapport aux réformes envisagées dans les chapitres suivants (chapitres 5 et 6), les scénarios de découplage analysés ici sont tous relativement simples à mettre en œuvre puisqu'ils se limitent à modifier la formule de calcul des aides au logement, sans toucher au reste du système socio-fiscal. Ils peuvent aussi être vus comme une étape intermédiaire, avant d'analyser l'intégration des aides au logement dans le système social et fiscal dans son ensemble.

4.2 Présentation des scénarios de découplage

Par « découplage », on entend la suppression du rôle joué par le loyer dans le calcul du montant de l'aide au logement. L'approche retenue consiste à modifier la formule pour ne plus prendre en compte le loyer dans le calcul des aides. On présente dans un premier temps la manière dont cette réforme permettrait de simplifier la formule de calcul. On décrit ensuite deux scénarios de découplage : un découplage dit « partiel », qui conserve le rôle joué par les zones géographiques dans la formule, et un découplage dit « total », qui élimine la différenciation géographique des aides.

1. Ce point est développé à la partie 4.5, page 74.
2. En 2011, selon l'Échantillon national des allocataires de la Cnaf, 87 % des allocataires des aides au logement ont un loyer supérieur au plafond.

4.2.1 Comment supprimer le loyer de la formule de calcul ?

Dans la formule simplifiée du calcul des aides au logement que nous proposons dans le chapitre 2, il apparaît clairement que le montant du loyer intervient à travers la fonction $c(z, m, L_1)$. La valeur prise par cette fonction est égale au minimum entre le loyer plafond et le loyer individuel, d'une part, et une constante qui dépend de la structure du ménage, d'autre part. Pour ne plus faire dépendre la formule du calcul des aides du loyer effectif, nous proposons de supprimer le paramètre L_1 dans $c(z, m, L_1)$, qui devient un paramètre constant pour une zone et un type de ménage donné, noté $c(z, m)$. La formule se simplifie alors comme suit :

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

La formule de l'aide au logement peut dès lors se représenter comme une fonction d'une seule variable continue, les ressources du ménage, ce qui permet de la visualiser graphiquement. La figure 2.1 (chapitre 2) présente le résultat du calcul du montant d'aide attribué pour un individu isolé et un couple sans enfant lorsque le « paramètre constant » $c(z, m)$ intervient à la place du loyer du ménage et du loyer plafond correspondant à sa situation.

4.2.2 Le découplage partiel

Ce premier scénario de réforme envisagé consiste à découpler le calcul des aides au logement du loyer individuel, tout en conservant une relation entre le montant d'aide reçu et le coût du logement dans la zone géographique où se situe le logement. Dans la mesure où les paramètres de la formule de calcul de l'aide varient selon les zones, cette option maintient une certaine dépendance entre le montant des aides accordées et le niveau du loyer moyen. Cette relation est néanmoins supprimée au sein de chaque zone, puisque la formule de calcul ne dépend plus du loyer individuel mais d'un « paramètre constant » commun à tous les logements situés dans cette zone.

Cette solution peut être conçue de façon à limiter les effets redistributifs de la

réforme par rapport à la situation actuelle. La redistribution opérée serait nettement moins importante que dans le cas d'un découplage total et présenterait l'avantage de tenir compte des écarts de niveau de vie entre les ménages des différentes zones.

Pour mettre en place une telle réforme à budget constant, la formule de calcul des aides doit être modifiée : les paramètres $C(z,m)$, $\tau(z,m)$ et $R_0(m)$ doivent être ajustés de manière à ce que pour chaque type de ménage dans chaque zone, le budget soit constant selon la législation actuelle et selon la formule de découplage partiel. On nomme $\hat{C}(z,m)$, $\hat{\tau}(z,m)$ et $\hat{R}_0(m)$ ces nouveaux paramètres, qui sont présentés dans le tableau A.2 de l'annexe A. De plus, le choix a été fait de maintenir constant le nombre de ménages bénéficiaires tout en conservant les mêmes rapports de proportionnalité entre les paramètres. La formule de calcul des aides devient :

$$\mathrm{A}_{partiel}(z,m,R) = \begin{cases} \hat{C}(z,m) & \text{si } R \leq \hat{R}_0(m) \\ \max(\hat{C}(z,m) - \hat{\tau}(z,m) * (R - \hat{R}_0(m)), 0) & \text{si } R > \hat{R}_0(m) \end{cases}$$

4.2.3 Le découplage total

Le découplage total consiste à transformer les aides au logement en des prestations qui dépendent uniquement des caractéristiques propres à chaque ménage (ressources, structure familiale, personnes à charge, etc.), sans référence au loyer individuel ni à la zone géographique de résidence.

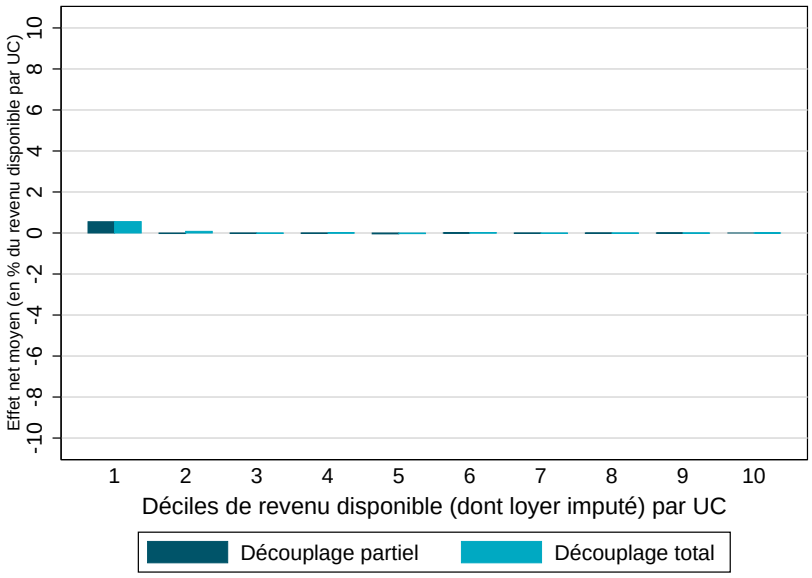
L'objectif d'un tel découplage est d'aller plus loin que le découplage partiel dans la suppression du lien entre aides et loyers, en ne tenant plus compte de la zone géographique. La stratégie adoptée est la même que dans le cas du découplage partiel. Les « paramètres constants », qui dépendent dans le scénario de découplage partiel de la zone géographique et de la composition du ménage, sont remplacés par des « paramètres constants » qui ne dépendent que de la structure du ménage, de manière à ce que le scénario opère à budget constant. La formule de calcul ne dépend alors ni des zones, ni du loyer, et peut s'écrire comme suit :

$$\mathrm{A}_{total}(m,R) = \begin{cases} \hat{C}(m) & \text{si } R \leq \hat{R}_0(m) \\ \max(\hat{C}(m) - \hat{\tau}(m) * (R - \hat{R}_0(m)), 0) & \text{si } R > \hat{R}_0(m) \end{cases}$$

4.3 Résultats des simulations – Impacts redistributifs

L'impact direct des deux scénarios de découplage sur l'aide moyenne versée est faible. En effet, sur l'ensemble de la population, il modifie en moyenne de 10 euros (découplage partiel) ou de 14 euros (découplage total) le montant moyen perçu sur l'année par rapport à la législation actuelle. L'impact de ces réformes s'appréhende de manière plus précise lorsqu'on rapporte la variation d'aide induite au revenu des ménages.

FIGURE 4.1 – Effet net de la réforme de découplage par décile de revenu disponible par unité de consommation.



LECTURE : Pour les ménages du premier décile de niveau de vie, le gain engendré par le découplage partiel représente, en moyenne, 0,47 % de leur revenu disponible par unité de consommation.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible des ménages. Le concept de revenu à partir duquel sont calculés les déciles est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute son loyer imputé s'il est propriétaire, le tout divisé par son nombre d'unité de consommation.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

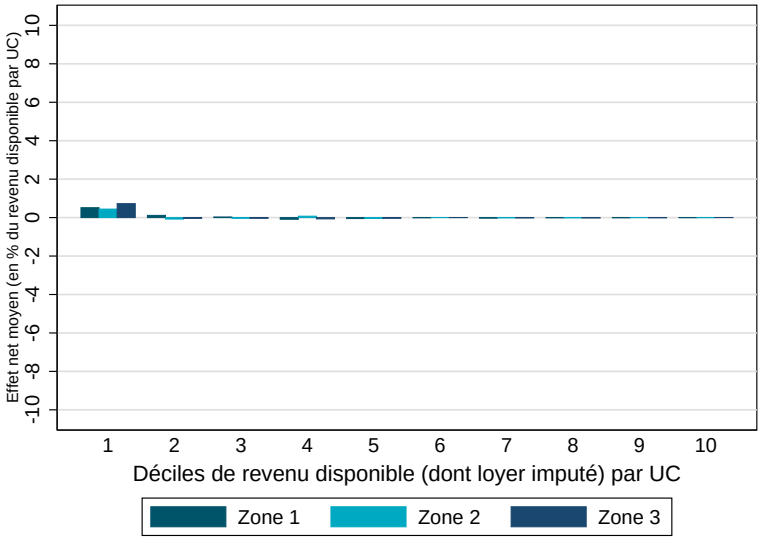
L'impact respectif des scénarios de découplages partiel et total, présenté à la fi-

gure 4.1 [3], est faible relativement au niveau de vie des ménages, de l'ordre de moins de 1 % du revenu disponible par unité de consommation. Le gain est néanmoins plus important pour les ménages du premier décile.

4.3.1 Découplage partiel

Le scénario de découplage partiel a très peu d'impact sur les montants moyens d'aide au logement versés et conserve un nombre de bénéficiaires constant. La grande majorité des ménages (80 %) n'est pas affectée par la réforme. L'aide moyenne, égale à 2 856 euros par an selon nos simulations de la législation 2013, passe à 2 880 euros, soit une augmentation de 0,8 %. La réforme ne modifie pas de plus de 2 euros par mois l'aide moyenne mensuelle.

FIGURE 4.2 – Effet net du découplage *a minima* par zone géographique.



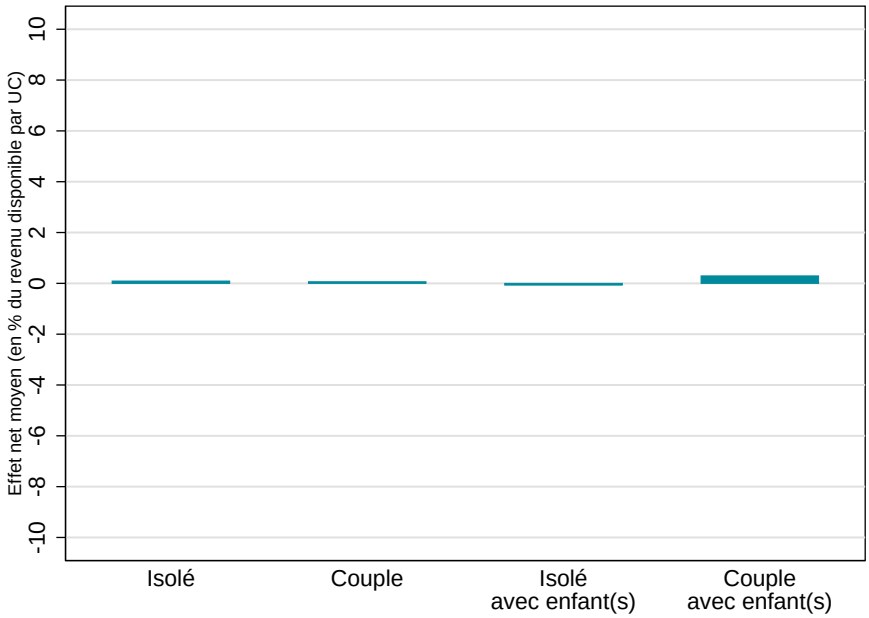
LECTURE : Un ménage du premier décile de la zone 1 voit son revenu disponible par unité de consommation augmenter de près de 0,51 % avec la réforme de découplage partiel.
NOTE : Le concept de revenu choisi pour approcher le niveau de vie est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute son loyer imputé s'il est propriétaire, le tout divisé par son nombre d'unité de consommation.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

3. Le choix a été fait de représenter tous les graphiques de ce chapitre selon la même échelle, afin de ne pas biaiser la comparaison des résultats des différents scénarios de découplage.

La figure 4.2 présente l'impact redistributif de la réforme. Le profil redistributif des allocations logement par niveau de ressources (redistribution verticale) ne varie que très peu entre la situation actuelle et la réforme simulée. Si le premier décile paraît bien plus affecté que les autres, l'effet net demeure très faible, de l'ordre de 0,4 % du revenu du ménage par unité de consommation. Les effets de la réforme par décile de niveau de vie varient également très peu en fonction de la zone géographique (redistribution horizontale). L'effet net de la réforme n'est guère différent de plus de 1 % entre les zones. L'impact de la réforme est donc sensiblement identique dans les trois zones.

La figure 4.3 présente l'impact de la réforme selon la composition des ménages. Les effets du découplage partiel, exprimés en proportion du revenu disponible, sont ici encore très faibles, puisque inférieurs à 0,5 %. Néanmoins, ce scénario avantage plus les couples avec enfant(s) relativement aux autres types de ménage.

FIGURE 4.3 – Effet net du découplage partiel en fonction de la composition du ménage.



LECTURE : Un célibataire voit son revenu disponible par unité de consommation augmenter de près de 0,1 % avec la réforme de découplage partiel.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

TABLEAU 4.1 – Effets redistributifs du scénario de découplage partiel.

	Neutres	Gagnants		Perdants	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	Différence moyenne
Ensemble de la population	80	3	801	17	143
Type de ménage					
Personne seule	73	2	572	25	36
Couple sans enfant	92	1	573	7	82
Couple avec enfant(s)	74	7	887	19	302
Zones géographiques					
1	77	5	902	18	232
2	73	4	758	23	127
3	85	2	791	13	128
Loyers supérieurs au plafond					
Oui	53	0	NS	47	142
Non	94	5	801	1	183
Secteur					
privé	85	2	761	13	126
social	44	11	833	45	166
Décile de niveau de vie					
1	12	13	948	75	144
2	43	8	732	49	144
3	72	5	684	23	156
4	87	2	696	11	168
5	92	1	NS	7	153
6	95	1	NS	4	132
7	98	0	NS	2	108
8	99	0	NS	1	NS
9	100	0	NS	0	NS
10	100	0	NS	0	NS

LECTURE : 25 % des personnes seules perdent au découplage partiel, pour un montant moyen de 112 euros par an. 74 % des personnes seules ne sont pas touchées par la réforme.
NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations du scénario de découplage partiel. « NS » est reporté dans le tableau lorsque les résultats ne sont pas statistiquement significatifs.
Le concept de niveau de vie considéré est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute son loyer imputé s'il est propriétaire, le tout divisé par son nombre d'unité de consommation.
Un perdant (gagnant) est un individu dont le montant annuel des aides calculées selon la réforme est inférieur (supérieur) au montant calculé avec la législation 2013.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, Enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Le tableau 4.1 synthétise les résultats de ce scénario en distinguant les gagnants et les perdants de la réforme. Ces résultats indiquent qu'il y a beaucoup plus de perdants que de gagnants au découplage partiel (17 % contre 3 %) mais que les gains sont en moyenne bien supérieurs aux pertes (801 euros de gain moyen contre 143 euros de perte moyenne). Au total, les gains et les pertes s'égalisent puisque le scénario est calibré pour s'effectuer à budget constant. Gagnants et perdants se concentrent principalement dans les trois premiers déciles de la distribution des niveaux de vie, le premier décile étant clairement le plus touché, avec les plus forts

gains moyens et le plus grand nombre de perdants.

Les gagnants sont exclusivement des bénéficiaires dont le loyer est inférieur au loyer plafond, alors que les perdants se concentrent presque exclusivement parmi les bénéficiaires dont les loyers sont supérieurs au plafond (47 % de perdants). Cette distinction entre bénéficiaires aux loyers supérieurs au plafond et bénéficiaires aux loyers inférieurs au plafond constitue la principale ligne de partage entre les gagnants et les perdants de la réforme. Les bénéficiaires dont le loyer n'atteint pas le plafond associé à leur structure de ménage et à leur zone géographique de résidence sont donc mécaniquement favorisés par la réforme. Néanmoins, la majeure partie des ménages locataires bénéficiaires (76 %) atteint déjà le loyer plafond et reçoit par conséquent le montant maximum d'aide calculée selon la législation 2013, pour un revenu donné, ce qui explique en partie le faible impact de la réforme.

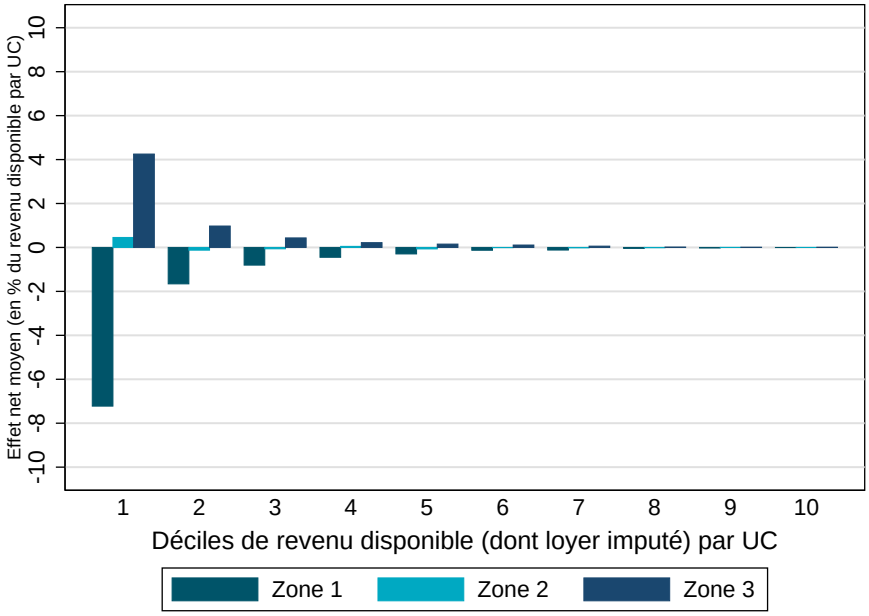
La proportion de gagnants est également plus importante chez les couples avec enfants que chez les ménages sans enfants. Ce dernier point s'explique par le fait que dans la législation actuelle, les loyers plafonds sont majorés par la présence d'enfants, si bien que ménages avec enfants s'acquittent plus souvent d'un loyer inférieur au plafond.

4.3.2 Découplage total

Comme dans le cas du découplage partiel, l'impact redistributif du découplage total est assez faible. Le découplage total a été simulé en maintenant les montants distribués constants pour chaque type de ménage. Aussi, la redistribution horizontale est par définition constante entre les types de ménages. Il y a cependant de potentiels effets redistributifs horizontaux entre les zones géographiques. Les effets nets en termes de niveau de vie sont sensiblement plus élevés que dans le cas du découplage partiel, surtout pour le premier décile. La figure 4.4 présente l'effet net moyen de la réforme en pourcentage de revenu disponible par unité de consommation selon les déciles de niveau de vie. Les ménages de la zone 2 ne bénéficient ni ne pâtissent de la réforme : pour ces ménages, la réforme apparaît comme relativement neutre quel que soit le décile de revenu considéré. Au contraire, les ménages de la

zone 1, dont l'aide moyenne annuelle diminue avec la réforme, perdent jusqu'à 7 % de leur niveau de vie pour le premier décile. Les ménages de la zone 3, dont l'aide moyenne augmente avec la réforme, gagnent l'équivalent de près de 4 % de leur revenu pour le premier décile. En outre, moins les ménages ont de ressources, plus ils subissent les effets de la réforme, que ce soit en gain ou en perte.

FIGURE 4.4 – Effet net du découplage total par zone géographique.

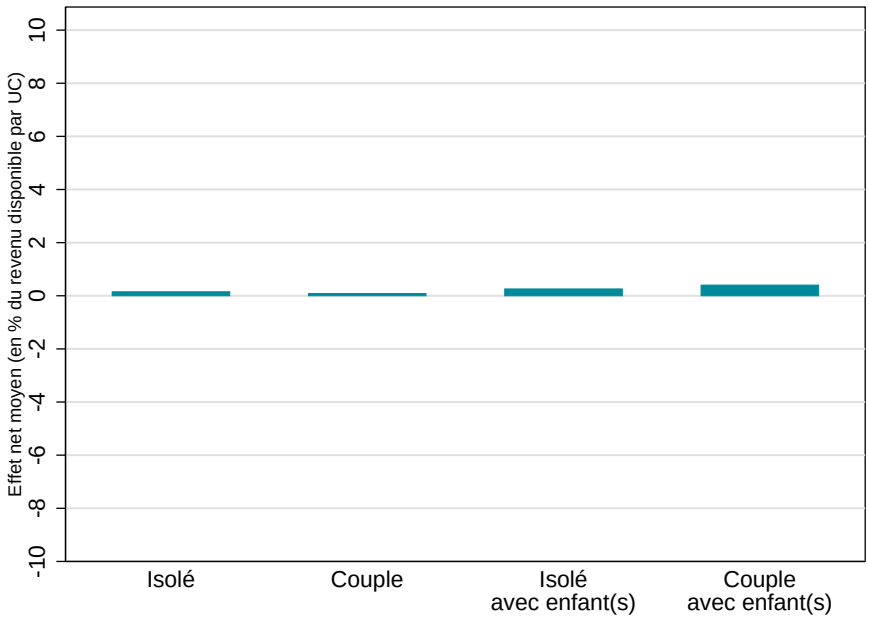


LECTURE : En moyenne, le découplage total réduit de 7 % le revenu des ménages du premier décile qui résident dans la zone 1.
NOTE : Pour le calcul des déciles, le concept de revenu choisi pour approcher le niveau de vie est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute son loyer imputé s'il est propriétaire, le tout divisé par son nombre d'unité de consommation.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

La figure 4.5 présente l'impact de la réforme selon la composition des ménages. Le découplage total n'a pas pour effet d'avantager particulièrement un certain type de ménage par rapport à un autre, même si les couples se voient légèrement avantagés par la réforme.

Pour appréhender plus précisément l'impact de ce scénario, le tableau 4.2 présente les gagnants et les perdants du découplage total selon les caractéristiques des

FIGURE 4.5 – Effet net du découplage total en fonction de la composition du ménage.



LECTURE : Un célibataire voit son revenu disponible par unité de consommation augmenter de près de 0,1 % avec la réforme de découplage partiel.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

ménages. Comme dans le cas du découplage partiel, la réforme est neutre pour 80 % des ménages. Au total, cette réforme a tendance à accentuer les effets du découplage partiel et à bénéficier aux ménages de la zone 3 au détriment des ménages des zones 1 et 2. Les gagnants et perdants du découplage total se concentrent dans les trois premiers déciles. Les proportions respectives de gagnants (8 %) et de perdants (12 %) sont plus équilibrées que dans le découplage partiel (3 % de gagnants contre 17 % de perdants), de même que les montants moyens gagnés et perdus, qui sont respectivement de 397 et 228 euros par an. Parce qu'il supprime toute référence aux zones géographiques dans la formule de calcul des aides, le découplage total a une incidence sur la distribution des aides entre les zones. Ainsi, les zones 1 et 2 comptent environ 20 % de perdants et les pertes moyennes sont particulièrement importantes en zone 1 (571 euros par an). La proportion de gagnants parmi les ménages des zones 1 et 2 est faible (entre 3 et 4 %) mais les gains moyens y sont élevés. 13 % des ménages de la zone 2 gagnent et 3 % perdent.

TABLEAU 4.2 – Effets redistributifs de la réforme de découplage total.

	Neutres	Gagnants		Perdants	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)
Ensemble de la population	80	8	397	12	228
Type de ménage					
Personne seule	73	10	228	17	118
Couple sans enfant	92	4	248	4	219
Couple avec enfant(s)	74	10	626	16	344
Zones géographiques					
1	78	3	822	19	571
2	73	4	751	23	135
3	84	13	297	3	91
Loyer supérieur au plafond					
Oui	52	15	144	33	225
Non	94	5	825	1	287
Secteur					
privé	85	6	349	9	199
social	44	23	454	33	267
Décile de niveau de vie					
1	12	30	504	58	204
2	41	26	348	33	240
3	72	12	348	16	264
4	87	6	324	7	276
5	91	4	276	5	264
6	96	2	324	2	264
7	98	1	204	1	300
8	99	0	156	1	228
9	100	0	168	0	396
10	100	0	528	0	276

LECTURE : 17 % des personnes seules perdent au découplage partiel et leur perte moyenne s'élève à 118 euros par an. 73 % des personnes seules ne sont pas touchées par la réforme.

NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations du scénario de découplage total. Le concept de niveau de vie considéré est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute son loyer imputé s'il est propriétaire, le tout divisé par son nombre d'unité de consommation.

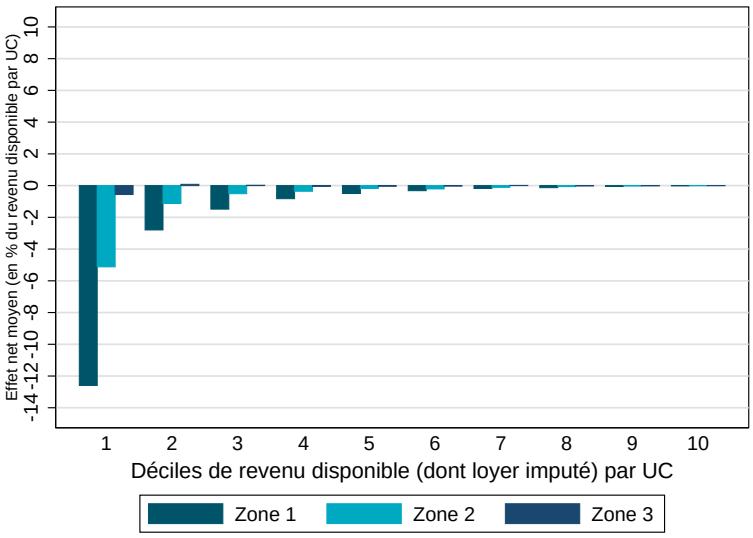
Un perdant (gagnant) est un individu dont le montant annuel des aides calculées selon la réforme est inférieur (supérieur) au montant calculé avec la législation 2013.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012 et TAXipp 0.4.

4.3.2.1 Un découplage total sans zone gagnante

Dans le scénario de découplage précédent, la zone 3 sort clairement gagnante. Pour éviter de trop avantager les ménages qui résident dans les zones à faible densité de population, il est possible de modifier le scénario de découplage total de manière à ce qu'aucune zone géographique ne gagne par rapport aux autres. Une telle modification n'est envisageable que si la réforme ne s'effectue pas à budget constant. Les résultats des simulations indiquent qu'un découplage total qui préserverait la neutralité de la réforme pour la zone 3 dégagerait un surplus de 1,3 milliard d'euros. Le graphique 4.6 présente l'effet net de ce scénario, en pourcentage du revenu disponible du ménage par unité de consommation. Cette variante annule le gain que réalisaient les ménages de la zone 3, mais augmente également les pertes subies par les ménages des zones 1 et 2 [4].

FIGURE 4.6 – Effet net du découplage total sans zone gagnante.

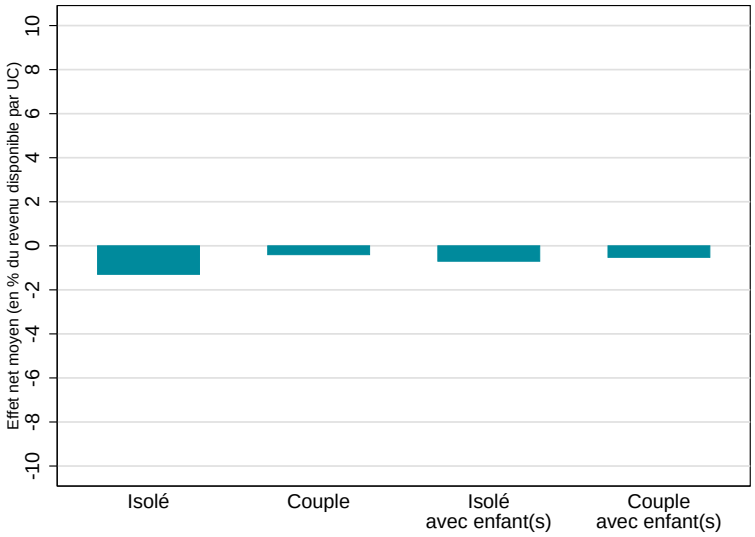


LECTURE : Pour un ménage du premier décile de la zone 2, la perte subie représente, en moyenne, 5 % du revenu disponible par unité de consommation.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens induites par le scénario de découplage total sans zone gagnante.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

4. On peut noter qu'il n'est pas possible de réaliser une variante de manière à ce que les zones 1 et 2 ne soient pas impactées par l'objectif d'annulation du gain en zone 3. Cela reviendrait à réintroduire une distinction selon les zones dans le calcul de l'aide.

La figure 4.7 présente l'impact de la réforme selon la composition des ménages. Si les catégories perdent, les pertes subies par les individus isolés sont légèrement supérieures à celles subies par les couples.

FIGURE 4.7 – Effet net du découplage total sans zone gagnante par composition du ménage.



LECTURE : Un célibataire voit son revenu disponible par unité de consommation augmenter de près de 0,1 % avec la réforme de découplage partiel.
CHAMP : Ensemble des ménages locataires hors foyers.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

4.4 La différence entre le parc social et le parc privé

4.4.1 Un renforcement des inégalités entre parcs social et privé

La part des ménages locataires habitant dans le parc social s'élève à 40,3 % (voir tableau 4.3). Les loyers y sont en moyenne moins élevés. Dans un article à paraître dans la revue *Économie et statistique*, Corentin Trevien analyse les différences de loyer entre les parcs de logement social et privé et le montant des loyers

que paieraient les habitants des HLM s'ils occupaient un logement du parc privé aux caractéristiques identiques. La différence entre de ces deux loyers correspond à ce qu'il appelle « l'avantage HLM » et s'élèverait, d'après les calculs de l'auteur, à 261 euros en moyenne en 2006. À cet avantage dont jouissent les locataires en HLM par rapport aux locataires du privé, les scénarios analysés dans ce chapitre en ajoutent un second car les ménages du secteur HLM bénéficieraient davantage du découplage que les ménages du secteur privé. En effet, inférieurs à ceux du parc privé, les loyers des habitants du parc social atteignent moins souvent le loyer plafond de la formule de calcul des prestations logement [5] (voir tableau 4.3).

TABLEAU 4.3 – Loyers des secteurs social et privé.

	Effectif	Loyer mensuel moyen	Proportion atteignant le loyer plafond
En HLM	40,3 %	415	74 %
Hors HLM	59,7 %	617	93 %
Ensemble	100,0 %	536	86 %

NOTE : Les loyers, mesurés en 2006, sont proportionnellement augmentés de manière à ce que leur somme sur la population corresponde à celle indiquée par les Comptes du logement pour l'année 2013.
CHAMPS : Ménages locataires hors foyer.
SOURCES : Enquête logement 2006, Comptes du logement 2013.

Les scénarios de découplage présentés précédemment ont supprimé le rôle du loyer dans la formule de calcul des aides en le remplaçant par un paramètre constant selon la composition du ménage et, dans le cas du découplage partiel, selon la zone. La dépense de logement prise en compte a donc augmenté dans des proportions plus importantes pour les ménages résidant dans le parc social que pour les autres. Il en résulte que de telles réformes conduisent, en moyenne, à une augmentation plus forte des allocations logement pour les ménages du secteur social.

5. La proportion de ménages atteignant le loyer plafond est rapportée à l'ensemble des ménages locataires. Ces chiffres diffèrent donc de ceux communément cités, où la part de ménages au plafond est rapportée aux seuls bénéficiaires des aides. Selon l'échantillon des bénéficiaires de la CNAF (ENA 2011), 76 % des bénéficiaires des aides au logement en locatif atteignent le plafond alors que 83 % des ménages s'acquittent d'un loyer supérieur au plafond selon nos simulations. Si ce pourcentage est relativement proche de celui de l'ENA 2011 pour ce qui est des ménages du secteur privé (87 % selon notre base, contre 88 % selon la base ENA 2011), l'écart est plus grand pour les ménages du secteur social (79 % contre 63 %). Une conséquence de cette imprécision est que la simulation des scénarios de découplage pourrait sous-estimer légèrement la réduction de l'impact inflationniste des aides entraînée par cette réforme.

4.4.2 Introduction de barèmes différenciés selon les parcs

Pour éviter qu'à l'avantage HLM dont bénéficient déjà les locataires du parc social, ne vienne s'ajouter un bénéfice supplémentaire lié au découplage des aides au logement par rapport au loyer individuel, une première solution consiste à proposer deux barèmes différents pour chaque scénario de réforme, selon que le ménage habite en HLM ou non. Cette proposition ne modifie pas en profondeur les résultats précédents. Les conséquences des scénarios pour les différentes catégories sont présentées dans le tableau 4.4 pour les secteurs social et privé. Les résultats sont globalement proches des scénarios précédents, qui n'opéraient pas de différenciation selon les parcs. Les ménages du secteur social perdent plus souvent (45 % et 33 % de perdants pour les découplages partiel et total) que ceux du secteur privé (39 % et 28 % pour les découplages partiel et total), et pour des montants moyens plus élevés.

Au-delà de cette égalisation entre les bénéfices et pertes respectifs des deux secteurs, se pose plus généralement la question des motifs justifiant que le secteur social jouisse, en quelque sorte, d'un double avantage par rapport au secteur privé. En effet, alors qu'ils bénéficient déjà de loyers inférieurs à ceux du parc privé, les locataires en HLM perçoivent en outre une aide au logement dont les modalités de calcul ne diffèrent pas de celles de l'ensemble des ménages. Dans l'hypothèse où les aides au logement seraient diminuées de « l'avantage HLM », le montant total des aides au logement distribuées au sein de ce secteur diminuerait d'environ 4,6 milliards d'euros [6], soit une réduction de 82 % du montant total des aides attribuées à ce secteur. Ce montant de recettes non distribuées pourrait alors être utilisé pour augmenter globalement les aides distribuées à l'ensemble de la population.

Cette analyse prend pour hypothèse de départ que l'avantage HLM de 261 euros est uniformément distribué dans la population résidant dans le secteur social. Trevien (2013) propose une estimation de l'avantage HLM selon différentes dimensions (par décile de revenu, par taille de l'aire urbaine, etc.). Pour que la proposition formulée dans le paragraphe précédent puisse être mise en place tout en conser-

6. Ce montant correspond au montant total de l'avantage HLM sur l'ensemble des locataires du parc social.

TABLEAU 4.4 – Effets redistributifs des scénarios de découplage séparant secteurs social et privé.

A. Secteur social

	Découplage partiel					Découplage total				
	Neutres	**Gagnants**		**Perdants**		**Neutres**	**Gagnants**		**Perdants**	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	Différence moyenne
Ensemble de la population	45	10	818	45	185	44	23	449	33	271
Type de ménage										
Personne seule	50	3	523	47	37	49	21	208	30	140
Couple sans enfant	66	5	609	29	89	65	16	272	19	226
Couple avec enfant(s)	28	21	887	51	349	26	29	683	44	370
Zones géographiques										
1	55	11	925	34	306	56	8	834	36	610
2	40	11	765	49	169	40	11	765	49	169
3	41	9	810	50	152	40	48	321	12	91
Loyer supérieur au plafond										
Oui	47	0	NS	53	184	46	16	137	38	269
Non	34	54	818	12	207	34	54	838	12	300
Niveau de vie										
1	0	18	936	82	192	1	35	588	64	252
2	1	18	1 008	81	192	1	42	576	57	276
3	5	15	804	77	156	8	40	384	52	252
4	35	12	696	53	204	32	29	360	39	300
5	44	12	708	44	156	43	24	460	33	228
6	59	9	696	32	168	59	16	396	25	276
7	59	10	708	31	228	60	18	396	22	324
8	68	5	828	27	192	68	13	384	19	300
9	79	4	600	17	180	78	9	348	13	288
10	89	1	516	10	153	88	4	216	8	312

B : Secteur privé

	Découplage partiel					Découplage total				
	Neutres	**Gagnants**		**Perdants**		**Neutres**	**Gagnants**		**Perdants**	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne	% par catégorie	Différence moyenne
Ensemble de la population	55	6	772	39	113	54	18	347	28	192
Type de ménage										
Personne seule	54	3	607	44	37	17	17	234	30	113
Couple sans enfant	71	4	551	25	78	15	15	215	14	235
Couple avec enfant(s)	45	13	870	42	253	22	22	551	33	295
Zones géographiques										
1	63	6	839	31	165	4	4	817	33	531
2	51	5	744	44	95	51	5	730	44	111
3	55	6	768	39	115	64	39	272	7	60
Loyer supérieur au plafond										
Oui	56	0	NS	44	112	55	15	141	30	189
Non	51	42	772	7	153	51	41	812	8	274
Niveau de vie										
1	0	8	696	92	72	0	23	348	77	144
2	1	16	972	83	144	1	39	504	60	192
3	20	10	828	70	108	16	40	312	44	192
4	43	7	708	47	108	45	25	324	30	216
5	63	5	576	32	132	62	17	288	21	240
6	69	4	612	27	132	68	14	324	18	240
7	78	3	588	19	132	78	10	264	12	228
8	84	2	600	14	108	84	8	216	8	228
9	91	1	420	8	84	91	5	204	4	240
10	98	0	360	2	108	97	1	144	2	312

LECTURE : 47 % des personnes seules du secteur social perdent au découplage partiel, pour un montant moyen de 37 euros par an.

NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations des scénarios de découplage partiel et total pour les ménages qui locataires du secteur social (partie supérieure) et du secteur privé (partie inférieure).

Le concept de niveau de vie considéré est le revenu disponible du ménage selon la législation 2013, auquel on ajoute son loyer imputé s'il est propriétaire, le tout divisé par son nombre d'unité de consommation.

Un perdant (gagnant) est un individu dont le montant annuel des aides calculées selon la réforme est inférieur (supérieur) à calculé avec la législation 2013.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012 et TAXipp 0.4.

vant une certaine équité entre les ménages, il faudrait décomposer la population des bénéficiaires HLM en différents groupes au sein desquels l'avantage HLM serait calculé de la manière la plus exacte possible. Une telle décomposition, qui nécessiterait une analyse plus poussée de la situation des ménages en HLM par rapport aux locataires du parc privé, dépasse le cadre de la présente étude.

4.5 Effet des scénarios de réforme sur les loyers

L'objectif initial qui motive cette étude et qui justifie les différents scénarios de réforme proposés est l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique consacrée aux aides au logement, à travers une réduction de l'effet inflationniste de ces aides sur les loyers. Il est donc important de fournir des estimations de l'impact des réformes envisagées sur les loyers. Ces effets sont loin d'être évidents à modéliser compte tenu des limites des connaissances actuelles sur les mécanismes qui sous-tendent les effets inflationnistes détectés par les études empiriques présentées dans le chapitre 1.

Nous commençons par expliciter le mécanisme inflationniste qui est engendré par le barème des aides au logement sous le plafond de loyer, avant de proposer plusieurs estimations de l'impact des scénarios de découplage sur les loyers, en distinguant l'effet propre de la réforme (effet statique), d'un effet dynamique lié au fait que la modification du barème est susceptible de modifier la manière dont les loyers réagiront aux revalorisations ultérieures des aides au logement.

Il n'est pas inutile de rappeler, une fois de plus, que ces estimations sont incertaines par nature. Elles visent davantage à clarifier les mécanismes et les ampleurs des effets en jeu qu'à présenter un chiffrage d'impact dont la précision serait illusoire.

4.5.1 L'impact inflationniste du barème des aides au logement sous le plafond de loyer

La justification des scénarios de découplage étudiés dans ce chapitre est qu'une partie de l'effet inflationniste des aides provient de leur mode de calcul, qui établit

une relation directe entre le montant d'aide attribué et le montant du loyer (pour les ménages sous le loyer plafond).

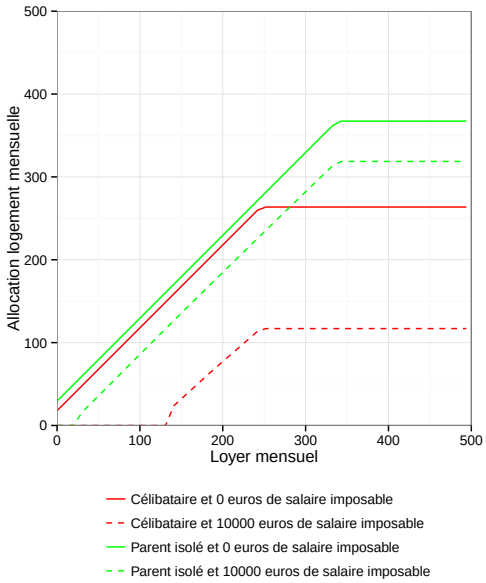
Pour bien comprendre les effets d'incitation du barème sous le plafond de loyer, il est important de revenir sur la formule complexe de calcul des aides au logement (présentée au chapitre 2). Pour les ménages payant un loyer inférieur au plafond, une variation du montant du loyer se traduit directement par une variation similaire du montant de l'aide : un euro de loyer supplémentaire engendre une augmentation des aides au logement de un euro.

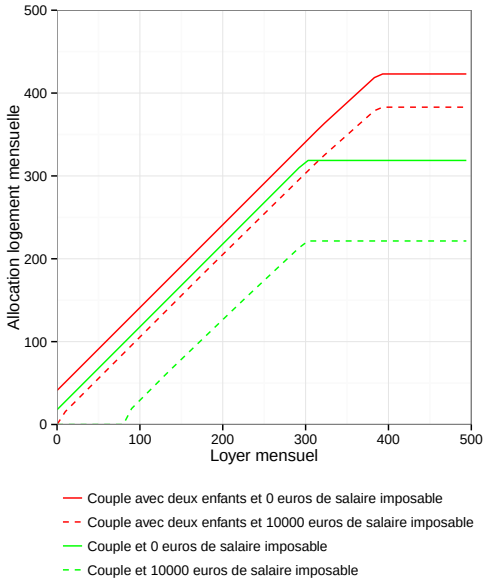
Cette propriété du barème des aide au logement apparaît clairement dans la figure 4.8, qui représente le montant d'aide au logement en fonction du montant du loyer pour différentes situations de ménage et de niveaux de revenus. Au-dessus du loyer plafond, le montant de l'aide au logement est constant et ne dépend donc que des ressources du ménage et de sa composition. En-dessous du loyer plafond, l'aide au logement est exactement proportionnelle au loyer : la pente de la droite est à 45°. On notera que le loyer plafond constitue le principal facteur de différenciation du montant des aides selon la composition des ménages, la pente restant identique dans tous les cas.

Un tel barème signifie que bailleurs et locataires bénéficiaires n'ont aucune incitation à louer des logements dont le loyer est inférieur au plafond. Pour les locataires, il est possible de louer un logement plus cher sans que cela leur coûte un euro de plus. Pour les bailleurs, il est possible d'augmenter le loyer sans courir le risque de perdre des locataires potentiels ou de voir leur solvabilité réduite. Du point de vue de l'analyse économique, il paraît même étonnant que des ménages bénéficiaires puissent choisir de louer un logement dont le loyer est inférieur au plafond. Il est vraisemblable que la complexité du barème des aides au logement constitue la principale explication au fait qu'une minorité de ménages se trouve dans cette situation.

L'analyse économique standard d'une subvention à un bien de consommation considère deux effets possibles d'une augmentation de la subvention : i) un « effet de revenu » qui provient du fait que la subvention augmente le pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires et les induit à consacrer une partie de ce surplus de revenu

FIGURE 4.8 – Aides au logement en fonction du loyer pour différentes catégories de ménages.





LECTURE : Les courbes indiquent le montant mensuel d'aide au logement dont bénéficient différentes catégories de ménages de la zone-2 en fonction de leur salaire annuel imposable et de leur composition familiale.
SOURCE : TAXipp 0.4.

à la consommation de logement ; ii) un « effet de substitution » qui provient de la modification des prix relatifs des biens consommés. Dans le cas particulier des aides au logement, sous le plafond, le coût marginal d'augmenter sa consommation de logement est nul pour les ménages bénéficiaires, ce qui devrait les inciter à accroître leur demande de logement jusqu'au point où le loyer atteint le plafond. Une aide au logement a donc pour premier effet d'augmenter fortement la demande de logement. Mais l'effet sur les prix dépend également de la réaction de l'offre de logement face à cette augmentation de la demande. Si la construction de logement est réactive (offre élastique), l'effet sur les prix sera modéré. En revanche, si l'offre de logement est peu réactive (offre inélastique), l'augmentation de la demande de logement induite par les aides conduira à une forte augmentation des loyers, sans effet sur la quantité ou la qualité des logements. C'est ce mécanisme qui permet d'expliquer un effet inflationniste des aides au logement dans la théorie économique standard, et c'est la réduction de cet effet qui est modélisée dans les estimations suivantes.

4.5.2 Modéliser l'effet statique de la réforme

L'effet statique de la réforme consiste à modéliser deux types d'effets : i) un effet revenu, qui conduit l'ensemble des ménages à modifier leur demande de logement en réaction à une variation de leur revenu (à la hausse ou à la baisse) ; ii) un effet de substitution, qui conduit les ménages sous plafond à réduire leur demande de logement en réaction à la suppression du lien entre le montant d'aide perçu et le montant de leur loyer.

L'effet de revenu dépend de l'élasticité-revenu de la demande de logement, qui mesure la variation de la demande (en pourcentage) induite par une augmentation du revenu de 1 %. De nombreuses études ont cherché à estimer ce paramètre empiriquement. Les estimations varient sensiblement mais sont généralement comprises dans une fourchette de 0,2 à 0,4, ce qui signifie qu'une hausse de 1 % du revenu conduit à une hausse de 0,3 % (estimation médiane) de la demande de logement (Lollivier, 1999). L'impact sur les loyers dépend de la réaction de l'offre de loge-

ment face à cette hausse de la demande. Nous adoptons ici l'hypothèse d'une offre totalement inélastique, ce qui signifie que l'augmentation de la demande se traduit exclusivement par une hausse des loyers, qui augmentent ainsi de 0,3 %, sans effet sur la quantité de logement. Cette hypothèse est conservatrice, dans la mesure où plus l'offre de logement est sensible aux prix, plus la baisse des loyers entraînée par le découplage sera importante. Notre estimation correspond donc à une borne inférieure des effets attendus de la réforme.

L'effet sur les loyers de la prise en compte additionnelle de l'effet de substitution est plus difficile à estimer, mais les études récentes dont on dispose suggèrent qu'un euro supplémentaire d'allocation logement conduit à une hausse de 0,6 à 1 euro des loyers (**?**Grislain-Letremy et Trevien, 2014). En l'absence d'étude empirique sur le secteur social, nous n'analysons que l'effet inflationniste dans le parc locatif privé, où la proportion de ménages sous le loyer plafond est de 7 %.

On modélise alors l'effet des réformes de découplage pour les ménages du secteur privé comme la somme de l'effet revenu[7] et de l'effet de substitution – qui résulte ici uniquement du découplage des aides du montant des loyers pour les ménages situés en-dessous du loyer plafond. Les résultats sont présentés dans le tableau 4.5, pour un effet inflationniste des allocations logement compris entre 50 % et 100 %. La baisse des loyers estimée est de l'ordre de 0,85 % à 1,9 %. Cet effet, quoique limité, est loin d'être insignifiant, et est un peu plus important dans le cas du découplage total que dans le cas du découplage partiel. Estimé à partir du différentiel d'aide à la marge, cet effet repose néanmoins sur un certain nombre d'hypothèses, dont la symétrie des effets sur les loyers à la hausse et à la baisse ; enfin, cet effet correspond à l'ajustement statique de la réforme, et non pas à une modification dynamique de l'effet inflationniste. L'effet statique est donc relativement faible bien que non nul, ce résultat dépendant avant tout des hypothèses d'estimation.

7. En moyenne, la variation de revenu induite par la réforme est nulle puisque la réforme s'opère à budget constant. Néanmoins, au niveau du ménage, l'effet revenu est rapporté au loyer du ménage et la moyenne de ce rapport n'est pas nécessairement nulle.

TABLEAU 4.5 – Estimation de l'impact statique des réformes de découplage sur les loyers.

Effet inflationniste de l'AL	Effet sur les loyers (en %)	
	Découplage Partiel	Découplage Total
0,5	-0,85	-0,95
0,8	-1,37	-1,52
1,0	-1,71	-1,90

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012 et TAXipp 0.4.

4.5.3 Modéliser l'effet dynamique de la réforme

L'effet dynamique de la réforme consiste à estimer l'effet d'une hausse des aides au logement dans le dispositif réformé. La principale différence avec le barème actuel des aides au logement est que les ménages sous plafond (et leurs bailleurs) voient leurs incitations à une hausse des loyers fortement réduites avec la réforme. Dans le cadre du modèle standard de comportement, les ménages au-dessus du plafond ne voient pas leurs incitations modifiées par la réforme.

Un calcul approximatif permet de donner un ordre de grandeur de cet effet dynamique : pour les ménages du secteur privé en-dessous du plafond, toute revalorisation des aides au logement conduit après la réforme uniquement à un effet revenu standard, à la place de l'effet inflationniste total observé. Ainsi, avec 7 % des ménages (voir tableau 4.3) touchés par le changement d'incitation, on peut estimer qu'une revalorisation de 1 % des aides au logement renchérira les loyers dans une fourchette comprise entre 0,021 % et 0,035 % (effet revenu uniquement), contre une estimation pré-réforme de l'ordre de 0,056 % à 0,07 %, soit un effet dynamique après la réforme de deux à trois fois plus faible.

La réduction de l'effet inflationniste permis par le découplage serait alors significative d'un point de vue dynamique, tout en restant mécaniquement limitée du fait que dans cette modélisation, le bénéfice du découplage ne provient que des 7 % de ménages dont le loyer n'atteint pas le plafond.

4.5.4 Les limites de cette modélisation

La principale limite de la modélisation précédente, qui se concentre sur l'effet du découplage des aides et des loyers et repose sur des hypothèses économiques standard sur le fonctionnement du marché immobilier, est qu'elle ne permet pas de rendre compte de l'ampleur des effets inflationnistes mis en évidence par la littérature empirique. En particulier, elle ne permet pas d'expliquer les résultats obtenus par l'étude la plus récente (Grislain-Letremy et Trevien, 2014) : si seuls les ménages en-dessous du plafond sont affectés par l'effet inflationniste, l'ampleur de l'incidence sur les loyers identifiée (pratiquement 100 %) est inconcevable.

Si on prend au sérieux ces résultats empiriques – et ils paraissent robustes – alors il faut concevoir un effet inflationniste qui transite par d'autres mécanismes que le simple lien direct entre l'aide et le loyer. L'hypothèse la plus crédible est l'existence d'effets comportementaux qui expliqueraient qu'une augmentation d'une aide « au logement » conduise à une augmentation des loyers demandés par les bailleurs plus forte que celle impliquée par un simple effet revenu, y compris – et c'est là le point central – dans un cas où le montant de l'aide ne dépend pas directement du montant du loyer. Plus précisément, deux types d'effets comportementaux, qui ont été récemment mis en évidence par la littérature empirique, sont susceptibles d'expliquer l'ampleur de l'effet inflationniste des aides. Le premier effet passe par la nature notionnellement affectée de l'aide au logement, qui entraîne un fléchage des dépenses des ménages en faveur du logement. Le second effet passe par la visibilité (*salience*, en anglais) forte de l'aide au logement pour les bailleurs, qui leur permet d'ajuster les loyers.

Deux articles récents en économie ont mis en évidence l'existence d'un effet d'étiquetage (ou *labelling*) des prestations sociales : le simple fait d'attribuer à un transfert de revenu une dénomination qui fait référence à la consommation d'un bien précis, comme le logement, peut inciter les ménages à dépenser une part beaucoup plus importante de cette prestation pour la consommation de ce bien que dans le cas où le transfert de revenu n'y fait pas référence. L'article de Abeler

et Marklein (2013) met en évidence ce type de comportement dans un cadre expérimental. Des individus sont placés devant des choix de consommation dans deux situations proches : dans la première, ils se voient proposer une prestation dite « logement », mais sans aucune contrainte sur la manière de dépenser cette prestation ; dans la seconde, ils se voient proposer une prestation dite « générale », là encore sans aucune contrainte. Dans une modélisation économique standard, l'intitulé de la prestation ne devrait avoir aucun impact sur les choix de consommation des individus. Or les auteurs montrent, dans ce cadre expérimental, que l'affectation de la prestation, même notionnelle, a un impact sur les choix de consommation : les individus consomment plus de logement avec la prestation logement qu'avec la prestation générale. De même, Beatty et al. (2014) montrent qu'un transfert de revenu distribué au Royaume-Uni sous le nom de *Winter Fuel Payment* est dépensé à 41 % pour acheter du combustible, alors qu'un transfert de revenu sans référence spécifique aux dépenses énergétiques ne fait augmenter leur consommation que de 3 %. Selon cette logique, une revalorisation des aides au logement pourrait conduire l'ensemble des bénéficiaires, même ceux dont le loyer est déjà supérieur au plafond, à augmenter leur demande de logement au-delà du seul effet de revenu. Cette augmentation de la demande alimenterait alors l'inflation des loyers, dans un contexte où l'offre de logement est peu élastique.

Une autre manière de rationaliser les effets inflationnistes très forts observés empiriquement est de se reporter à la littérature sur la *salience* des impôts et des prestations, qui mettent l'accent sur l'importance de la visibilité de ce type de transferts. En effet, la réaction des ménages aux changements du système socio-fiscal dépend non seulement de leur connaissance des modifications du système, qui est meilleure lorsque ces changements sont facilement observables, mais également de la simple visibilité des taxes et transferts. Plusieurs études (Chetty et al., 2009; Finkelstein, 2009) montrent ainsi que les ménages sont moins sensibles à une augmentation des impôts ou des prix lorsqu'ils ne « voient » pas directement cette augmentation. Par exemple, pour un même produit, les consommateurs américains sont plus sensibles à une augmentation des taxes incluses dans le prix affiché (comme

les taxes spéciales sur les boissons alcoolisées), que des taxes qui ne sont pas incluses dans le prix (comme les taxes générales sur les ventes). De façon générale, les ménages sont d'autant plus susceptibles de réagir à l'augmentation d'un impôt ou d'une prestation que cette augmentation est facilement observable, alors qu'à l'inverse, ils peuvent supporter de fortes hausses lorsqu'elles sont peu visibles. Selon la même logique, la capacité des bailleurs à capturer les hausses d'aides au logement sous la forme d'une hausse de loyer sera d'autant plus forte que les changements dans les montants d'aides attribués seront visibles pour les bailleurs, comme c'est le cas pour le tiers-payant, ou pour des variations d'aides entre zones géographiques, qui sont clairement indiquées dans la législation.

Enfin, la capacité des bailleurs à augmenter les loyers dépend également de la segmentation du marché immobilier, qui offre la possibilité de discriminer plus facilement certaines catégories de bénéficiaires d'aides. En effet, si les marchés immobiliers sont segmentés et si le montant d'aide varie en fonction de ces segmentations, les bailleurs peuvent aisément identifier le montant d'aide auquel un locataire peut prétendre, et dans les zones tendues, augmenter d'autant le loyer. On peut ainsi citer deux cas où cette segmentation est particulièrement susceptible d'entraîner une hausse des loyers : celui des étudiants, d'une part, qui sont généralement éligibles à une allocation de logement et cherchent à se loger dans les centres des grandes agglomérations urbaines, et les populations les plus défavorisées, dont l'accès au logement est souvent limité de fait à certains quartiers.

Même si aucune étude empirique n'a pour l'instant été menée pour mesurer le rôle respectif des effets d'étiquetage, de visibilité et de segmentation du marché dans le cas des aides au logement en France, leur combinaison pourrait expliquer l'ampleur de l'impact inflationniste mesuré empiriquement. Ces analyses suggèrent que pour réduire de façon substantielle l'effet inflationniste des aides au logement, la réforme la plus importante n'est pas tant le découplage des aides du montant des loyers que la transformation d'une prestation logement en une prestation ou un crédit d'impôt non fléché sur la dépense de logement, et dont le montant ne

dépend pas des caractéristiques du logement, mais uniquement des caractéristiques des ménages. Cette transformation plus fondamentale des aides au logement est analysée dans les deux chapitres suivants.

Chapitre 5

Fusion des aides au logement et du Revenu de solidarité active

L'élaboration des scénarios de découplage des aides au logement du montant du loyer, présentés au chapitre précédent, conduit à repenser les spécificités de l'allocation logement comme prestation sociale. En effet, si l'on supprime le lien direct avec le montant du loyer, l'allocation logement dépend alors essentiellement de la structure du ménage et de ses ressources. Il paraît alors envisageable de fusionner les aides au logement avec d'autres prestations sociales, et plus particulièrement avec le Revenu de solidarité active et la Prime pour l'emploi. Après avoir rappelé les motivations générales incitant à considérer la fusion entre les aides au logement, le RSA et la PPE (partie 5.1), nous présentons les scénarios envisagés et les difficultés à surmonter (partie 5.2). Les résultats de l'impact redistributif de la réforme sont présentés dans la partie 5.3.

5.1 Objectifs et motivations de la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE

La proposition de fusionner les aides au logement avec d'autres prestations sociales, à savoir le RSA et la PPE, repose sur plusieurs motivations.

Tout d'abord, la fusion de ces prestations attribuées sous condition de ressources

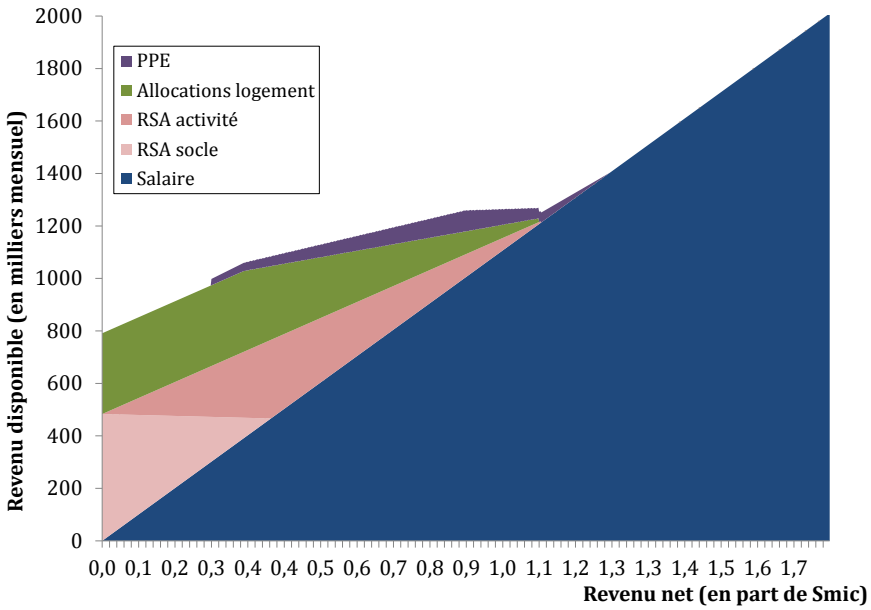
répond à un objectif de simplification et de lisibilité du système social actuel. La multiplication de prestations proches dans les objectifs, mais dont les critères d'attribution varient, crée non seulement des difficultés de gestion (du point de vue de leur attribution, de leur contrôle, etc.), mais tend également à accroître le taux de non-recours des bénéficiaires potentiels les moins bien informés, et donc les plus fragiles. Ces prestations ne parviennent alors qu'imparfaitement à toucher leur public cible. Ainsi, le RSA activité présente un taux de non-recours très élevé, en raison notamment de la complexité de ses modalités d'accès. La PPE, quant à elle, a tendance à bénéficier en partie à des ménages aisés et non à des travailleurs pauvres. L'articulation de ces trois prestations est par ailleurs complexe. Les aides au logement ne sont que partiellement intégrées dans la base ressources du RSA sous la forme d'un forfait logement, et ceci de façon indépendante du revenu. Le montant de RSA activité perçu est quant à lui déduit du montant de PPE octroyé sous la forme d'un crédit d'impôt.

Une seconde justification à la transformation des aides au logement, du RSA et de la PPE en une aide fusionnée et non affectée à la demande de logement est que la littérature économique récente suggère qu'une telle aide serait susceptible de réduire davantage les effets inflationnistes des APL sur les loyers que les scénarios de découplage étudiés dans le chapitre précédent.

Enfin, le système actuel incite assez faiblement à la reprise d'une activité rémunérée puisqu'il conduit à une double dégressivité en fonction du revenu. En effet, une personne dont les revenus d'activité augmentent perçoit aujourd'hui moins de RSA activité mais également moins d'APL. Ainsi, une augmentation des revenus d'activité de 100 euros se traduit par une hausse de seulement 27 euros du revenu disponible du fait de la diminution du montant perçu de RSA mais aussi d'APL (Bourgeois et Tavan, 2009). L'incitation à travailler s'en trouve d'autant plus réduite puisque les différences de revenu disponible sont relativement faibles entre 0,3 et 1 Smic (voir le cas-type présenté dans la figure 5.1).

L'exemple du Royaume-Uni, où la quasi-totalité des prestations sociales (allocations chômage, prestations familiales, prime pour l'emploi, allocation logement et minima sociaux) ont été fusionnées en une prestation unique appelée *Universal*

FIGURE 5.1 – Contrainte budgétaire du RSA, de la PPE et des allocations logement (personne isolée, législation 2013).



LECTURE : Ce cas-type représente les montants de RSA, de PPE et d'APL perçus en fonction des revenus d'activité, exprimés en part de Smic.
NOTE : Personne isolée résidant en zone 2.
SOURCE : TAXipp 0.4.

credit, montre qu'il est possible de s'appuyer sur une démarche d'unification des prestations sociales pour rationaliser le système socio-fiscal. En France, les trois prestations les plus proches dans leurs objectifs et dans leurs publics cibles (RSA, PPE et aides au logement) fonctionnent de manière très disparate, et nombreux sont les experts qui jugent nécessaires leur fusion ou du moins moins leur rationalisation (Trannoy et Wasmer, 2013b). La fusion du RSA activité et de la PPE en une « prime d'activité » est prévue pour le début de l'année 2016 (Sirugue, 2013).

Ces différents arguments plaident pour la fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE en une prestation unique.

5.2 Présentation des scénarios de fusion des aides au logement, du RSA et de la PPE

5.2.1 Définition de la structure de la nouvelle prestation

Une étape préalable à la fusion de ces trois prestations sociales est la convergence de l'entité considérée, de la périodicité, des ressources prises en compte ainsi que de la définition du champ des bénéficiaires de la nouvelle prestation. Ces dimensions diffèrent actuellement entre le RSA, la PPE et les aides au logement.

L'entité considérée

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

Le champ

Le champ des bénéficiaires des aides personnelles au logement, de la PPE et du RSA diffère également. La Prime pour l'emploi (PPE) est attribuée aux foyers fiscaux dont l'un des membres au moins exerce une activité professionnelle et dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. La PPE est ouverte aux individus âgés de moins de 25 ans sans condition particulière, contrairement au RSA. Quant aux aides au logement, elles ne sont pas conditionnées à des critères d'activité professionnelle. Elles visent à soutenir les ménages dans leurs dépenses de logement. Les étudiants peuvent bénéficier des aides au logement mais ne sont pas éligibles au RSA. Par ailleurs, s'il n'y a pas de limite d'âge maximum pour recevoir les aides aux logement ou le RSA, ce dernier n'est pas cumulable en intégralité avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et il est en pratique plus avantageux pour les personnes âgées éligibles à l'Aspa de bénéficier de cette prestation plutôt que du RSA.

Nous avons décidé d'adopter pour la nouvelle prestation le même champ que celui du RSA, qui vise à **aider les individus pendant leur vie active**. On exclut alors du champ des bénéficiaires de la nouvelle prestation les étudiants et les personnes de plus de 64 ans. Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont en revanche éligibles à la nouvelle prestation, s'ils remplissent un critère d'activité professionnelle. Cette condition d'éligibilité est ainsi identique à celle de la future « prime d'activité », qui résultera de la fusion du RSA activité et de la PPE.

Pour les personnes âgées, il serait logique de considérer une fusion des aides au logement avec l'Aspa. Pour les étudiants, il serait envisageable de créer des bourses supplémentaires à la place des APL qui leur sont actuellement versées. Afin de prendre en compte le fait que la nouvelle prestation ne couvre ni les étudiants ni les ménages les plus âgés qui sont actuellement éligibles aux aides au logement, nous nous restreignons dans les simulations aux individus non étudiants et âgés de moins de 65 ans. Nous raisonnons à budget constant pour la masse d'aide qui est actuellement distribuée à cette population, soit 25,4 milliards. En effet, les étudiants reçoivent environ 1,2 milliard de prestations logement et les plus de 64 ans, 1,5 milliard.

La périodicité

Les APL sont attribuées à partir des ressources de l'année N-2, contrairement au RSA qui repose sur une évaluation trimestrielle des ressources de l'année en cours et à la PPE qui prend en compte les ressources de l'année N-1, tout comme le calcul de l'impôt sur le revenu. Pour permettre plus de réactivité de la nouvelle prestation à une évolution de la situation du bénéficiaire, nous adoptons la périodicité du RSA.

Les ressources

Il est ensuite nécessaire de redéfinir la base ressources de cette nouvelle prestation afin d'en déterminer les conditions d'éligibilité. Nous partons de la base ressources du RSA. Cependant, cette prestation, résultant de la fusion du RSA, de la PPE et des APL, contrairement aux aides au logement, est accordée à tous les individus indépendamment de leur statut d'occupation du logement. Cela implique

que les propriétaires peuvent également être éligibles à la nouvelle prestation. Pour tenir compte des différences de fait qu'il existe entre propriétaires et locataires, on ajoute aux ressources considérées les loyers implicites pour les propriétaires [1]. Le forfait logement est, par conséquent, supprimé de la base ressources de la nouvelle prestation. Les resources ainsi prises en compte sont résumées dans le tableau 5.1.

TABLEAU 5.1 – Ressources considérées pour la nouvelle prestation.

Ressources prises en compte	**Ressources non prises en compte**
Salaires et revenus d'activité non salariée	Bourses scolaires
Indemnités de chômage	Prime de retour à l'emploi
Allocation adulte handicapé	
Pensions de retraite, rentes, pensions alimentaires	
Revenus de remplacement ou d'épargne	
Revenus tirés des biens immobiliers	
Revenus des produits financiers	
Prestations familiales (avant déduction de la CRDS)	
Allocations familiales	PAJE naissance, CMG
Complément familial	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé et ses compléments
PAJE (allocation de base, CLCA)	Allocation de rentrée scolaire
ASF	Majorations pour âge des allocations familiales
Logement	
Loyers implicites pour les propriétaires	

LECTURE : Les salaires et revenus d'activité non salariée sont pris en compte dans la base ressources de la nouvelle prestation.

NOTE : Ressources du RSA auxquelles s'ajoutent les loyers imputés pour les propriétaires.

Le système des majorations

Pour prendre en compte la situation familiale des ménages bénéficiaires, nous retenons les taux de majorations du RSA qui sont une fonction croissante de la taille du foyer mesurée selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE (Commission des comptes de la sécurité sociale (2009), Debras (2011)). Cette dernière a toutefois été modifiée. En effet, le RSA a remplacé le RMI ainsi que l'Allocation parent isolé (API). Ainsi, le système de majorations vise à garantir le même niveau de ressources aux familles monoparentales et aux femmes enceintes isolées. Le montant des majorations est proportionnel au montant de base de la prestation. Ce système de majorations du RSA peut être répliqué pour la nouvelle prestation (Tableau 5.2).

1. La notion de loyer implicite, (aussi appelé loyer imputé ou loyer fictif) recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement. Il s'agit des loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent.

La nouvelle formule de la prestation résultant de la fusion du RSA, de la PPE et des APL s'écrit alors :

Nouvelle prestation = prestation socle + une part des revenus d'activité – (ressources + loyers implicites)

TABLEAU 5.2 – Système de majorations de la nouvelle prestation

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

LECTURE : La majoration du montant de base du RSA pour les couples est de 50 %.
SOURCE : Législation 2013.

Les autres options envisageables

La formule de la nouvelle prestation est suffisamment flexible pour permettre un changement du système des majorations. Par exemple, il serait possible de fixer le montant de la majoration à 100 % pour les couples dont les deux membres sont éligibles si l'on souhaitait qu'ils perçoivent deux fois le montant de base de la nouvelle prestation.

Par ailleurs, les deux premiers scénarios de réforme s'inscrivent dans le cadre du découplage total où les actuelles zones des APL sont supprimées. Est également présenté un scénario qui conserve le zonage actuel des aides au logement. Ce scénario intègre un système de majorations par zone et montre que la formule peut être aisément modifiée en ce sens.

Enfin, on peut également envisager de traiter la question de l'avantage HLM. Une première solution consisterait à intégrer ce dernier dans la base ressources de la nouvelle prestation pour les locataires du parc social. Une autre option consisterait à adopter un barème différent de la nouvelle prestation pour tenir compte de l'avantage dont bénéficie cette population.

5.2.2 La question du non-recours

Dans cette étude, nous raisonnons à budget constant. Cela implique que la masse de la nouvelle prestation soit égale aux masses actuelles des allocations logement, de la PPE et du RSA. Cependant, pour les différentes options de barème de la nouvelle prestation, nous faisons l'hypothèse d'un taux de recours de 100 %. Or, si le non-recours est relativement faible en ce qui concerne les prestations logement et la Prime pour l'emploi (il est estimé entre 2 et 5 %), il est en revanche beaucoup plus important pour le RSA (Fragonard, 2012). D'après une enquête réalisée auprès des ménages modestes par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le non-recours est estimé à 35 % pour la composante RSA-socle et à 68 % pour la composante RSA-activité.

Il est impossible d'estimer quel serait le taux de non-recours à la nouvelle prestation résultant de la fusion. On ne peut en effet savoir s'il serait plus proche de celui des actuelles APL et de la PPE ou du RSA. Pour pouvoir calibrer la nouvelle prestation et estimer les effets nets des réformes, on fait l'hypothèse d'un taux de recours de 100 % pour l'ensemble des prestations étudiées ici.

Cette situation, bien que théorique, nous conduit à raisonner sur des masses de prestations versées proches de la situation réelle. En effet, les bénéficiaires du RSA sont largement sous-représentés dans l'ERFS puisque le champ de cette enquête couvre seulement les ménages dit « ordinaires » (voir le chapitre 3). Le nombre de foyers bénéficiaires estimé y est donc inférieur à celui des données Cnaf, 1,7 contre 2,3 millions de foyers. Cela nous conduit à simuler des masses de RSA, même avec un taux de recours de 100 %, qui sont inférieures aux masses réellement versées. La masse simulée à partir des données de l'ERFS est ainsi d'environ 8,7 milliards contre 10,3 milliards effectivement versés par les Caf au titre du RSA pour l'année 2013.

Notre raisonnement à budget constant porte donc sur les 13,8 milliards d'aides au logement versés (locataires et accédants), hors étudiants et personnes de plus 64 ans, les 8,7 milliards de RSA et les 2,9 milliards de PPE nette, soit un total de 25,4 milliards. La masse de prestations sur laquelle est effectué l'ensemble des calages est ainsi proche des masses réellement versées à la population ciblée par la

nouvelle prestation.

5.2.3 Les différentes options de barème

Le respect de la contrainte de budget constant autorise plusieurs barèmes pour la nouvelle prestation. Deux paramètres sont à fixer : la dégressivité de la nouvelle prestation et le montant minimal garanti aux personnes ne disposant d'aucune ressource. L'année de référence pour l'ensemble des simulations ci-dessous est 2013. Nous proposons ici trois options de barème possibles.

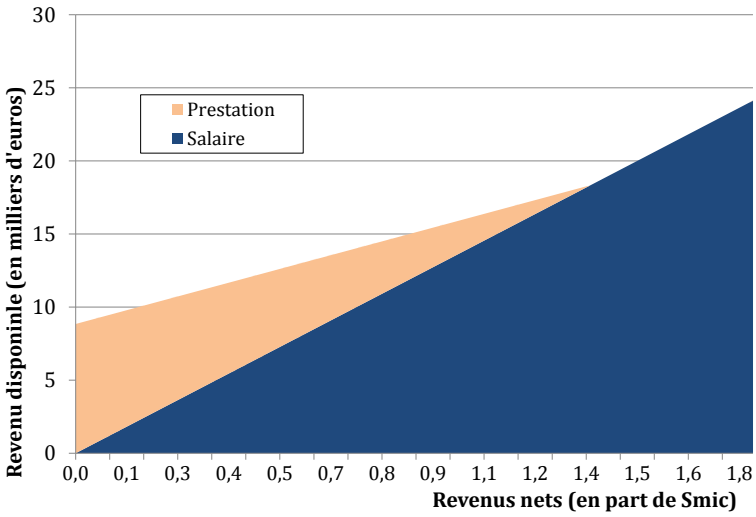
5.2.3.1 Prestation qui conserve le même revenu disponible (variante 1)

Un premier barème considéré consiste à garantir le même montant de revenu disponible pour les personnes seules ne percevant aucun revenu d'activité. Pour ces ménages, cela implique de leur verser un montant égal aux montants actuellement perçus au titre du RSA et des APL, soit 737 euros par mois pour une personne seule. Nous retenons la zone 2 pour le calcul des APL. Comme indiqué précédemment, des majorations pour zone peuvent facilement être incluses dans la formule de la nouvelle prestation. Nous conserverons d'ailleurs des majorations par zone dans la variante 3.

Si l'on raisonne à budget constant, ce barème (voir figure 5.2) conduit à ce que la part des revenus salariés cumulables avec la nouvelle prestation soit plus faible que si le montant minimal garanti était abaissé. Quand les revenus d'activité progressent, la nouvelle prestation se cumule avec 53,5 % des revenus d'activité environ. Ce taux permet de conserver la même masse totale de prestations versées tout en garantissant le même revenu disponible qu'actuellement aux personnes seules sans ressources. Dans ce cas, lors d'une reprise d'activité, le revenu disponible sera égal au revenu en cas d'inactivité (RSA socle et APL) auquel s'ajoute une part des revenus d'activité (53,5 %). Ainsi, quand les revenus d'activité augmentent de 100 euros, le montant de la prestation diminue d'environ 44 euros, ce qui signifie que le total des ressources nettes progresse de 56 euros.

Ce barème permet de garantir le même niveau de revenu aux personnes sans revenu d'activité que dans le système actuel. Le caractère incitatif de la nouvelle

FIGURE 5.2 – Contrainte budgétaire – variante 1.



LECTURE : Ce cas-type représente le montant de la nouvelle prestation perçu en fonction des revenus nets d'activité, exprimés en part de Smic.
NOTE : Personne isolée résidant en zone 2.
SOURCE : TAXipp 0.4.

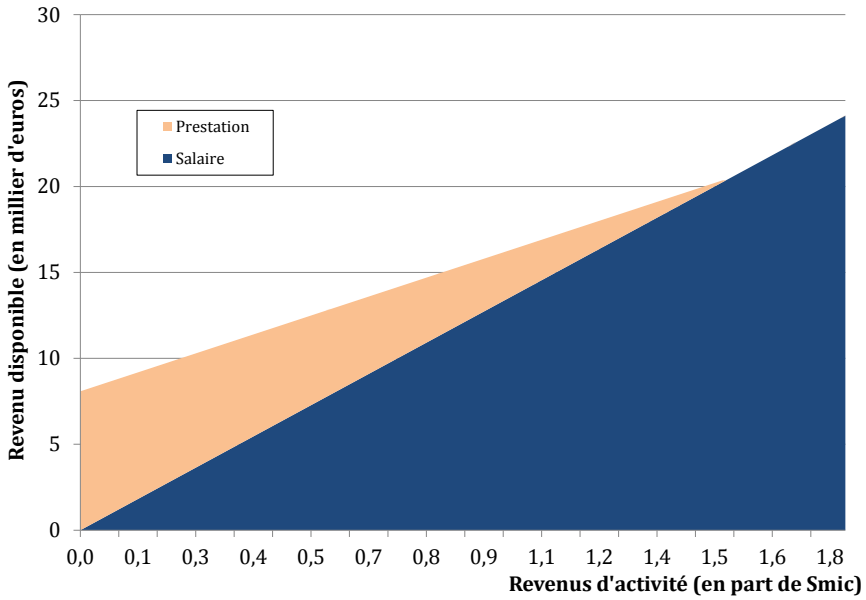
prestation du point de vue de la participation au marché du travail ne varie donc guère par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui. Par ailleurs, le point de sortie de la nouvelle prestation est assez élevé, supérieur à 1,4 Smic.

5.2.3.2 Prestation incitative (variante 2)

Le second barème considéré consiste à créer une prestation plus incitative à la reprise d'une activité rémunérée, conformément aux objectifs initialement assignés au RSA de lutter contre la pauvreté tout en accroissant l'incitation à l'activité. Comme on l'a montré précédemment, l'articulation actuelle du RSA avec les APL réduit fortement cette incitation. La fusion de ces trois prestations en une prestation unique, qui serait décroissante de façon linéaire avec le revenu tout en en conservant la dégressivité de 62 % du RSA activité, permettrait de rétablir l'un des principes fondateurs du RSA.

Le respect de la contrainte de budget constant conduit nécessairement à diminuer le montant d'aide perçu par les personnes sans ressources (voir figure 5.3).

FIGURE 5.3 – Contrainte budgétaire – variante 2.



LECTURE : Ce cas-type représente le montant de la nouvelle prestation perçu en fonction des revenus d'activité, exprimés en part de Smic.
NOTE : Personne isolée résidant en zone 2.
SOURCE : TAXipp 0.4.

Ainsi, pour une personne seule et ne touchant aucun revenu, le montant de la nouvelle prestation serait d'environ 675 euros, contre 737 euros actuellement, lorsque l'individu cumule le RSA socle et les APL et réside en zone 2. Dans ce cas, le point de sortie de la prestation serait plus élevé que dans le barème examiné précédemment.

5.2.3.3 Maintien des majorations par zone (variante 3)

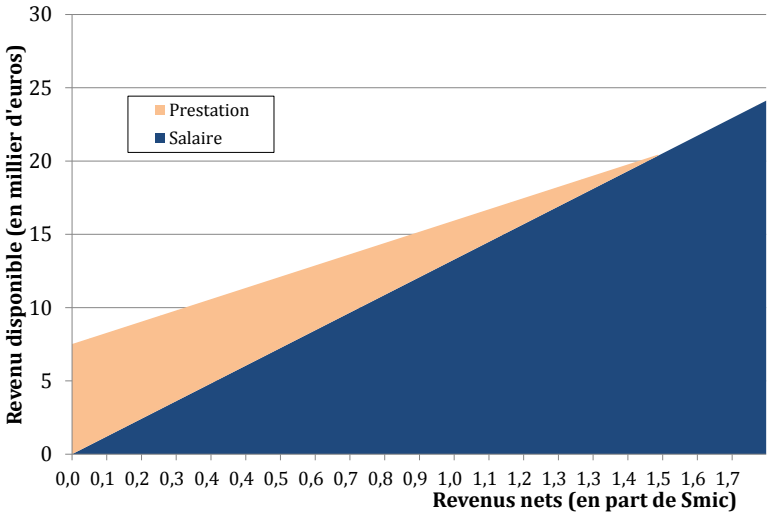
L'ensemble des scénarios intermédiaires entre les deux variantes précédentes est possible. À titre illustratif, nous présentons un scénario cherchant à la fois à minimiser les effets redistributifs mais aussi à conserver le zonage actuel des aides au logement. Cette variante démontre qu'il est aisé d'inclure des majorations par zone dans la formule de calcul de la nouvelle prestation.

Le revenu minimum garanti pour une personne seule et sans ressources est alors de 624 euros par mois auquel s'ajoutent des majorations pour les zones 1 et 2 d'un montant égal à celui du système actuel.

Ce montant est inférieur au montant actuel de 721 euros garanti aux personnes

seules sans revenu d'activité et hors majoration par zone. Cela implique nécessairement de faire des perdants qui sont cependant compensés par les gagnants liés à la modification du champ de la nouvelle prestation.

FIGURE 5.4 – Contrainte budgétaire – variante 3.



LECTURE : Ce cas-type représente le montant de la nouvelle prestation perçu en fonction des revenus d'activité, exprimés en part de Smic.
NOTE : Personne isolée résidant en zone 3, hors majorations par zone.
SOURCE : TAXipp 0.4.

Lorsqu'on retient un revenu minimum de 624 euros auquel il convient d'ajouter les différentes majorations, et notamment de zone, la dégressivité de la prestation avec les revenus d'activité est de 68 % environ (voir figure 5.4). Cette pente est alors supérieure à la pente souhaitée initialement pour le RSA activité. Ce scénario est relativement incitatif à la reprise d'une activité rémunérée. La situation actuelle s'avère en effet particulièrement désincitative en raison de la non-linéarité des APL en fonction du revenu (voir le cas-type de la figure 5.1). Dans cette variante, le point de sortie de la prestation est de 1,5 Smic.

Les deux premiers barèmes proposés soulignent bien l'arbitrage qu'il existe entre l'objectif d'incitation à l'emploi et la volonté de garantir un revenu disponible minimum aux personnes sans ressource. À budget constant, ces deux objectifs ne sont

pas conciliables. Ce phénomène manifeste l'existence d'un « triangle d'impossibilité » entre l'incitation au retour à l'emploi, le coût pour les finances publiques et la réduction de la pauvreté. Si l'ensemble des scénarios intermédiaires entre ces deux premiers barèmes est possible, nous avons choisi d'en présenter un qui conserve le zonage territorial actuel de façon à montrer qu'il est facilement possible d'inclure dans la formule initiale des majorations par zone. Ce dernier barème cherche également à limiter les effets redistributifs malgré l'extension du champ de la prestation, notamment aux jeunes de moins de 25 ans. Cependant, nous ne portons aucun jugement sur les différents barèmes présentés. La définition de la forme optimale du barème de la nouvelle prestation nécessiterait d'étudier les réactions comportementales des acteurs économiques, ce qui dépasse largement le cadre de cette étude.

5.3 Résultats des simulations – Impacts redistributifs

Quel que soit le choix politique sous-jacent, la fusion des trois prestations implique des effets redistributifs qu'il convient ici d'étudier.

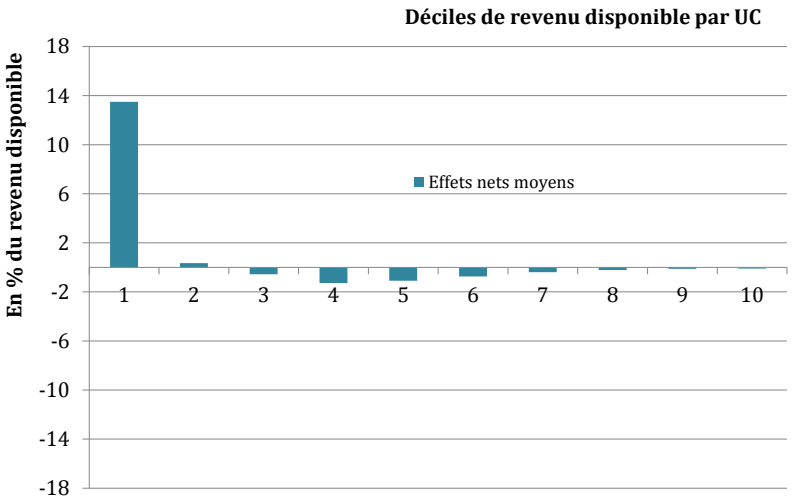
5.3.1 Effets nets des options de barème

Dans un premier temps, on s'intéresse à l'effet net de la réforme en fonction du décile de niveau de vie des ménages puis en fonction du type de ménage pour chacun des barèmes proposés. Le loyer imputé est intégré aux ressources des ménages propriétaires, et les gains et pertes nets sont rapportés au revenu disponible actuel des ménages. Ceci explique pourquoi les variations rapportées au revenu disponible sont généralement plus conséquentes dans les premiers déciles.

5.3.1.1 Prestation qui conserve le même revenu disponible

La figure 5.5 présente les effets nets de la première option de barème par décile de niveau de vie.

FIGURE 5.5 – Effet net de la réforme par décile de niveau de vie – Variante 1.

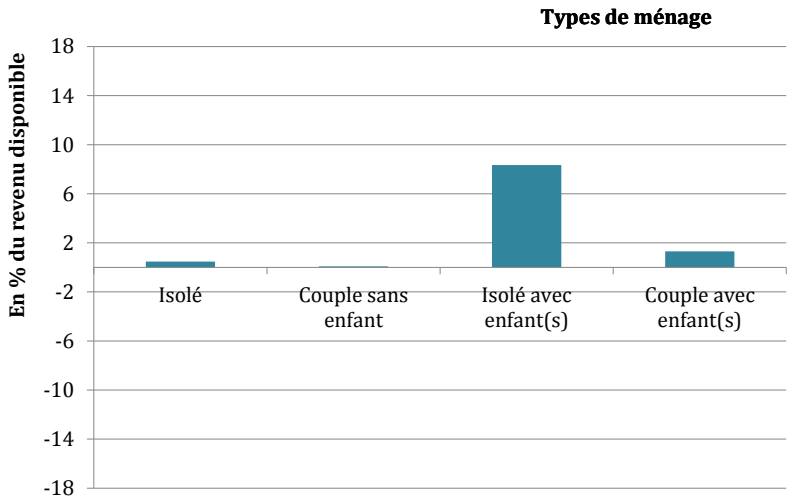


LECTURE : Pour les ménages du premier décile, le gain de la réforme représente, en moyenne, environ 13,5 % de leur revenu disponible actuel.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible du ménage de la variante 1 par décile de niveau de vie.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, Enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Lorsque la prestation conserve le même revenu disponible pour les personnes seules ne disposant d'aucun revenu d'activité, les effets nets pour l'ensemble des déciles sont relativement faibles à l'exception du premier décile où ils sont plus importants. Le gain pour ce décile représente environ 13,5 % du revenu disponible des ménages considérés. Le second décile est également très légèrement gagnant. Quant aux autres déciles, s'ils sont tous perdants dans cette variante, les pertes s'avèrent très faibles puisqu'elles représentent toutes moins de 1,3 % du revenu disponible des ménages. La perte rapportée au revenu disponible est la plus forte pour le quatrième décile.

Lorsque l'on étudie les effets nets de la variante 1 en fonction de la composition familiale des ménages, on observe que les familles monoparentales sont largement gagnantes à la réforme (voir figure 5.6). Leur revenu disponible augmente en moyenne de plus de 8 %. Ceci s'explique par le barème des majorations adopté dans

FIGURE 5.6 – Effet net de la réforme par composition familiale – Variante 1.



LECTURE : Pour les personnes seules, le gain induit par la réforme représente, en moyenne, 0,5 % de leur revenu actuel.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible des ménages de la variante 1, en fonction de leur composition familiale.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, Enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

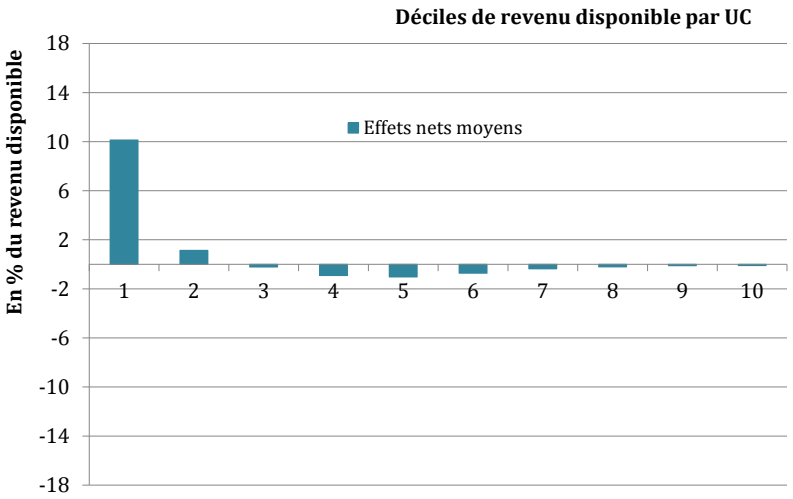
le cadre de la nouvelle prestation (voir le tableau 5.2). En effet, nous avons retenu le système de majorations de l'actuel RSA. Ce dernier, qui a visé à remplacé le RMI et l'Allocation parent isolé (API), a tendance à favoriser largement les familles monoparentales puisque des majorations supplémentaires leur sont accordées. Pour les autres configurations familiales, les effets nets sont relativement faibles. En effet, les variations restent inférieures à 1,5 % du revenu disponible.

5.3.1.2 Prestation incitative

Cette seconde option de barème a pour objectif de conserver la pente actuelle du RSA activité (62 %). Les effets nets pour les ménages situés dans les premiers déciles de niveau de vie sont inférieurs à ceux constatés avec le barème précédent (figure 5.7), mais restent fortement positifs dans le premier décile. Les ménages dont les revenus sont principalement composés de prestations sociales et qui bé-

néficient actuellement du RSA et des APL voient leur revenu disponible diminuer avec ce barème. Cependant, cet effet est largement compensé par l'extension du champ de la nouvelle prestation aux personnes de moins de 25 ans, actuellement non éligibles au RSA, mais aussi aux propriétaires, actuellement non éligibles aux APL. Avec ce barème, le montant de la nouvelle prestation pour les personnes seules sans ressource et actuellement bénéficiaires des aides au logement ainsi que du RSA est plus faible : il s'élève à 674 euros par mois contre 737 euros actuellement.

FIGURE 5.7 – Effet net de la réforme par décile de niveau de vie – Variante 2.



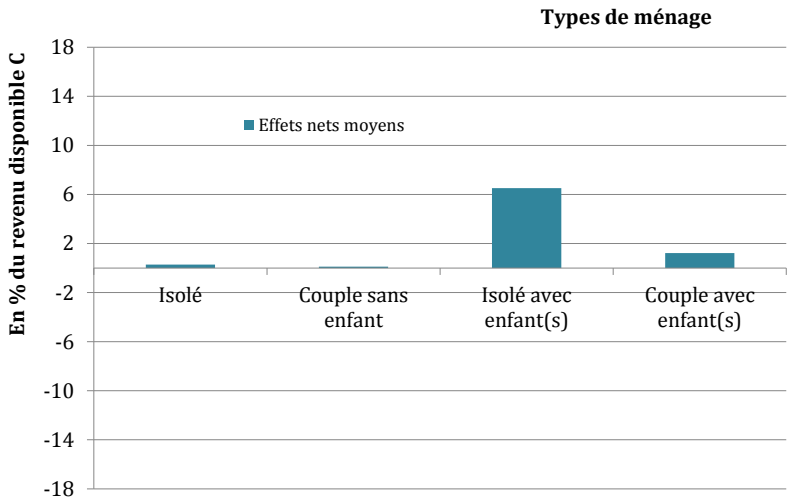
LECTURE : Pour les ménages du premier décile, le gain engendré par la réforme représente, en moyenne, 10 % du revenu disponible actuel.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible des ménages de la variante 2.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Dans cette option de barème, les deux premiers déciles de niveau de vie sont gagnants. Le gain représente 10 % environ du revenu disponible du premier décile. Ce gain est beaucoup plus faible pour le second décile et s'élève seulement à 1,5 % du revenu disponible. Les ménages des autres déciles sont très peu affectés par cette variante puisque l'effet est quasi nul et ne dépasse pas 1 % du revenu disponible. L'effet est cependant très légèrement négatif pour l'ensemble des autres déciles de

niveau de vie.

La figure 5.8 montre les effets nets de la seconde option de barème en fonction de la composition familiale du ménage. Le système de majoration de la nouvelle prestation permet aux familles monoparentales de voir leur revenu disponible augmenter malgré un montant de base plus faible pour la nouvelle prestation. En ce qui concerne les autres configurations familiales, les effets sont très faibles puisqu'ils représentent moins de 1,2 % du revenu disponible.

FIGURE 5.8 – Effet net de la réforme par composition familiale – Variante 2.



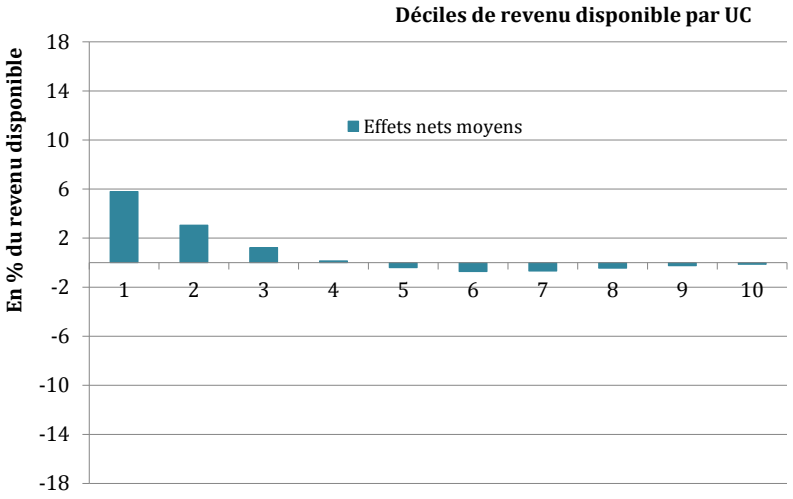
LECTURE : Pour les personnes seules, le gain engendré par la réforme représente, en moyenne, 0,3 % de leur revenu disponible actuel.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible des ménages de la variante 2, en fonction de leur composition familiale.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

5.3.1.3 Maintien des majorations par zone

Les effets nets moyens de ce scénario (figure 5.9), dans lequel on cherche à minimiser les effets redistributifs tout en incluant des majorations par zone, sont plus faibles qu'avec les barèmes précédents. Les effets nets sont positifs pour les quatre

premiers déciles de niveau de vie et deviennent négatifs à partir du cinquième décile. Le gain représente en moyenne 5,8 % du revenu disponible des ménages du premier décile. Les pertes moyennes restent très faibles puisqu'elles représentent moins de 0,8 % du revenu disponible des ménages concernés.

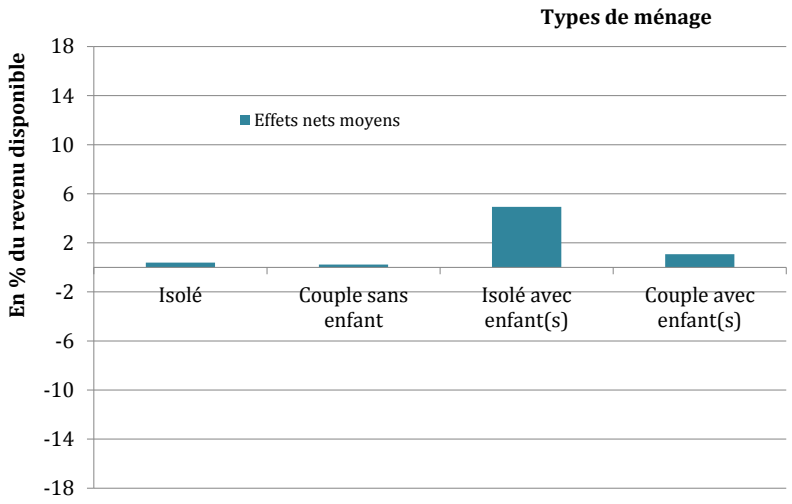
FIGURE 5.9 – Effet net de la réforme par décile de niveau de vie – Variante 3.



LECTURE : Pour les ménages du premier décile, le gain engendré par la réforme représente, en moyenne, 5,8 % de leur niveau de vie actuel.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible du ménage de la variante 3.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Les effets nets moyens selon la configuration familiale sont assez faibles à l'exception des familles monoparentales pour lesquelles la réforme conduit à une augmentation moyenne de près de 5 % du revenu disponible. Cet effet s'explique par le système de majorations retenu pour la nouvelle prestation. En effet, ce système de majorations est particulièrement favorable aux familles monoparentales.

FIGURE 5.10 – Effet net de la réforme par composition familiale – Variante 3.



LECTURE : Pour les personnes seules, le gain engendré par la réforme représente, en moyenne, 0,4 % de leur revenu disponible actuel.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au revenu disponible des ménages de la variante 3, en fonction de leur composition familiale.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

5.3.2 Effets redistributifs par catégorie de ménage

Dans un second temps, on s'intéresse aux effets redistributifs des trois options de barème de la nouvelle prestation présentées ci-dessus par catégories de ménages (voir tableaux 5.3, 5.4 et 5.5). Ces résultats sont présentés pour l'ensemble de la population. L'année de référence pour les simulations est l'année 2013.

Variante 1

On constate tout d'abord que la majorité des ménages n'est pas affectée par la réforme, quelle que soit l'option de barème retenue. Ils sont 68 % dans la variante 1 à ne pas être affectés par la réforme, 67 % dans la variante 2 et 65 % dans la variante 3. Si les gagnants sont très largement concentrés au sein des premiers déciles de niveau de vie dans les trois options de barème, les perdants sont, à l'in-

TABLEAU 5.3 – Effets redistributifs de la variante 1.

	Neutres	Gagnants		Perdants	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)
Total	68	11	2 720	21	1 253
Type de ménage					
Personne seule	75	8	1 590	17	1 287
Couple sans enfant	78	5	1 971	17	1 022
Couple avec enfant(s)	50	20	3 445	30	1 365
Décile de revenu					
1	37	43	3 618	20	1 118
2	39	30	2 152	31	1 207
3	57	19	2 056	24	1 762
4	67	6	1 260	27	1 785
5	72	1	2 281	27	1 449
6	79	1	1 707	20	1 104
7	84	1	2 231	15	872
8	88	1	1 959	11	726
9	89	0	NS	11	650
10	91	0	NS	9	689
Statut d'occupation					
Propriétaire	82	3	2 280	15	949
Locataire	49	21	2 818	30	1 459
Secteur					
Privé	72	8	2 577	20	1 181
Social	41	29	2 937	30	1 520

LECTURE : Parmi les personnes seules, 8 % sont gagnantes avec la réforme et leur gain moyen s'élève à 1 590 euros par an.

NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations de la variante 1. « NS » est reporté dans le tableau lorsque les résultats ne sont pas statistiquement significatifs.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

verse, répartis de manière relativement homogène parmi l'ensemble des déciles. Au sein des déciles de niveau de vie, certaines catégories de ménages sont gagnantes à la réforme, alors que d'autres bénéficient d'un montant de prestations plus faible.

La variante 1 (voir tableau 5.3), dont le barème permet de garantir le même revenu disponible aux personnes seules sans ressource, conduit à faire des gagnants qui sont principalement concentrés dans les trois premiers déciles de niveau de vie. Ainsi, 43 % des ménages du premier décile voient leur revenu augmenter dans ce scénario et leur gain moyen s'élève à 3 618 euros par an.

Les ménages modestes propriétaires, qui ne sont actuellement pas éligibles aux APL, deviennent éligibles à la nouvelle prestation. En effet, pour certains ménages, les loyers fictifs qui leur sont imputés comme ressource sont trop faibles pour les exclure du champ des bénéficiaires de la nouvelle prestation.

Sont également gagnants les jeunes actifs de moins de 25 ans. Actuellement exclus du champ du RSA, ils deviennent éligibles à la nouvelle prestation et voient ainsi leur niveau de vie augmenter avec la réforme. Or, les jeunes sont en majorité dans les premiers déciles de niveau de vie. Ce sont principalement ces ménages qui bénéficient de l'instauration d'une nouvelle prestation.

Enfin, le barème de la nouvelle prestation permet dans cette option de garantir le même niveau de revenu disponible pour une personne seule bénéficiant du RSA et des APL et résidant en zone 2. En effet, cette variante s'inscrit dans le cadre du découplage total. Ainsi, l'ensemble des ménages modestes résidant en zone 3, zone dans laquelle les montants d'APL perçus sont actuellement moindres, sont par conséquent gagnants de la réforme.

Ce scénario de réforme conduit cependant à faire des perdants, qui, contrairement aux gagnants, sont répartis au sein de l'ensemble des déciles de niveau de vie. On retrouve en effet la même proportion de perdants dans le décile 1 et dans le décile 6.

Contrairement au système actuel des APL et de la PPE (voir la figure 5.1), la nouvelle prestation décroît de manière linéaire avec le revenu. L'introduction de cette linéarité explique que certains ménages soient perdants à la réforme.

Des ménages propriétaires et actuellement bénéficiaires du RSA, majoritaire-

ment situés dans les premiers déciles de niveau de vie, sont également perdants. Du fait de l'inclusion des loyers implicites dans la base ressources de la nouvelle prestation, ils perçoivent un montant inférieur au montant de RSA qu'ils perçoivent actuellement et deviennent même, lorsque les loyers qui leur sont imputés sont trop élevés, non éligibles à la nouvelle prestation.

Certains ménages, actuellement bénéficiaires des allocations logement, ont des ressources trop élevées pour bénéficier de la nouvelle prestation. En effet, nous retenons la base ressources du RSA pour la nouvelle prestation. Ainsi, par exemple, certaines prestations sociales comme le Complément libre choix d'activité (CLCA) sont incluses dans la base ressource de la nouvelle prestation et peuvent conduire à exclure ses bénéficiaires de la nouvelle prestation.

Enfin, les bénéficiaires actuels des APL et du RSA qui résident en zone 1 sont perdants puisque la nouvelle prestation a été définie de façon à garantir le même revenu disponible pour une personne résidant en zone 2. Pour les personnes seules sans ressources, le montant mensuel perçu est alors de 737 euros contre 774 euros pour une personne résidant en zone 1.

Cette option de barème conduit à faire au total 11 % de gagnants et 21 % de perdants. Le gain moyen est supérieur à la perte moyenne : 2 720 euros contre 1 253 euros par an.

Variante 2

Les résultats de la variante 2, dans laquelle est conservée la pente actuelle du RSA (62 %), sont présentés dans le tableau 5.4.

Aux perdants déjà identifiés dans la variante 1 de la réforme s'ajoute une nouvelle catégorie : les personnes isolées actuellement bénéficiaires du RSA et des APL. En effet, pour les personnes sans ressources, le montant de la nouvelle prestation est inférieur à celui qu'elles perçoivent actuellement en cumulant le RSA et les APL (673 euros contre 737 euros actuellement). Cela entraîne inévitablement une baisse de leur niveau de vie pour ces ménages.

Comme dans la première option de barème, si les gains sont essentiellement

TABLEAU 5.4 – Effets redistributifs de la variante 2.

	Neutres	Gagnants		Perdants	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)
Total	67	13	2 210	20	1 406
Type de ménage					
Personne seule	73	12	1 217	15	1 425
Couple sans enfant	77	6	1 951	17	1 532
Couple avec enfant(s)	50	22	2 898	28	1 504
Décile de revenu					
1	38	41	3 102	21	2 440
2	34	43	1 693	23	1 786
3	45	22	2 091	23	1 841
4	65	11	1 252	24	1 756
5	71	3	1 357	26	1 395
6	73	1	1 701	26	1 115
7	79	1	2 153	20	903
8	84	1	1 792	15	830
9	88	1	1 335	11	896
10	91	0	1 262	9	957
Statut d'occupation					
Propriétaire	82	4	2 110	14	1 234
Locataire	47	26	2 233	27	1 717
Secteur					
Privé	71	10	2 086	19	1 406
Social	40	33	2 414	27	1 850

LECTURE : Parmi les personnes seules, 12 % sont gagnantes avec la réforme et le gain moyen s'élève à 1 217 euros par an.

NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations pour la variante 2. « NS » est reporté dans le tableau lorsque les résultats ne sont pas statistiquement significatifs.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

concentrés sur les premiers déciles de niveau de vie, les pertes sont au contraire réparties sur l'ensemble des déciles.

Ce barème conduit à faire au total 13 % de gagnants et 20 % de perdants. Le montant moyen des gains est supérieur à celui des pertes.

Variante 3

Ce dernier barème proposé s'inscrit, contrairement aux deux précédents, dans le cadre du découplage partiel et conserve le zonage actuel des aides au logement. En effet, des majorations par zone sont accordées aux ménages résidant en zones 1 et 2. Les effets redistributifs sont présentés dans le tableau 5.5.

Ce barème conduit à faire 16 % de gagnants et 19 % de perdants. Le montant moyen des gains est légèrement supérieur à celui des pertes, 1 951 contre 1 411 euros par an.

L'objectif de ce scénario était également de limiter les effets redistributifs. Cela a conduit à abaisser le montant de la prestation accordée aux personnes seules sans ressources à 624 euros par mois.

Comme pour les options de barème présentées précédemment, les gagnants sont principalement concentrés dans les premiers déciles de niveau de vie. Encore une fois, ceci s'explique principalement par l'extension du champ de la prestation aux jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'aux propriétaires dont les loyers imputés sont trop faibles pour les exclure du champ de la prestation. C'est au sein du second décile que la part de gagnants est la plus importante puisque 56 % des ménages voient leur niveau de vie augmenter dans ce décile.

TABLEAU 5.5 – Effets redistributifs de la variante 3.

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

LECTURE : Parmi les personnes seules, 16 % sont gagnantes avec la réforme et le gain moyen s'élève à 1 951 euros par an.

NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations pour la variantes 3. « NS » est reporté dans le tableau lorsque les résultats ne sont pas statistiquement significatifs.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

5.4 Effet de la réforme sur les prix du logement

Le chapitre précédent a permis d'estimer l'effet du découplage sur les prix du logement, effet qui, selon nos hypothèses, serait compris dans une fourchette allant de 0,8 % à 1,5 %. Cependant, comme indiqué précédemment, le lien entre le montant du loyer et le montant de l'aide perçue ne peut pas expliquer à lui seul les forts effets inflationnistes mis en avant par les études empiriques récentes. S'il est très difficile de chiffrer l'effet modérateur de la fusion des APL avec la PPE et le RSA sur le niveau des loyers, nous pensons que la prestation fusionnée, n'étant plus explicitement labellisée comme une allocation logement, est susceptible de réduire davantage les effets inflationnistes des APL que la simple rupture entre le montant de ces aides et le montant des loyers, telle qu'elle a été analysée dans le chapitre 4.

En revanche, cette réforme entraîne nécessairement la suppression du tiers-payant. Cette disposition permet aux bailleurs de s'assurer contre les impayés en recevant directement l'aide au logement du locataire. Si le tiers payant joue un rôle de garantie contre les impayés, sa suppression (qui présenterait l'avantage de réduire la capture des aides par les propriétaires-bailleurs via l'effet de *salience* décrit plus haut), pourrait avoir des effets sur l'offre de logement et rendre plus difficile l'accès au logement des ménages les plus modestes. Pour éviter que la création d'une prestation unique ne pénalise ces ménages sur le marché du logement, on peut envisager de mettre directement en place un système de garantie permettant d'assurer une caution à la location. Un système de garantie est actuellement offert via le programme Action Logement pour un nombre limité de logements, et la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit de généraliser ce dispositif à travers la mise en place, à partir du 1er janvier 2016, de la Garantie universelle des loyers (GUL), pour un coût estimé à 400 millions d'euros dont le financement sera assuré par l'État [2]. D'après l'article 23 de la loi, tous les bailleurs du secteur privé seront éligibles à ce dispositif, s'ils s'engagent à louer un logement décent et à ne pas demander de caution. Par ailleurs, pour être éligibles au dispositif, les locataires devront disposer d'un revenu au moins égal au double du loyer. Bien que le décret d'application de cette disposition de la loi n'ait pas encore été publié, la mise en place de la

2. Pour plus d'informations, voir http ://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F17847.xhtml

GUL offre en théorie une garantie contre les impayés plus importante que le tiers payant, puisque qu'elle prévoit une indemnisation de la totalité du loyer (dans la limite d'un loyer plafond par zone), pour une période maximale de 18 mois. La loi ne prévoit pas de dispositif pour les bailleurs sociaux, mais il serait possible d'étendre la garantie à l'ensemble des logements locatifs.

Enfin, s'il est vraisemblable que cette réforme ait un effet modérateur plus fort sur les hausses de loyers que le simple découplage entre le loyer et le montant d'aide au logement, elle ne supprime pas toutes les causes possibles de l'effet inflationniste. En particulier, la fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE n'est pas susceptible de modifier le pouvoir de marché des bailleurs. Si celui-ci est important, les revalorisations du montant des prestations sociales continueront à être en partie captées par les propriétaires sous la forme de hausses de loyer.

Chapitre 6

Intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu

Une option alternative de réforme consisterait à intégrer les aides personnelles au logement au calcul de l'impôt sur le revenu. Ce scénario s'appuie sur la proposition d'Alain Trannoy et Etienne Wasmer (2013b) de déduire les loyers du revenu imposable pour les locataires imposables et d'accorder un crédit d'impôt aux locataires non imposables. Il n'existerait plus d'aides au logement à proprement parler, mais une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt qui serait alloué en fonction de la situation du foyer fiscal. Ce chapitre vise à simuler les impacts de la mise en place d'une telle réforme. On en rappelle les motivations (partie 6.1), avant de décrire en détail les choix de simulation (partie 6.2) et de présenter les impacts redistributifs (partie 6.3).

6.1 Objectifs et motivations de l'intégration des aides à l'impôt sur le revenu

Trannoy et Wasmer (2013b) indiquent que leur proposition de réforme vise quatre objectifs distincts.

Premièrement, cette réforme vise à limiter une partie de l'effet inflationniste des aides au logement et la capture des aides par le propriétaire-bailleur. En effet, ce

dernier ne pourrait plus calculer précisément l'aide sans informations sur le taux marginal d'imposition du locataire. Si le bailleur est parfois en mesure d'obtenir l'avis d'imposition des nouveaux locataires avant la signature du contrat de location, il aurait probablement moins d'informations à sa disposition lors du renouvellement du bail, ce qui permettrait une renégociation plus équilibrée du contrat, limitant la capture des revalorisations des aides par le bailleur. Par ailleurs, il est possible que l'effet label de l'aide disparaisse avec la réforme, dans la mesure où les ménages perçoivent et dépensent différemment une aide affectée au logement et un crédit d'impôt versé de façon retrospective. Il faut également souligner que, comme dans le cas de la fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE, l'intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu conduit à supprimer le tiers payant. Comme nous en avons discuté au chapitre précédent, une garantie universelle des loyers, telle que celle qui est prévue par la loi ALUR, pourrait remplacer le rôle assurantiel du tiers payant.

Deuxièmement, la réforme a pour objectif de rationaliser les aides en direction des ménages à bas revenus en simplifiant le système socio-fiscal. En effet, l'intégration des prestations sociales dans un dispositif fiscal permet de limiter les prélèvements/prestations qui s'annulent en partie pour certains ménages. L'intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu actuel se heurte néanmoins aux difficultés créées par le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt ce qui n'en fait pas un outil idéal pour le versement de prestations sociales réactives.

Un troisième objectif avancé par Trannoy et Wasmer (2013b) est de réduire l'inégalité de traitement fiscal entre propriétaires et locataires. Les propriétaires n'étant pas, à la différence des locataires, taxés sur leur loyer implicite, ils sont fortement avantagés par le système fiscal actuel. Dans la réforme envisagée, les locataires bénéficient d'une réduction du montant de leur impôt ou d'un crédit d'impôt, selon qu'ils sont imposables ou non. De plus, les auteurs suggèrent de financer le manque à gagner pour les finances publiques par une augmentation de la taxe foncière, qui est supportée par l'ensemble des propriétaires.

Le dernier objectif mentionné est de réduire l'inégalité entre le parc social et le

parc privé. Le mécanisme mis en avant par les auteurs de la proposition est qu'en rendant le loyer déductible du revenu imposable, l'avantage HLM devient de facto imposable. Cet effet, cependant, n'est envisageable que pour les ménages imposables qui bénéficient de l'avantage HLM, à l'exclusion des ménages non imposables résidant dans le parc social.

6.2 Présentation des scénarios d'intégration des aides à l'impôt sur le revenu

La réforme consistant à intégrer les aides au logement dans le système de l'impôt sur le revenu peut se décomposer en deux sous-réformes indépendantes : d'une part, la transformation des aides au logement en crédit d'impôt – qui vise à simplifier le système socio-fiscal – et, d'autre part, la déduction du loyer pour les locataires imposables – qui vise avant tout à rétablir l'équité entre propriétaires et locataires. La figure 6.1 illustre les deux composantes du scénario retenu.

De la même manière que pour le scénario de fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE, il est nécessaire de faire converger les entités considérées. L'intégration des AL à l'impôt sur le revenu invite à retenir l'entité du foyer fiscal comme référence. Une telle réforme introduit donc une modification du calcul des aides en fonction de la structure familiale, par rapport à sa prise en compte actuelle pour le calcul des droits aux AL.

6.2.1 Transformation des aides au logement en crédit d'impôt

Pour les foyers fiscaux non-imposables, nous proposons que le crédit d'impôt octroyé dépende de la composition du foyer fiscal, et soit une fonction décroissante du revenu [1]. Nous essayons de reproduire au mieux le profil redistributif des aides au logement, notamment pour les foyers fiscaux les plus modestes. Pour les foyers imposables qui perçoivent des allocations logement et qui deviennent non-imposables à la suite de la réforme, nous accordons un crédit d'impôt égal à la différence entre

1. Ce nouveau crédit d'impôt viendrait s'ajouter aux autres crédits d'impôt dans le cas où le foyer fiscal en bénéficierait déjà.

le montant des allocations logement perçues et le gain d'impôt, afin de limiter les effets redistributifs induits par le passage du statut de foyer imposable à celui de foyer non-imposable [2]. Si une telle réforme venait à être mise en place, il serait souhaitable que le crédit d'impôt soit mensualisé afin d'éviter que les ménages aux revenus faibles – et donc ayant peu d'épargne mobilisable, soient pénalisés.

6.2.2 Déduction des loyers du revenu imposable

Pour les foyers fiscaux imposables, le loyer est déduit du revenu imposable soit intégralement (variante 1, qui fournit la borne supérieure du coût de la réforme), soit dans la limite d'un plafond de loyer qui dépend de la composition du foyer fiscal (variante 2). Les plafonds retenus pour les simulations sont ceux utilisés pour le calcul des aides au logement en 2013 pour la zone 2 du secteur locatif. La figure 6.1 montre bien que le coût de la réforme est plus élevé en l'absence de plafond de loyer.

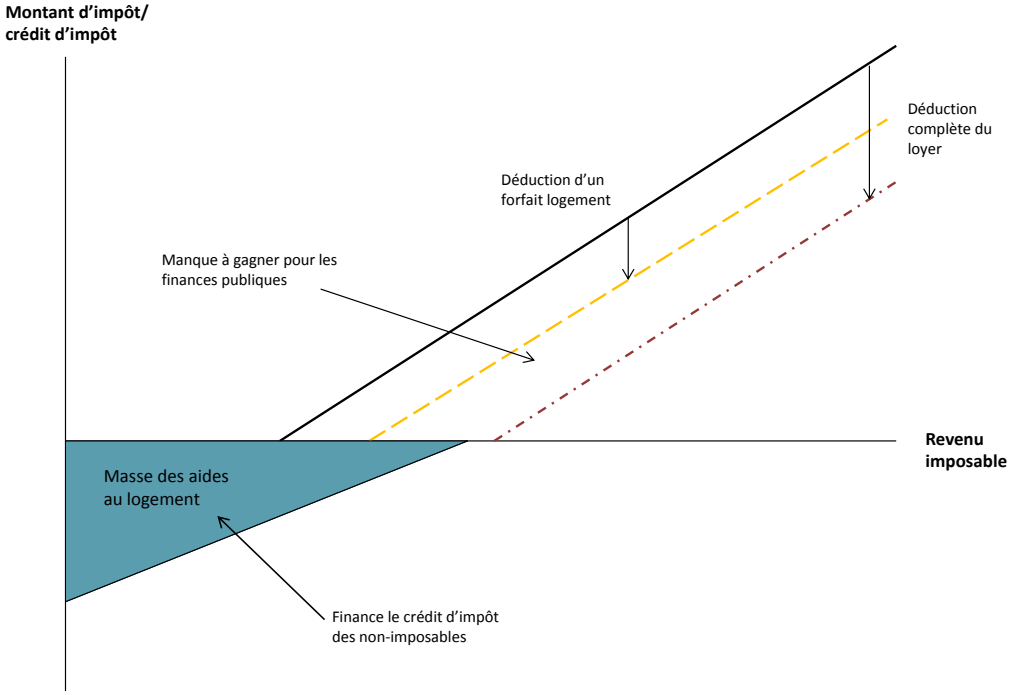
Déduire un loyer plafonné plutôt que le loyer dans son intégralité vise à atténuer le lien entre le montant de la réduction d'impôt et le loyer, et de limiter ainsi l'effet inflationniste de la réforme [3].

Pour le plafond de loyer, nous disposons par ailleurs d'un degré de liberté supplémentaire : il est possible de fixer le coût total pour les finances publiques à un niveau jugé acceptable, puis de calibrer les plafonds en fonction de ce coût. Enfin, selon les objectifs visés par la réforme, les plafonds de loyer déductible peuvent être fonction d'autres paramètres que la composition familiale. Ainsi, le loyer plafond peut dépendre de la zone géographique si l'on souhaite favoriser l'équité territoriale, du parc locatif si l'on vise à rétablir l'équité parc privé/parc social, ou encore du taux marginal d'imposition du ménage si l'on souhaite augmenter la redistribution verticale entre ménages locataires.

2. On notera que la transformation des aides au logement en crédit d'impôt aurait mécaniquement pour effet de faire perdre le bénéfice des aides au logement aux étudiants qui sont aujourd'hui rattachés au foyer fiscal de leurs parents tout en percevant des APL, mais dont les parents ne seraient pas éligibles au crédit d'impôt en raison de revenus trop élevés.

3. Il faut néanmoins garder à l'esprit que la réduction de l'effet inflationniste dans ce cas dépend de la proportion de ménages située en dessous du plafond. En effet, dans le cas où beaucoup de ménages se trouvent en dessous du plafond, ils auront toujours intérêt à consommer plus de logement jusqu'à atteindre ce dernier. Le choix du niveau du plafond est donc crucial.

FIGURE 6.1 – Illustration de la réforme de l'intégration des aides à l'impôt sur le revenu.



LECTURE : Ce graphique illustre la réforme de l'intégration des aides au logement dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Pour la première composante de la réforme – qui concerne la transformation de l'aide au logement en crédit d'impôt, on observe que le montant du crédit d'impôt octroyé est une fonction linéairement décroissante du revenu imposable, le crédit d'impôt étant intégralement financé par la masse actuelle des aides au logement. La deuxième composante de la réforme – déduction des loyers du revenu imposable, entraîne une baisse du montant de l'impôt, qui est par construction plus importante lorsque le loyer est déduit dans son intégralité plutôt que dans la limite d'un plafond. La surface comprise entre la ligne noire (législation actuelle) et les lignes en pointillés (respectivement variantes 1 et 2) représente le manque à gagner pour les finances publiques.

6.2.3 Financement de la réforme

La première composante de la réforme proposée (transformation des allocations logement en crédit d'impôt) est neutre pour les finances publiques, puisque par construction le budget pour ce crédit d'impôt serait égal à la masse des aides au logement qui sont aujourd'hui versées. En revanche, cette réforme impliquerait que l'administration publique en charge de la gestion de ce nouveau crédit d'impôt

soit la Direction générale des finances publiques (DGFip), entraînant de fait un transfert monétaire du Fonds national d'aide au logement (qui finance l'APL et l'AL) et du Fonds national des prestation familiales (qui finance l'ALF) vers l'État, pour équilibrer les comptes modifiés par ce nouveau mode de calcul.

Pour financer le coût de la réduction d'impôt des foyers imposables, Trannoy et Wasmer (2013b) envisagent d'augmenter la taxe foncière acquittée par l'ensemble des propriétaires, permettant ainsi de rétablir l'équilibre budgétaire. Les bases de données utilisées pour les besoins de cette étude ne comportant pas d'informations fiables sur les valeurs locatives, elles ne permettent pas de simuler avec précision les effets redistributifs d'une augmentation de la taxe foncière. Nous en proposerons néanmoins une approximation fondée sur l'estimation des loyers implicites.

6.3 Résultats des simulations – Impacts redistributifs

Dans cette partie, nous présentons les résultats sur les masses agrégées (partie 6.3.1), suivis des effets redistributifs de la réforme proposée (partie 6.3.2).

6.3.1 Résultats généraux

6.3.1.1 Transformation des aides en crédit d'impôt

Pour les foyers fiscaux non-imposables, le crédit d'impôt a été calibré de façon à ce que la somme des crédits d'impôt soit égale à la masse de l'ensemble des allocations logement versées en 2013 pour le secteur locatif, soit 14,8 milliards d'euros.

Afin de préserver le profil redistributif des allocations logement, notamment pour les ménages les plus modestes, le crédit d'impôt maximum a été construit de manière à ce que les foyers fiscaux ayant un revenu fiscal de référence nul perçoivent le même montant qu'avec le système actuel des aides au logement. Nous avons gardé le principe d'un découplage total du montant des aides pour ce scenario de fusion, en supprimant les distinctions entre les zones géographiques, et nous avons choisi de simuler le montant d'AL maximum pour des individus rési-

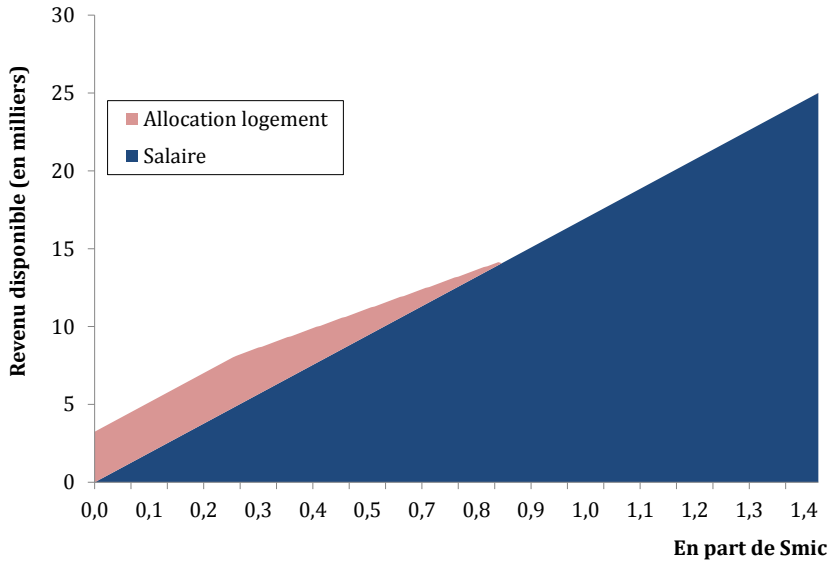
dants en zone 2 afin de déterminer le montant maximum de crédit d'impôt [4]. Il faut souligner que ce choix peut engendrer des effets redistributifs entre zones géographiques. Ainsi, pour une personne isolée, le montant maximum du crédit d'impôt accordé est de 3 247 euros annuels, de 3 925 euros pour un couple sans enfants, et de 4 525 euros pour une famille avec enfants. Le crédit d'impôt diminue ensuite progressivement en fonction des ressources [5] du foyer fiscal à un taux de 21,4 %. La formule du crédit d'impôt répondant à ces contraintes s'écrit de la manière suivante :

$$\text{Crédit d'impôt} = \text{Crédit d'impôt maximum} - 0{,}214 * (\text{ressources})$$

Les cas-type présentés dans les figures 6.2 et 6.3 illustrent l'impact de la réforme pour une personne isolée. Il apparaît clairement qu'une personne sans ressources perçoit le même montant d'aide avec le nouveau crédit d'impôt que dans le système actuel des aides au logement. Cette représentation montre par ailleurs que le taux marginal d'imposition du nouveau crédit d'impôt et de l'allocation logement sont comparables, ce qui assure que la dégressivité du crédit d'impôt par rapport au revenu est similaire à celle de l'aide au logement [6].

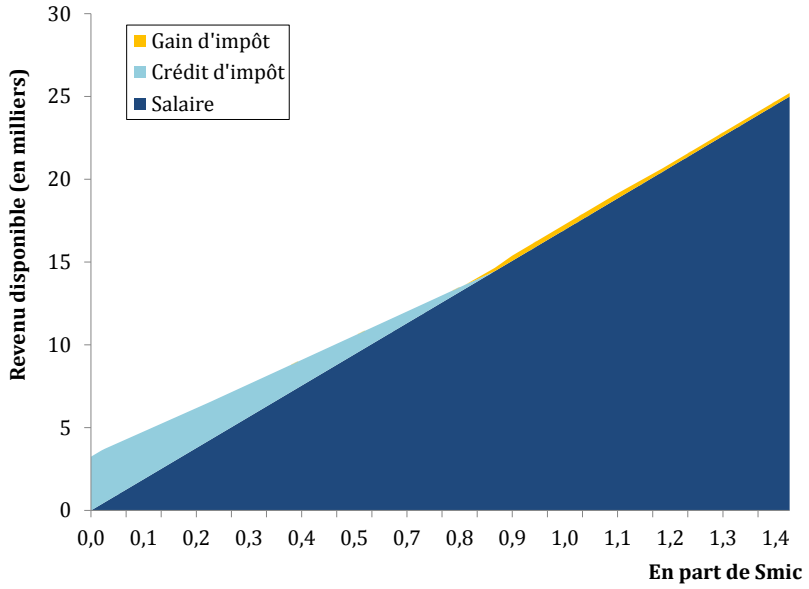
4. Ce choix est arbitraire et d'autres règles peuvent être retenues pour la définition du crédit d'impôt maximum.
5. Les ressources considérées dans ce scénario sont le revenu fiscal de référence par part.
6. Le taux marginal d'imposition est égal à un moins la pente de la courbe.

FIGURE 6.2 – Contrainte budgétaire des aides au logement (personne seule, législation 2013).



NOTE : Cas-type pour une personne isolée résidant en zone 2.
SOURCE : TAXipp 0.4.

FIGURE 6.3 – Contrainte budgétaire du système de crédit d'impôt/réduction d'impôt.



NOTE : Cas-type pour une personne isolée résidant en zone 2. Résultats valables lorsque le loyer est déduit dans son intégralité et que le coût supplémentaire induit par les foyers fiscaux qui deviennent non-imposables est financé par la masse des aides au logement.
SOURCE : TAXipp 0.4.

6.3.1.2 Déduction des loyers du revenu imposable

Lorsqu'on déduit le loyer du revenu imposable, les recettes de l'impôt sur le revenu diminuent nécessairement. Nos simulations évaluent ces pertes pour les finances publiques à 4,7 milliards d'euros dans le cas où le loyer est déduit intégralement, et à 3,6 milliards d'euros quand on plafonne la déduction des loyers. La compensation de cette perte de recettes fiscales nécessiterait une hausse de la taxe foncière de 16,5 % et 12,6 % respectivement, dans le cas où cette option de financement serait choisie [7].

Ce coût relativement faible de la réforme peut s'expliquer par un effet de composition : en effet, les locataires imposables ne représentent que 21 % des ménages, soit environ 37 % des ménages imposables (voir tableau 6.1).

Afin de limiter un impact redistributif trop fort pour les foyers fiscaux allocataires des aides au logement qui deviendraient non-imposables du fait de la réforme, un crédit d'impôt leur est accordé en plus de la réduction d'impôt, de manière à ce que la somme de la réduction d'impôt et du crédit d'impôt soit égale au montant de leur ancienne allocation logement. Nos simulations estiment ce coût supplémentaire à 85 millions d'euros, qui pourrait être financé soit par une hausse supplémentaire de la taxe foncière (soit une hausse totale de 19,5 % [8]), soit en étant inclus dans le total des crédits d'impôt attribués aux foyers non-imposables. Cette seconde option nécessiterait de modifier la pente de la formule du crédit d'impôt, qui passerait à 0,250 contre 0,214 initialement.

7. En 2013, les recettes totales de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élèvent à 28,5 milliards d'euros (Floury, 2014), dont 16,5 milliards sont acquittés par les ménages. Le solde est acquitté par des personnes morales (entreprises, bailleurs HLM, etc.). L'augmentation de la taxe foncière permettant de financer la déduction du loyer du revenu imposable implique donc un transfert de ces personnes morales vers les locataires bénéficiaires de la réforme.

8. La hausse de 16,5 % pour financer la perte de 4,7 milliards de recettes fiscales, plus 3 % pour financer les 85 millions de pertes supplémentaires.

TABLEAU 6.1 – Profil d'imposition à l'impôt sur le revenu des ménages propriétaires et locataires.

	Statut d'imposition à l'IR		
	Non-imposables (%)	Imposables (%)	Total
Locataire	20,7	21,0	41,7
Propriétaire	22,6	35,7	58,3
Total	43,3	56,7	100

LECTURE : En 2013, 20,7 % des ménages étaient locataires et non-imposables.
NOTE : La catégorie « propriétaire » inclut les propriétaires accédants.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

6.3.2 Impact redistributifs de la réforme

Dans un premier temps, nous présentons des graphiques reportant les gains et les pertes nets par décile de niveau de vie et par types de ménage pour la variante 1, puis analysons les effets redistributifs de la réforme plus en détails par type de ménage, par décile de niveau de vie, par statut d'occupation du logement (propriétaire ou locataire), et enfin par secteur de logement (social ou privé).

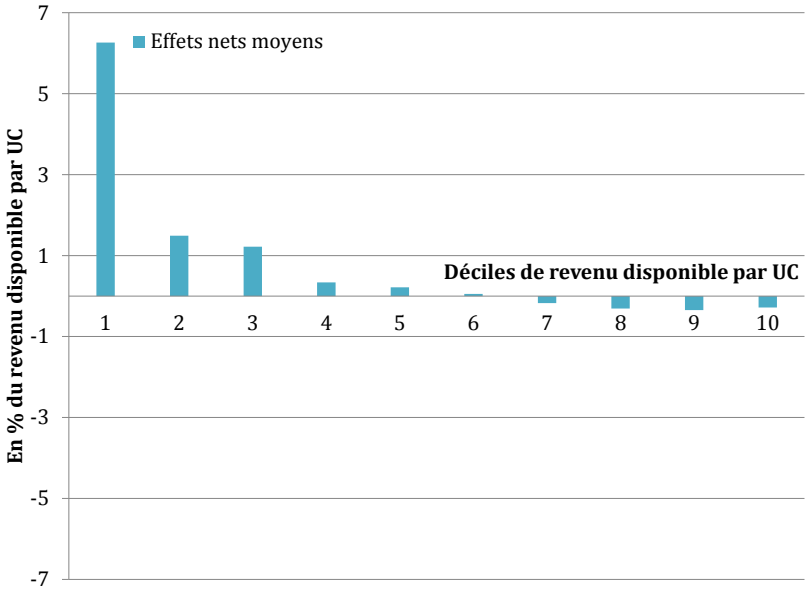
Lorsque l'on déduit les loyers dans la limite d'un plafond (variante 2), les gains et pertes nets ne changent qu'à la marge par rapport à la variante 1, puisque cela ne concerne que les locataires imposables, soit 21 % des ménages (figure 6.1) [9]. Nous ne reportons donc pas les figures pour cette seconde variante.

6.3.2.1 Effets nets de la réforme

De manière générale, l'intégration des aides au logement dans le système de l'impôt sur le revenu a des effets redistributifs favorables aux ménages du premier décile pour qui le niveau de vie augmente d'environ 6 % en moyenne sur l'année, et des effets modérés pour le reste de la distribution (figure 6.4). La figure 6.5 indique que l'impact sur la redistribution entre les types de ménages est relativement faible, avec un changement moyen du niveau de vie oscillant entre -0,5 % pour les personnes isolées avec enfants et +1,5 % pour les personnes seules.

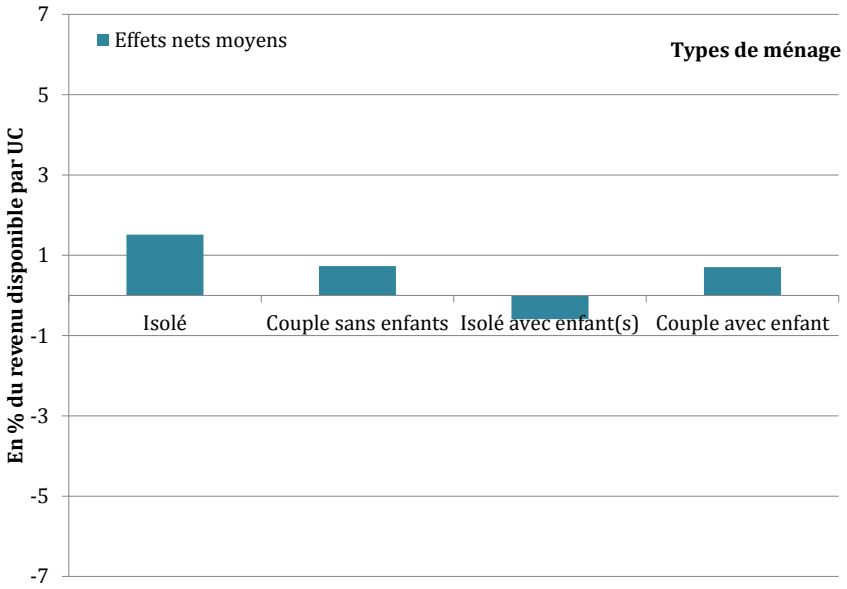
9. Les gains nets sont même plus modérés puisque la déduction du loyer est désormais plafonnée.

FIGURE 6.4 – Effet net global de la réforme par décile de niveau de vie.



LECTURE : Pour les ménages du premier décile, le gain engendré par la réforme représente, en moyenne, 6 % du niveau de vie.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au niveau de vie du ménage par décile lorsque i) le loyer est déduit intégralement pour les imposables, ii) le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut est financé par la masse actuelle des aides au logement, et iii) le manque à gagner est financé par une hausse de la taxe foncière. Les déciles de niveau de vie incluent une mesure du loyer imputé.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

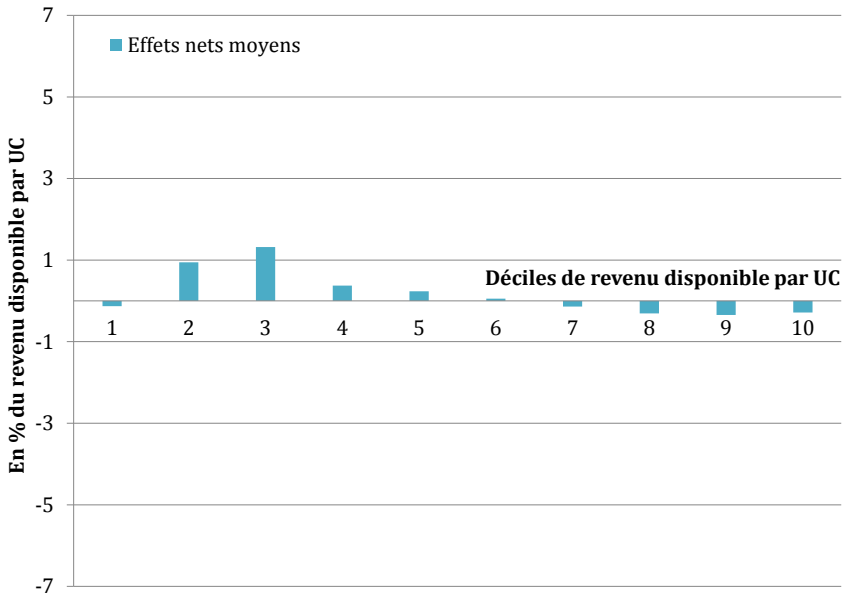
FIGURE 6.5 – Effet net global de la réforme par composition familiale.



LECTURE : Pour les personnes seules, le gain représente, en moyenne, 1,5 % du niveau de vie.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au niveau de vie du ménage par composition familiale, lorsque i) le loyer est déduit intégralement pour les imposables, ii) le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut est financé par la masse actuelle des aides au logement, et iii) le manque à gagner est financé par une hausse de la taxe foncière. Les déciles de niveau de vie incluent une mesure du loyer imputé.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Si on analyse les deux composantes de la réforme séparément, on remarque que la partie de la réforme consistant à déduire les loyers des revenus imposables et à augmenter la taxe foncière bénéficie aux premiers déciles – pour qui le montant d'impôt diminue, et pénalise les déciles supérieurs – pour qui la réduction d'impôt ne couvre pas la hausse de la taxe foncière (figure 6.6). Les effets redistributifs entre les types de ménages sont relativement modestes (figure 6.7).

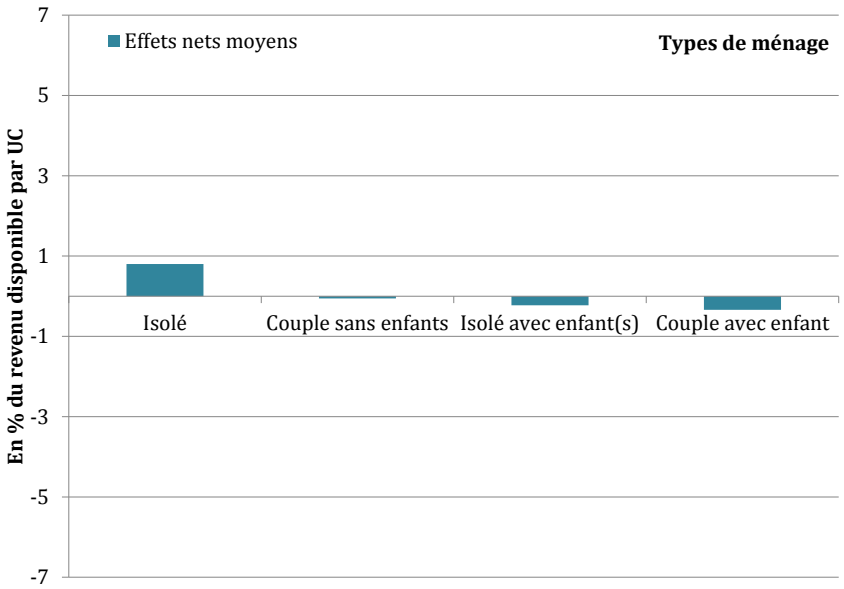
FIGURE 6.6 – Effet net de la déduction des loyers du revenus imposable par décile de niveau de vie.



LECTURE : Pour les ménages du premier décile, l'effet net de cette partie de la réforme est quasiment nul.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au niveau de vie du ménage, lorsque i) le loyer est déduit intégralement pour les imposables, ii) le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut est financé par la masse actuelle des aides au logement, et iii) le manque à gagner est financé par une hausse de la taxe foncière. Les déciles de niveau de vie incluent une mesure du loyer imputé.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

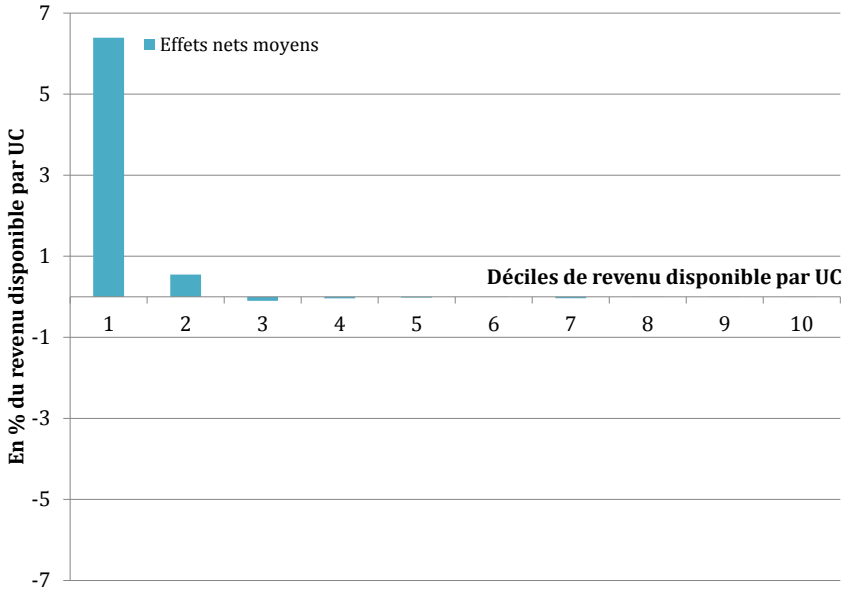
Enfin, la partie concernant la transformation des aides au logement en crédit d'impôt est largement favorable aux ménages du premier décile, pour qui le revenu disponible par UC augmente d'environ 6 % en moyenne, le reste de la distribution n'étant pas significativement affecté (figure 6.8). L'impact redistributif en fonction du type de ménage est également faible pour cette partie de la réforme.

FIGURE 6.7 – Effet net de la déduction des loyers du revenus imposable par composition familiale.



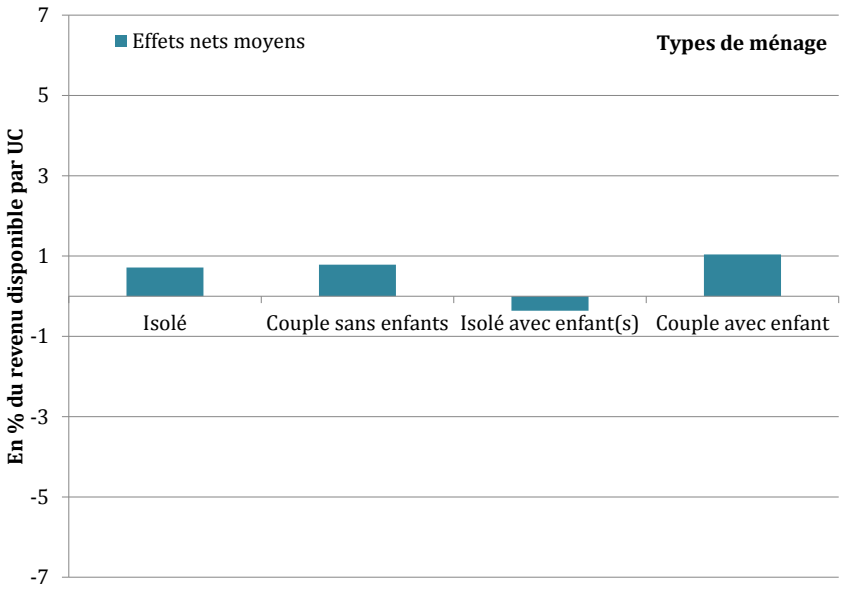
LECTURE : Pour les personnes seules, le gain engendré par cette partie de la réforme représente, en moyenne, moins de 1 % du niveau de vie.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au niveau de vie du ménage et par type de composition familiale, lorsque i)le loyer est déduit intégralement pour les imposables, ii)le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut est financé par la masse actuelle des aides au logement, et iii)le manque à gagner est financé par une hausse de la taxe foncière. Les déciles de niveau de vie incluent une mesure du loyer imputés.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

FIGURE 6.8 – Effet net de la transformation des AL en crédit d'impôt par décile de niveau de vie.



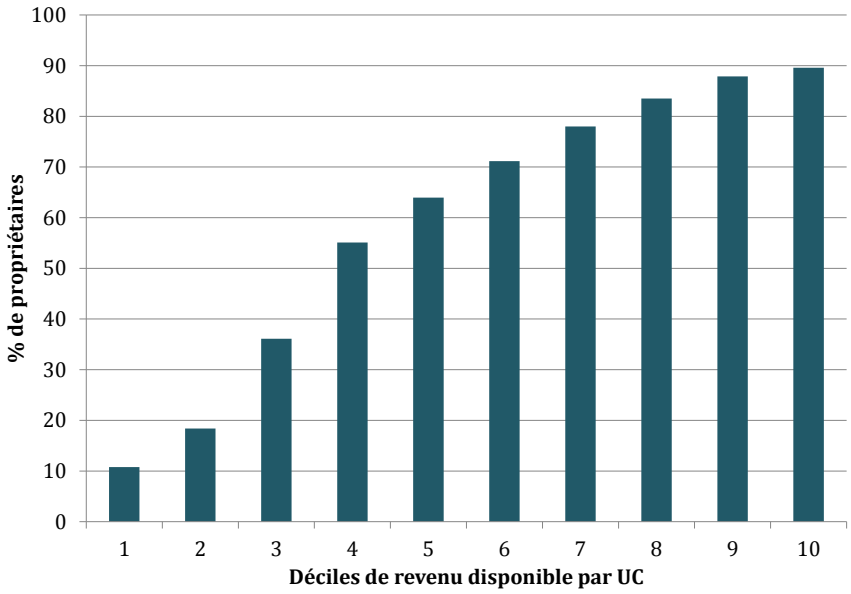
LECTURE : Pour les ménages du premier décile, le gain engendré par cette partie de la réforme représente, en moyenne, 6 % du niveau de vie.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au niveau de vie du ménage et par type de composition familiale, lorsque i) le loyer est déduit intégralement pour les imposables, ii) le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut est financé par la masse actuelle des aides au logement, et iii) le manque à gagner est financé par une hausse de la taxe foncière. Les déciles de niveau de vie incluent une mesure du loyer imputé.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

FIGURE 6.9 – Effet net de la transformation des AL en crédit d'impôt par composition familiale.



LECTURE : Pour les personnes seules, le gain engendré par cette partie de la réforme représente, en moyenne, moins de 1 % du niveau de vie.
NOTE : Ce graphique présente les gains et pertes moyens rapportés au niveau de vie du ménage et par type de composition familiale, lorsque i) le loyer est déduit intégralement pour les imposables, ii) le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut est financé par la masse actuelle des aides au logement, et iii) le manque à gagner est financé par une hausse de la taxe foncière. Les déciles de niveau de vie incluent une mesure du loyer imputé.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

FIGURE 6.10 – Part des propriétaires par décile de revenu.



CHAMP : Ensemble des ménages.
NOTE : Ce graphique montre le pourcentage de propriétaires par décile de revenu disponible. La catégorie « propriétaire » inclut les propriétaires accédants.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

6.3.2.2 Effets redistributifs par catégories.

L'analyse plus détaillée des effets redistributifs de la réforme (tableau 6.2) montre que la catégorie qui perd le plus est par construction celle des propriétaires, dont 92 % voient leurs impôts augmenter, et qui perdent en moyenne 336 euros annuels. La catégorie qui bénéficie le plus cette réforme sont les ménages du parc social avec 54 % de ces ménages qui gagnent en moyenne 1 174 euros.

Nous observons également, que malgré un effet global moyen de la réforme positif pour le premier décile, 62 % des ménages du décile sont perdants, avec une perte moyenne de 802 euros. Ce résultat s'explique en premier lieu par le fait que les propriétaires, bien qu'ils ne représentent que 10 % des ménages du premier décile, doivent s'acquitter d'une taxe foncière plus élevée qu'actuellement (c.f. figure 6.10). En deuxième lieu, les ménages habitant dans la zone 1 sont désavantagés par le choix de calibrage de la réforme, qui applique le même barème pour le calcul du

crédit d'impôt maximum sur l'ensemble du territoire. Ayant choisi la zone 2 comme référence pour déterminer le crédit d'impôt maximum, les ménages modestes résidants en zone 1 sont automatiquement perdants. Enfin, le choix de financer le crédit d'impôt des foyers fiscaux qui changent de statut par la masse actuelle des aides au logement entraîne une baisse du montant du crédit d'impôt par rapport aux AL, puisque le même budget doit être partagé entre plus de ménages.

Il convient de souligner que nos simulations des effets redistributifs ont été réalisées sous l'hypothèse que les 4,7 milliards de pertes pour les finances publiques seraient financés par une hausse équivalente de la taxe foncière. Il s'agit donc ici d'une approximation des effets redistributifs. En effet, le loyer imputé des propriétaires a été retenu pour estimer la valeur locative nécessaire au calcul de la taxe foncière, et nous a permis de déduire le taux moyen auquel devraient être taxés ces loyers imputés, soit 3,6 % [10].

La réforme étudiée dans ce chapitre est ambitieuse, puisqu'elle vise non seulement à fusionner les aides au logement avec l'impôt sur le revenu, mais également à harmoniser le traitement fiscal des propriétaires et des locataires, et à réduire l'avantage HLM. Elle a cependant des effets redistributifs ambigus, puisqu'elle entraîne une perte de pouvoir d'achat pour une grande partie des ménages modestes. Une autre manière de rétablir l'équité entre propriétaires et locataires, tout en conservant l'aspect progressif du système socio-fiscal, consisterait à inclure les loyers imputés des propriétaires dans leur revenu imposable, les soumettant ainsi au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Il serait également enviseagble de limiter encore plus fortement les effets inflationnises en transformant la déduction des loyers en déduction d'un forfait logement.

10. Ce taux est obtenu en divisant les 4,7 milliards de perte par la somme des loyers imputés.

TABLEAU 6.2 – Effets redistributifs de l'intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu.

	Neutres	Gagnants		Perdants	
	% par catégorie	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)	% par catégorie	Différence moyenne (en euros)
Total	17	25	1 163	58	502
Type de ménage					
Personne seule	13	33	997	54	514
Couple sans enfant	12	21	1 185	67	388
Couple avec enfant(s)	27	19	1 497	54	631
Décile de revenu					
1	6	32	1 389	62	803
2	27	44	1 173	29	882
3	25	40	1 101	35	573
4	21	31	926	48	434
5	20	26	1 122	54	414
6	19	22	1 122	59	395
7	17	18	1 072	65	402
8	14	14	1 145	72	412
9	13	10	1 344	77	436
10	12	8	1 607	80	460
Statut d'occupation					
Propriétaire	8	0	NS	92	336
Locataire	23	43	1 163	34	815
Secteur					
Privé	17	20	1 159	63	454
Social	15	54	1 174	31	1 064

LECTURE : Parmi les personnes seules, 33 % sont gagnantes avec la réforme et leur gain est en moyenne de 997 euros par an.

NOTE : Ce tableau résume les résultats des simulations de la réforme lorsque le loyer est déduit intégralement du revenu imposable et que le coût supplémentaire induit par les foyers qui changent de statut d'imposition est financé par la masse des allocations logement. « NS » est reporté dans le tableau lorsque nos résultats ne sont pas statistiquement significatifs.

SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

Chapitre 7

Comparaisons des différentes options de réformes

Après avoir étudié les différents scénarios de réforme des aides au logement, nous résumons dans cette partie les effets de chacune des trois réformes envisagées. Cette synthèse permet de comparer les réformes entre elles en fonction des différents objectifs qu'une possible réforme souhaiterait atteindre.

Après avoir rappelé les motivations et le principe de chacune des réformes (partie 7.1), nous discutons les critères d'évaluation sur lesquels on peut juger la pertinence des différentes options de réforme (partie 7.2). Enfin, nous évaluons leur capacité à atteindre ces objectifs (partie 7.3.1).

7.1 Récapitulatif des réformes envisagées pour les aides au logement

L'objectif initial de réduction des effets inflationnistes des aides au logement sur les loyers nous a conduit à élaborer trois scénarios de réforme.

Découplage des aides

Le premier scénario consiste à rompre le lien direct existant actuellement entre le montant du loyer et le montant de l'aide. En effet, sous le plafond de loyer, un

euro de loyer supplémentaire se traduit directement par un euro d'aide supplémentaire. Un premier scénario, dit de découplage partiel, rompt ce lien tout en conservant le zonage actuel des aides au logement. Un second scénario, de découplage total, rompt le lien et supprime également les différentes zones. Deux variantes de ce scénario sont par ailleurs envisagées. La première variante, réalisée seulement dans le cas du découplage total, est effectuée de façon à ce qu'aucune zone ne soit gagnante à la réforme. Les montants d'aide perçus sont donc alignés sur les montants les plus faibles, ceux actuellement perçus en zone 3. Une seconde variante consiste à proposer deux barèmes séparés pour les parcs privé et social.

Fusion de l'aide au logement avec le RSA et la PPE

L'élaboration du second scénario de fusion des aides au logement avec la PPE et le RSA répond à plusieurs objectifs : non seulement limiter l'impact inflationniste des aides au logement, mais également simplifier le système de prestations sociales, afin de mieux contrôler ses effets sur l'incitation au retour à l'emploi. Trois options de calibrage de cette fusion sont alors proposées. Une première option conserve le même revenu disponible pour les personnes seules sans ressource. Une deuxième option conserve, au contraire, la pente actuelle du RSA activité de 62 % et se veut ainsi plus incitative à la reprise d'une activité. Enfin, une troisième option cherche à limiter les effets redistributifs tout en conservant le zonage actuelle des aides au logement.

Intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu

Enfin, en suivant la proposition de Trannoy et Wasmer (2013b), un scénario d'intégration des aides au logement au système de l'impôt sur le revenu est élaboré. Une telle réforme a pour but non seulement de simplifier le système de prestations sociales en limitant l'impact inflationniste des aides, mais également de réduire les inégalités horizontales créées par le système socio-fiscal entre les propriétaires, les locataires du secteur privé et ceux du secteur social. Ce scénario comprend deux variantes : une première variante dans laquelle les loyers sont déduits du revenu imposable dans leur intégralité, et une seconde dans laquelle la déduction est pla-

fonnée. Le coût pour les finances publiques de ces mesures est financé par une hausse de la taxe foncière acquittée par les propriétaires. Dans ces deux variantes, pour les ménages non imposables, les prestations logement sont transformées en crédit d'impôt.

7.2 Les critères d'évaluation des réformes

Afin de permettre une comparaison des réformes entre elles, il est nécessaire d'analyser ces dernières au vu de différents critères qu'il convient ici de définir. Il n'est pas inutile de rappeler que, comme l'ensemble des réformes a été élaboré à budget constant, les différentes options présentées n'ont pas d'impact différencié sur l'équilibre des finances publiques.

La réduction de l'impact inflationniste

Les réformes envisagées ont été élaborées dans le but de réduire les effets inflationnistes des aides au logement sur les loyers. Pour cela, elles ont en commun de découpler le montant des aides de celui du loyer. Cependant, certains des scénarios, en transformant les aides au logement en une prestation non affectée, peuvent réduire de façon plus substantielle l'effet inflationniste.

La redistribution verticale

Le système socio-fiscal vise tout d'abord à mettre en œuvre une redistribution verticale entre les ménages, c'est-à-dire à réduire les écarts de niveaux de vie entre les ménages modestes et les ménages aisés. Par rapport à la situation actuelle, cette redistribution peut être renforcée par les différentes réformes ou, au contraire, réduite.

La redistribution horizontale entre les types de ménage

Le système socio-fiscal opère une deuxième forme de redistribution entre les ménages, que l'on appelle la redistribution horizontale. En effet, le calcul des prestations sociales et de l'impôt sur le revenu tient compte de la composition du ménage

ou du foyer fiscal, ce qui induit un degré de redistribution différent au sein des ménages ayant le même revenu, mais une structure différente. Il s'agit d'analyser les réformes selon leur capacité à accroître ou non cette dimension de la redistribution.

Équité entre secteurs locatifs privé et social

Les ménages résidant dans le parc social bénéficient actuellement de ce qui est traditionnellement appelé « l'avantage HLM ». En effet, les ménages logés en HLM s'acquittent chaque mois d'un loyer d'un montant inférieur à ce qu'il serait dans le parc privé. Par ailleurs, ils bénéficient d'un montant d'APL identique. Cet « avantage » crée des différences de traitement entre ménages selon qu'ils occupent ou non un logement social. Les réformes peuvent être adaptées pour réduire ces différences de traitement entre locataires ou, au contraire, peuvent avoir comme conséquence une augmentation des écarts de traitement entre les ménages locataires.

Équité entre propriétaires et locataires

L'objectif de rétablir l'équité de traitement entre propriétaires et locataires peut également être pris en compte pour l'analyse des réformes. En effet, certains scénarios envisagés, soit parce qu'ils considèrent les loyers imputés comme une ressource pour les propriétaires, soit parce qu'ils permettent une réduction du revenu imposable pour les locataires, visent à rétablir une certaine équité selon le statut d'occupation. On peut aussi ajouter qu'en étendant des prestations sociales auparavant réservées aux locataires, une intégration des aides au logement au système socio-fiscal peut avoir comme effet de mieux cibler des ménages propriétaires mais pauvres.

Incitation au retour à l'emploi

Enfin, les différentes réformes envisagées peuvent être jugées selon leur capacité à accroître les incitations à la reprise d'une activité rémunérée. Cet objectif, qui n'a pas été spécialement considéré dans la définition des scénarios de réforme, s'est imposé lors de la réflexion sur l'articulation des différentes prestations sociales.

7.3 Comparaison des réformes

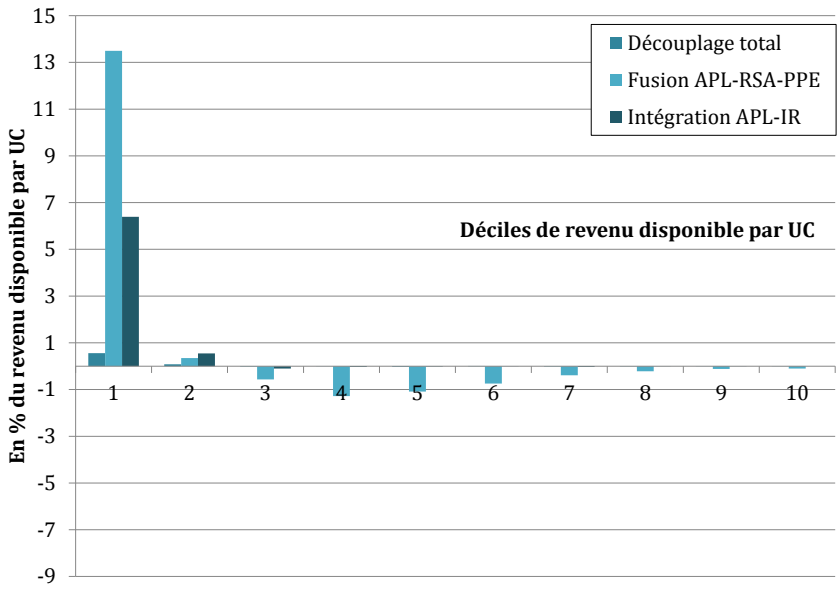
Au vu des critères décrits plus haut, nous passons en revue dans cette partie les différentes options de réforme, en se consacrant d'abord aux impacts redistributifs sur trois scénarios proches, puis nous proposons une comparaison plus générale des différentes options.

7.3.1 Les effets redistributifs

L'evaluation des effets reditributifs de chaque scénario de réforme est synthétisée dans le tableau 7.1. Cependant, la comparaison entre les différents scénarios n'est pas toujours aisée lorsque les réformes envisagées sont de nature différente. Pour faciliter la comparaison entre les trois grandes options de réforme, nous avons sélectionné une variante au sein de chaque scénario de réforme étudié. En ce qui concerne la réforme de découplage du montant de l'aide du montant du loyer, nous retenons la variante de découplage total, dans laquelle l'actuel zonage des aides au logement est supprimé. Pour le scénario de fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE, nous retenons la variante qui garantit le même montant de revenu disponible pour les personnes seules ne disposant d'aucune ressource. Cette variante est en effet la plus proche de la situation qui prévaut actuellement. Enfin, pour l'intégration des aides au logement au système d'impôt sur le revenu, nous retenons la variante qui consiste à transformer les APL en crédit d'impôt sans conserver la déduction des loyers du revenu imposable pour les ménages locataires, dont l'objectif premier est avant tout de rétablir l'équité entre propriétaires et locataires. Ces trois variantes ont en commun de procéder, explicitement ou implicitement, à un découplage des aides au logement du montant du loyer, sans conserver les majorations des aides par zone.

Le graphique 7.1 présente les effets redistributifs par décile de niveau de vie selon ces trois variantes de réforme. Les effets nets moyens du scénario de découplage total sont très limités. En effet, ces effets représentent moins de 1 % du niveau de vie des ménages quel que soit le décile considéré. Les effets sont quasi nuls à partir

FIGURE 7.1 – Effets comparés des trois réformes.



LECTURE : Le scénario de fusion des APL avec le RSA et la PPE conduit à une hausse du niveau de vie de 8 % pour les ménages du premier décile.
NOTE : Ensemble des ménages.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012, enquête logement 2006 et TAXipp 0.4.

du troisième décile. Les effets nets sont les plus forts pour le scénario de fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE. Ce scénario, notamment du fait de la définition du champs des bénéficiaires, conduit à une augmentation de plus de 13 % du niveau de vie des ménages du premier décile. Le fait d'inclure, dans le champ des bénéficiaires, certaines catégories de population, notamment les jeunes actifs de moins de 25 ans et les propriétaires, entraîne des variations de niveau de vie relativement importantes. Les effets sont négatifs à partir du troisième décile de niveau de vie.

Enfin, les effets du scénario d'intégration des prestations logement au système de l'impôt sur le revenu sont concentrés au sein du premier décile de niveau de vie. L'effet net est de 6,4 % dans ce décile. Cette augmentation du niveau de vie des ménages s'explique par le changement de l'entité considérée. Si les prestations logement sont accordées au niveau du ménage, leur transformation en crédit d'impôt nécessite de considérer comme entité le foyer fiscal. Ainsi, les ménages composés de plusieurs foyers fiscaux bénéficient d'un montant de crédit d'impôt supérieur à

ce qu'ils percevaient en prestation logement.

Enfin, les déciles supérieurs, peu éligibles aux prestations sociales sous condition de ressources, sont assez logiquement peu affectés par une réforme des allocations logement quel que soit le scénario retenu.

7.3.2 Synthèse générale

Le tableau 7.1 présente une synthèse de la capacité des différentes réformes et de leurs variantes à atteindre les objectifs définis ci-dessus. Chacune des réformes est évaluée en comparaison à la situation actuelle.

TABLEAU 7.1 – Synthèse des scénarios de réforme.

	Réduction des effets inflationnistes	Redistribution horizontale entre zones	Redistribution horizontale selon la composition du ménage	Redistribution verticale	Equité entre les parcs	Equité entre propriétaires et locataires	Incitation au retour à l'emploi
Découplage du loyer et des aides							
Partiel	+	=	+	+	−−	=	=
Total	++	−−	+	+	−−	=	=
Sans zone gagnante							
Total	++	−−	+	+	−−	=	=
Parcs privé et social séparément							
Partiel	+	=	+	+	=	=	=
Total	++	−−	+	+	=	=	=
Fusion des APL, du RSA et de la PPE							
Maintien du revenu minimum	+ + +	−−	=	=	=	+	=
Prestation plus incitative	+ + +	−−	=	−−	=	+	++
Maintien des zones	+ + +	++	=	−	=	+	+
Intégration à l'impôt sur le revenu							
Déduction complète des loyers	+	−−	=	=	++	+ + +	=
Déduction des loyers sous plafond	++	−−	=	=	+	++	=

LECTURE : Les réformes sont évaluées en fonction de leur capacité à atteindre différents objectifs. Le signe = est reporté lorsque la réforme laisse inchangée la situation actuelle. Les signes + et - indiquent si les différentes réformes augmentent ou non la dimension considérée.

Le tableau fait apparaître plusieurs lignes de partage. Les options de découplage des aides au logement du montant du loyer ont généralement de faibles effets sur le degré de redistribution, mais aussi par construction de faibles effets de réduction de l'effet inflationniste. Les deux options d'intégration des aides au logement aux autres prestations sociales ou à l'impôt sur le revenu ont un effet potentiellement plus fort sur la réduction des effets inflationnistes et des inéquités entre propriétaires et locataires.

L'option de fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE apparaît comme l'option qui atteint le mieux les objectifs retenus, à l'exception de l'équité entre

propriétaires et locataires, où l'option complète d'intégration à l'impôt sur le revenu domine clairement.

7.4 D'autres variantes sont possibles

La comparaison des nombreux scénarios étudiés dans ce rapport ne doit pas faire oublier qu'il existe une multitude de variantes possibles aux options de réformes analysées ici. Il est en effet possible d'ajuster plus spécifiquement les paramètres des réformes, selon les objectifs que l'on cherche à atteindre.

La question de la majoration des aides selon les zones est un bon exemple. Dans cette étude, seul le scénario de découplage partiel ainsi qu'une des variantes de la fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE ont retenu une majoration par zone. Les autres options de réformes ont toutes pris comme définition une prestation identique au niveau national. Mais sans augmenter fortement la complexité du barème, il est possible de prévoir des majorations par zone dans l'ensemble des variantes de la fusion RSA-PPE-APL ou de l'intégration à l'impôt sur le revenu. On a vu que toute réforme visant à supprimer les majorations par zone entraîne mécaniquement des redistributions fortes entre zones géographiques, que l'on peut trouver souhaitable ou non.

Un autre exemple peut être pris dans le scénario de réforme visant à intégrer les aides au logement à l'impôt sur le revenu. On a noté qu'en déduisant un loyer sous plafond du revenu imposable, on recréait un lien entre le montant du loyer et l'incitation fiscale, susceptible d'alimenter un effet inflationniste. Il est tout à fait possible d'envisager une référence à un loyer forfaitaire, identique sur l'ensemble du territoire ou, au contraire, défini par zone géographique. Ce faisant, cette variante pourrait réduire l'effet inflationniste, mais au détriment d'une perte de l'équité entre propriétaires et locataires, recherchée initialement par cette réforme.

Il est enfin possible, dans chaque scénario, de prévoir des variantes modifiant les majorations selon la composition familiale des prestations ou crédit d'impôt afin d'ajuster le degré de redistribution entre les différents types de ménage.

Conclusion générale

Cette étude a évalué plusieurs scénarios de réforme des aides personnelles au logement dans l'optique d'améliorer leur efficacité, en réduisant en particulier leur effet inflationniste sur les loyers.

Le fait que la formule de calcul des aides au logement dépende directement du montant du loyer apparaissait *a priori* comme la cause principale de l'impact inflationniste de ces aides. En effet, pour les ménages qui s'acquittent d'un loyer inférieur au plafond, une augmentation de loyer d'un euro entraîne une augmentation de l'aide au logement du même montant. Cette relation directe entre le montant de l'aide et le niveau du loyer facilite grandement la capture des aides par les bailleurs sous la forme d'une hausse des loyers.

Ce mécanisme a naturellement conduit à envisager un scénario de découplage des aides au logement du montant des loyers en transformant la formule des aides en une prestation logement qui ne dépendrait plus que de la composition du ménage, de ses ressources, et éventuellement de sa localisation. Deux scénarios de découplage ont été analysés selon que l'on maintienne ou non le zonage territorial de l'aide. Ces scénarios de découplage ont l'avantage de simplifier le système des aides au logement, d'entraîner des effets redistributifs limités et de contribuer à réduire l'effet inflationniste. Néanmoins, les estimations – par nature incertaines – des effets d'une telle réforme sur les prix, suggèrent que le mécanisme propre au découplage n'aurait qu'un effet limité sur les loyers. Le fort effet inflationniste des aides mis en évidence par la littérature empirique récente suggère, qu'au-delà du lien direct entre loyer et montant de l'allocation logement, d'autres facteurs entrent en jeu pour expliquer cette dynamique.

Les avancées récentes en économie comportementale permettent d'expliquer –

avec des hypothèses non standard en économie classique– que la nature notionnellement affectée de l'aide « au logement » conduise à une augmentation des loyers plus forte que celle impliquée par un simple effet revenu, y compris – et c'est là le point central – dans un cas où le montant de l'aide ne dépend pas directement du montant du loyer. De tels effets pourraient expliquer que même des ménages situés au-dessus des plafonds soient victimes des effets inflationnistes des aides au logement.

Sous de telles hypothèses, les scénarios de réforme à envisager doivent inclure la transformation d'une prestation « logement » en une prestation non explicitement liée à la couverture de la demande de logement. Deux approches sont considérées : la fusion des aides au logement, du Revenu de solidarité active et de la Prime pour l'emploi, d'une part, et la transformation des aides au logement en crédit d'impôt sur le revenu, d'autre part. Ces deux scénarios partent du même postulat : les aides monétaires au logement renchérissent d'autant moins les loyers qu'elles ne sont pas explicitement affectées à la dépense de logement des ménages.

L'intégration des aides au logement au système de l'impôt sur le revenu donne lieu à des effets contrastés. Bien que la partie de la réforme consistant à transformer les aides au logement en crédit d'impôt ait pour effet de réduire la visibilité du montant de l'aide pour le propriétaire-bailleur, et donc de limiter sa tendance à augmenter les prix du loyer, la seconde composante de la réforme agit dans le sens inverse, en réintroduisant un lien direct entre montant du loyer et réduction d'impôt. D'autre part, le financement de cette composante de la réforme par une hausse de la taxe foncière a des effets redistributifs ambigus : si la hausse de la taxe foncière supportée par les propriétaires touche davantage les ménages des déciles supérieurs de la distribution des revenus, elle fait de nombreux perdants parmi les propriétaires pauvres, qui subissent la hausse de la taxe foncière sans contrepartie. Bien que l'intégration de prestations sociales au dispositif de l'impôt sur le revenu constitue une voie de réforme prometteuse, elle impose de revoir le fonctionnement de l'impôt sur le revenu, en particulier la temporalité des ressources prises en compte ainsi que son mode de prélèvement.

Le scénario de fusion entre les aides au logement, la Prime pour l'emploi et le

Revenu de solidarité active est l'option qui semble aujourd'hui la plus pertinente pour améliorer l'efficacité des aides au logement. Une telle fusion permettrait de simplifier le système de prestations sociales pour les bas revenus, de réduire les interactions actuellement peu cohérentes entre ces dispositifs, et de proposer une nouvelle prestation plus incitative au retour à l'emploi. L'impact sur les prix des loyers d'une telle fusion proviendrait non seulement du découplage envisagé précédemment, mais également de la suppression du caractère affecté de l'aide à la consommation de logement.

Bien qu'elle présente de nombreux avantages, la fusion de l'aide au logement avec le revenu de solidarité active soulèverait des difficultés de mise en œuvre qui ne doivent pas être sous-estimées.

Tout d'abord, le champ des prestations étant différent, pour les jeunes, les plus de 64 ans et les propriétaires, il est nécessaire de définir une nouvelle prestation qui tranche entre les choix effectués pour les aides au logement, la PPE et le RSA. Le scénario étudié dans ce rapport propose de concentrer la nouvelle prestation sur les ménages actifs et de moins de 65 ans et d'inclure les propriétaires dans son champ d'application, tout en prenant en compte leur ressources propres sous la forme de loyers implicites.

Les différences de non-recours sont une autre difficulté à surmonter dans la conception d'une telle réforme. S'il n'est pas souhaitable que les instruments de réduction de la pauvreté et de l'exclusion soient affectés d'un fort taux de non-recours, comme c'est le cas aujourd'hui pour le RSA, il n'en reste pas moins impossible d'anticiper quel sera le taux de non-recours de la nouvelle prestation.

Il est également nécessaire de rappeler les arbitrages fondamentaux à réaliser du point de vue des incitations au retour à l'emploi et de réduction de la pauvreté dans toute architecture d'une prestation sociale. Le « triangle d'impossibilité » – entre l'incitation au retour à l'emploi, le coût pour les finances publiques et la réduction de la pauvreté – reste l'élément central d'une discussion sur la structure optimale de cette nouvelle prestation. Pour mener à bien une telle réflexion, il serait nécessaire d'étudier précisément les réponses comportementales que pourrait entraîner une modification de l'incitation à la reprise d'activité.

Enfin, les choix effectués dans le scénario de fusion entre les aides au logement et le revenu de solidarité active font ressortir les logiques parfois contradictoires des différentes prestations actuelles, et montrent la nécessité de repenser le système socio-fiscal français dans sa globalité. Ainsi, nous avons fait le choix d'exclure les personnes âgées et les étudiants du champ de la nouvelle prestation. Mais il serait envisageable de fusionner les aides au logement avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées, afin de simplifier les prestations pour les plus de 65 ans. De même, le système d'aides pour les étudiants repose actuellement sur deux principes opposés : d'une part, les bourses sur critères sociaux sont conçues comme un complément à l'aide fournie par la famille, et d'autre part, les aides aux logement considèrent l'étudiant comme un foyer indépendant. Une fusion des aides aux logements avec les bourses sur critères sociaux permettrait de repenser la logique des aides aux étudiants, tout en améliorant la redistributivité du système. Les différents scénarios de réforme ont également mis en évidence les inégalités horizontales existant entre les ménages locataires du parc social et du secteur privé, qui pourraient êtres atténuées dans le cadre d'une refonte du système d'aide au logement.

Annexe A. Barèmes des aides pour les scénarios de découplages

Cette partie présente les paramètres de calcul des aides au logement dans les scénarios proposés au chapitre 4, consacré aux scénarios de découplage des aides et du loyer. Ces options de réforme peuvent se réaliser en conservant la structure actuelle des aides au logement, et nous reportons ici les barèmes, dans le cadre de la formule simplifiée, des divers scénarios considérés.

Les paramètres du découplage total (tableau A.3) sont proches de ceux de la zone 2 en découplage partiel (tableau A.2). Quelque soit la composition du ménage, la constante $\hat{c}$ du découplage total est inférieure à celle correspondant à la zone 1 du découplage partiel et supérieur à celle correspondant à la zone 3 du découplage partiel.

TABLEAU A.2 – Découplage partiel .

		$\hat{R}_0$	$\hat{c}$	$\hat{\tau}$
Zone 1	Isolé	4 354	303	3,174
	Couples	6 005	349	3,349
	1 enfant	6 633	370	2,710
	2 enfants	6 762	425	2,430
	3 enfants	6 997	481	2,106
Zone 2	Isolé	4 376	268	3,091
	Couples	6 183	320	3,362
	1 enfant	6 966	348	2,762
	2 enfants	7 102	401	2,468
	3 enfants	7 348	454	2,127
Zone 3	Isolé	4358	251,46	3,037
	Couples	6 190	299	3,318
	1 enfant	7 027	328	2,738
	2 enfants	7 164	379	2,441
	3 enfants	7 412	428	2,097

LECTURE : L'aide au logement selon le scénario de découplage partiel d'un ménage de zone 1 constitué d'un individu isolé se calcule avec les paramètres de la première ligne du tableau, suivant la formule présentée en section 4.2.2.
NOTES : Les paramètres sont obtenus de manière à ce que le scénario de découplage partiel soit à budget constant au sein de chaque zone et ce pour les différentes compositions de ménage.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012 et TAXipp 0.4.

TABLEAU A.3 – Découplage total .

	$\hat{R}_0$	$\hat{c}$	$\hat{\tau}$
Isolé	4 394	269	3,104
Couples	6 088	315	3,310
1 enfant	6 913	346	2,741
2 enfants	7 048	398	2,449
3 enfants	7 292	450	2,111

LECTURE : L'aide au logement selon le scénario de découplage total d'un ménage de zone 1 constitué d'un individu isolé se calcule avec les paramètres de la première ligne du tableau, suivant la formule présentée en section 4.2.3.
NOTES : Les paramètres sont obtenus de manière à ce que le scénario de découplage total soit à budget constant pour les différentes compositions de ménage.
SOURCES : Enquête ERFS FPR 2011, ENA 2012 et TAXipp 0.4.

Annexe B. La base ressource des aides au logement

Les ressources à prendre en considération pour le calcul des droits pour l'année N sont celles perçues durant l'année N-2 (appelée année civile de référence) par l'allocataire, son conjoint ou concubin, et celles de toute autre personne ayant vécu au moins six mois au sein du foyer du bénéficiaire au cours de l'année N-1 et y vivant toujours au moment de la demande d'aide au logement.

B.1 Détermination des ressources à prendre en compte

Par ressource, nous entendons ici le total des revenus nets catégoriels (RNC) retenus pour le calcul du montant de l'impôt sur le revenu (IR), après prise en compte de certaines déductions, abattements et majorations afférant à chacune des catégories de revenus listées ci-dessous [1] :

- Les revenus fonciers ;
- les bénéfices industriels et commerciaux ;
- les bénéfices de l'exploitation agricole ;
- les traitements, salaires, indemnités, émoluments, pensions et rentres viagères ;
- les revenus de capitaux mobiliers ;
- les plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits ;

1. Notamment l'abattement de 10 % pour les salariés, pensionnés ou retraités ; les abattements supplémentaires propres à certaines professions et aux revenus de non-salariés tels que les auto-entrepreneurs, les artistes-auteurs ou encore les vendeurs à domicile indépendants. Le détail est décrit sur le site de la Caisse nationale d'allocations familiales.

- les rémunérations de certains gérants majoritaires de SARL.

Aux revenus nets catégoriels mentionnés ci-dessus s'ajoutent :

- Les revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale pendant l'année de référence (RHF) ;
- les revenus taxés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement libératoire sur le revenu (RTP) ;
- les indemnités journalières d'accidents du travail et maladie professionnelle (IJ) ;
- les rémunérations des heures supplémentaires travaillées et exonérées au titre de l'IR (HSE) ;
- les majorations de retraites des personnes ayant élevé au moins 3 enfants si elles sont soumises à l'IR (MR) ;
- les reports de déficits constatés au cours d'une année antérieure à l'année de référence (RD).

B.2 Situations spéciales donnant droit à des déductions, abattements et majorations supplémentaires

Pour permettre à l'allocation des aides au logement d'être sensible aux situations de chacun, le droit français reconnaît un certain nombre de cas particuliers donnant droit à des déductions, abattements ou majorations supplémentaires.

B.2.1 Les charges déductibles

Seuls trois types de charges peuvent être déduits du revenu que nous venons de définir dans la section précédente, notamment les pensions alimentaires ainsi qu'un abattement pour les personnes âgées nées avant le 1er janvier 1931 et pour les personnes invalides. Cet abattement s'élève à 2 312 euros pour les revenus globaux

nets [2] inférieurs à 14 220 euros ou à 1 156 euros pour les revenus compris entre 14 220 euros et 22 930 euros.

B.2.2 Les différents abattements

Sur les ressources de certaines personnes : Les ressources de l'année de référence des enfants ; des ascendants âgés d'au moins 65 ans [3] ; des ascendants, descendants ou collatéraux déclarés grands infirmes, de l'allocataire ou du conjoint, peuvent bénéficier d'un abattement supplémentaire de 11 134,18 euros si elles vivent toujours au foyer.

Pour double activité : Un abattement forfaitaire de 95 euros s'applique lorsque les deux conjoints ont exercé une activité durant l'année de référence, et si chacun des deux revenus a été inférieur à 4 740,48 euros [4].

En raison de certains évènements : Un abattement de 30 % supplémentaire est appliqué sur les revenus d'activité professionnelle [5] dans les cas où l'individu perçoit des allocations chômage ou de formation [6]. Cet abattement s'applique aussi aux indemnités chômage de l'individu lorsque celui-ci bénéficie d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité, d'une rente d'accident du travail, de l'allocation aux adultes handicapés ou en cas d'arrêt maladie supérieur à 6 mois.

En cas de double résidence pour raisons professionnelles : Lorsque l'individu (ou son conjoint) est contraint pour raisons professionnelles de disposer de deux résidences principales, un abattement forfaitaire de 2 589 euros est effectué sur les ressources de l'année de référence.

2. Le revenu global net est égal au revenu global brut auquel on retranche les charges déductibles que sont le déficit foncier, les pensions alimentaires aux descendants et ascendants et les pertes de capital liées à la création d'entreprise.
3. Ou d'au moins 60 ans en cas d'inaptitude au travail.
4. Ce montant est égal à 12 fois la base mensuelle de calcul des allocations familiales de l'année 2011.
5. Cela concerne les revenus d'activité salariée et non salariée ainsi que les indemnités journalières de la Sécurité sociale.
6. L'abattement s'applique seulement à partir du deuxième mois d'indemnisation.

B.2.3 La neutralisation des ressources

Certaines situations permettent de ne pas prendre en compte les ressources du conjoint ou concubin du bénéficiaire lors du calcul des ressources, notamment en cas de décès, de divorce ou d'absence du foyer pour séparation de fait. Les ressources professionnelles et indemnités chômage et journalière de l'allocataire ou du conjoint ne sont pas non plus prises en compte lorsqu'un des deux membres cesse son activité pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans ou a plusieurs enfants. Enfin, pour les bénéficiaires du RSA, si les ressources du foyer entrant dans le calcul des droits au RSA sont inférieures au RSA-socle, les revenus d'activité professionnelle et les indemnités chômage et de sécurité sociale ne sont pas pris en compte.

B.2.4 L'évaluation forfaitaire des ressources

Ce dispositif permet de prendre en compte certains changements de situation qui ont pu se produire entre l'année de référence N-2 et l'année de demande d'ouverture des droits afin de refléter au mieux la situation financière des bénéficiaires au moment où l'aide est versée. C'est le cas quand les revenus de l'année N-2 ne sont pas représentatifs de la situation actuelle. Les ressources de l'individu sont évaluées de manière forfaitaire lorsque ce dernier a repris une activité entre N-2 et N et que ses revenus étaient très faibles ou nuls pour l'année de référence [7]. Pour les salariés, l'estimation des ressources est égale à 12 fois le salaire mensuel du mois qui précède la demande d'allocation. Pour les employeurs et travailleurs indépendants, la base retenue est celle de 1 500 fois le SMIC horaire au 1er juillet qui précède la demande d'allocation.

Lors du premier renouvellement des droits, les ressources des ménages qui ont été sujets à une évaluation forfaitaire sont à nouveau estimées forfaitairement en utilisant la rémunération du mois de novembre précédant la demande. Enfin, ce dispositif ne s'applique pas aux jeunes de moins de 25 ans (ou au couple dont l'un

7. Les ressources du bénéficiaire ou des deux membres du couple sont déclarées faibles lorsqu'elles sont inférieures à 9 328 euros, ce qui représente 1 015 fois le SMIC horaire brut au 31 décembre de l'année de référence.

des deux membres a moins de 25 ans) s'il perçoit un salaire mensuel net fiscal inférieur à un montant fixé par arrêté interministériel.

B.2.5 Les planchers de ressources

Lorsque les ressources déclarées sont trop faibles et inférieures à un certain montant, on retient alors ce montant plancher comme ressources pour l'année de référence pour le calcul des APL et des AL. Ce dispositif concerne uniquement les étudiants dans le secteur locatif ou en foyer. Les montants de ces planchers varient en fonction de leurs situations (boursiers ou non). Les planchers sont détaillés dans le tableau B.4.

TABLEAU B.4 – Planchers de ressources selon les situations des étudiants (en euros, législation 2013).

	Locatif	Foyer
Etudiant boursier	6 000	4 900
Etudiant non boursier	7 500	5 800

Les planchers concernant le secteur accession sont résumés dans le tableau B.5. Toutefois, certaines dérogations sont applicables quand les individus se trouvent dans une des situations décrites dans la section 3.1.1.2. postérieurement à l'opération d'accession. Une dérogation s'applique aussi quand le bénéficiaire ou son conjoint se voit dans l'obligation d'arrêter son activité professionnelle et bénéficie d'une pension d'invalidité, d'une rente d'accident du travail ou de l'allocation aux adultes handicapés.

B.3 Dispositifs spécifiques

B.3.1 Dispositif spécifique à l'APL

Les personnes isolées résidant dans un logement foyer bénéficient d'un abattement forfaitaire de 2 589 euros si elles apportent la preuve qu'elles assurent ou contribuent à assumer financièrement des charges familiales.

TABLEAU B.5 – Planchers de ressources pour le secteur accession, (législation 2013).

Allocation concernée	Bénéficiaires	Plancher appliqué
AL	Propriétaires occupant dont le prêt a été signé entre le 01/10/92 et le 30/09/94	3 900 euros
AL	Autres cas	16,25 fois la mensualité réelle non plafonnée
APL	Propriétaires accédants dont le prêt a été signé entre le 01/01/1983 et le 30/06/87	8 000 euros
APL	Autres cas	16,25 fois la mensualité réelle non plafonnée

B.3.2 Dispositif spécifique à l'AL

Les personnes seules en accession ou en foyer bénéficient d'un abattement forfaitaire sur les ressources de l'année de référence si elles assurent la charge d'un ou plusieurs enfants ou personnes [8].

B.3.3 Récapitulatif pour le calcul des ressources

Le tableau B.6 résume le mode de calcul des ressources à prendre en compte pour le paramètre R, nécessaire au calcul des droits aux prestations logement.

TABLEAU B.6 – Tableau récapitulatif des ressources à prendre en compte pour le calcul des aides au logement (paramètre R).

Montant à prendre en compte	Remarques/Conditions d'application
Ressources à prendre en compte dans le cas général	
Revenus nets catégoriels RNC	Après prise en compte des éventuels abattements, déductions et majorations.

8. Cet abattement est d'un montant de 901 euros pour un ou deux enfants ou personnes à charge, et de 1 350 pour trois personnes ou plus.

+ Revenus de l'étranger RHF

+ Revenus prélèvement libératoire RTP

+ Indemnités journalières IJ

+ Heures supplémentaires HSE

+ Majoration retraite MR

+ Report déficit RD

Charges déductibles	
- pensions alimentaires	
- 2312 €	si personnes nées avant le 01/01/31 ou invalide ET revenu net global < 14 220 €.
- 1156 €	si personnes nées avant le 01/01/31 ou invalide ET 14 220 < revenu net global < 22 930 €.
Abattements	
- 11 134,18 €	sur ressources enfants ; ascendants > 65 ans ; grand infirme, si vivent au foyer
- 95 €	si les 2 conjoints ont eu une activité professionnelle et chaque revenu < 4740,48 €
-2589 €	si le bénéficiaire a 2 logements pour des raisons professionnelles.
-30% du revenu d'activité pro. (+indemnités chômage)	si individu perçoit des allocations chômage ou formation (si avantage vieillesse, invalidité, accident du travail)
Neutralisation des ressources	
-ressources conjoint	si décès, divorce ou séparation de fait
-(ressources pro. + indemnisations chômage) de l'allocataire ou concubin	si un des 2 membres cesse son activité pour garde enfants< 3 ans ; ou plusieurs enfants.

-(ressources pro. + indemnisations chômage) de l'allocataire ou concubin	si ressources foyers prises en compte pour RSA<RSA-socle.
Dispositifs spécifiques	
-2589 €(APL)	si personne isolée vivant en foyer assume une charge familiale.
-901 €(AL)	si personne isolée en accession ou en foyer a 1 ou 2 personnes à charge.
-1350 €(AL)	si personne isolée en accession ou en foyer a > = 3 personnes à charge.
Cas Particuliers	
Les planchers	Consulter les tableaux lorsque les ressources sont trop faibles.
L'évaluation forfaitaire des ressources	Si ressources N-2 < (1015*SMIC Brut/h) et que l'individu a repris une activité, R= 12*(salaire du mois précédent) pour les salariés, ou R=1500*SMIC/h pour les employeurs et travailleurs indépendants.

Références

Abeler, J. et Marklein, F. (2013). "Fungibility, Labels, and Consumption". *IZA, Discussion Papers*.

Adam, S. (2013). "Housing Taxation and Support for Housing Costs". In Callan, T., editor, *Budget Perspectives 2014*, number 31 in ESRI Research Series. ESRI.

Atkinson, A. et Stiglitz, J. (1980). *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill.

Azmat, G. (2012). "Incidence, Salience and Spillovers : The Direct and Indirect Effects of Tax Credits on Wages". *mimeo*.

Beatty, T., Blow, L., Crossley, T., et O'Dea, C. (2014). "Cash by any other name ? Evidence on labeling from the UK Winter Fuel Payment". *Journal of Public Economics*, 118, p. 86 – 96.

Bourgeois, C. et Tavan, C. (2009). « Le Revenu de Solidarité Active : principes de construction et effets attendus ». *Trésor-Éco*.

Bozio, A. et Grenet, J. (2010). *Économie des politiques publiques*. La Découverte.

Bozio, A., Guillot, M., Lafféter, Q., et Tenand, M. (2014). « Le modèle de microsimulation TAXIPP – version 0.3 ». *Guide méthodologique IPP*.

Brewer, M., Emmerson, C., Hood, A., et Joyce, R. (2014). "Econometric Analysis of the Impacts of Local Housing Allowance Reforms on Existing Claimants". *Research Report, Department for Work and Pensions*, 871.

Chetty, R., Looney, A., et Kroft, K. (2009). "Salience and Taxation : Theory and Evidence". *American Economic Review*, 99(4), p. 1145–77.

Commission des comptes de la sécurité sociale (2009). « Les comptes de la sécurité sociale ».

Debras, B. (2011). « L'effet du RSA sur les bas revenus ». *Comité national d'évaluation du RSA*.

Fack, G. (2005). « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? ». *Économie et Statistique*, 381(1), p. 17–40.

Fack, G. (2006). "Are housing Benefits an Effective Way to Redistribute Income ? Evidence from a Natural Experiment in France". *Labour Economics*, 13(6), p. 747–771.

Fack, G. (2007). *« Formation des inégalités, politique du logement et ségrégation résidentielle »*. Thèse de l'EHESS.

Fack, G. (2011). « Les aides au logement sont-elles efficaces ? ». *Regards Croisés sur l'Économie*, 9, p. 92–104.

Finkelstein, A. (2009). "E-ztax : Tax Salience and Tax Rates". *The Quarterly Journal of Economics*, 124(3), p. 969–1010.

Floury, M.-C. (2014). « La fiscalité directe locale en 2013 : les produits économiques en forte hausse ». *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, 99.

Fragonard, B. (2012). « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux ». *Rapport*.

Glaeser, E. (1998). "Should Transfer Payments be Indexed to Local Price Levels ?". *Regional Science and Urban Economics*, 28(1), p. 1–20.

Glaeser, E. L. et Gottlieb, J. D. (2008). "The Economics of Place-Making Policies". *Brookings Papers on Economic Activity*, 39(1 (Spring), p. 155–253.

Goux, D. et Maurin, E. (2005). "The effect of overcrowded housing on children's performance at school". *Journal of Public Economics*, 89(5-6), p. 797 – 819.

Grislain-Letremy, C. et Trevien, C. (2014). « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif ». *Document de travail, Insee*, (G2014-08).

Hills, J. (2005). "Inclusion or exclusion ? The role of housing subsidies and benefits". *Urban Studies*, 38(1), p. 1887–1902.

Insee (2012). « Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), sources et méthodes ».

Kangasharju, A. (2010). "Housing Allowance and the Rent of Low-income Households". *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), p. 595–617.

Kaplow, L. (1996). "Regional Cost-of-Living Adjustments in Tax/Transfer Schemes". *Tax Law Review*, 51(175).

Kline, P. et Moretti, E. (2014). "People, Places, and Public Policy : Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs". *Annual Review of Economics*, 6(1), p. 629–662.

Knoll, M. et Griffith, T. (2003). "Taxing Sunny Days : Adjusting Taxes for Regional Living Costs and Amenities". *Harvard Law Review*, 116, p. 987–1018.

Laferrère, A. et le Blanc, D. (2002). « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? ». *Économie et Statistique*, 351(1), p. 3–30.

Lalane, G. (2011). « Le non-recours au RSA : effet sur le revenu disponible des ménages modestes ». *Comité national d'évaluation du RSA*.

Lollivier, S. (1999). « La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court-terme ? ». *Économie et Statistique*, 324-325(4-5).

Musgrave, R. (1987). "Merit goods". In *The New Palgrave : A Dictionary of Economics*, volume 3, p. 452–53. Palgrave Macmillan.

Olsen, E. (2003). "Housing Programs for Low-Income Households". In Moffitt, R. A., editor, *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. University of Chicago Press.

Puckett, J. (2012). “Location, Location, Location : Using Cost of Living to Achieve Tax Equity”. *Alabama Law Review*, 63(3), p. 591.

Rauh, V., Landrigan, P., et Claudio, L. (2008). “Housing and Health”. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1136(1), p. 276–288.

Rothstein, J. (2010). “Is the EITC as Good as an NIT ? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence”. *American Economic Journal : Economic Policy*, 2(1), p. 177–208.

Sirugue, C. (2013). « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus dŠactivité modestes ». *Rapport au Premier ministre*.

Trannoy, A. et Wasmer, E. (2013a). « La politique du logement locatif ». *Document de travail du Conseil d’Analyse Économique*.

Trannoy, A. et Wasmer, E. (2013b). « La politique du logement locatif ». *Les notes du Conseil d’Analyse Économique*, (10).

Liste des tableaux

3.1 Simulation des allocations logement avec TAXIPP. 46
3.2 Répartition des ménages par prestations sociales perçues (2013). . . 50
3.3 Profil des ménages bénéficiaires des aides au logement (2013). . . . 50
3.4 Profil des ménages bénéficiaires selon leur statut d'imposition (2013). 51

4.1 Effets redistributifs du scénario de découplage partiel. 64
4.2 Effets redistributifs de la réforme de découplage total. 68
4.3 Loyers des secteurs social et privé. 71
4.4 Effets redistributifs des scénarios de découplage séparant secteurs social et privé. 73
4.5 Estimation de l'impact statique des réformes de découplage sur les loyers. 79

5.1 Ressources considérées pour la nouvelle prestation. 90
5.2 Système de majorations de la nouvelle prestation 91
5.3 Effets redistributifs de la variante 1. 104
5.4 Effets redistributifs de la variante 2. 107
5.5 Effets redistributifs de la variante 3. 109

6.1 Profil d'imposition à l'impôt sur le revenu des ménages propriétaires et locataires. 122
6.2 Effets redistributifs de l'intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu. 132

7.1 Synthèse des scénarios de réforme. 139

A.2 Découplage partiel 146
A.3 Découplage total 146
B.4 Planchers de ressources selon les situations des étudiants (en euros, législation 2013). 151
B.5 Planchers de ressources pour le secteur accession, (législation 2013). 152
B.6 Tableau récapitulatif des ressources à prendre en compte pour le calcul des aides au logement (paramètre R) 152

Liste des figures

2.1 Législation 2013, loyer supérieur au plafond. 40

3.1 Part des ménages bénéficiaires d'une aide au logement par décile de niveau de vie. 48
3.2 Loyers mensuels des ménages par zone (2006). 52
3.3 Aides au logement en locatif (législation 2013). 53

4.1 Effet net de la réforme de découplage par décile de revenu disponible par unité de consommation. 61
4.2 Effet net du découplage *a minima* par zone géographique. 62
4.3 Effet net du découplage partiel en fonction de la composition du ménage. 63
4.4 Effet net du découplage total par zone géographique. 66
4.5 Effet net du découplage total en fonction de la composition du ménage. 67
4.6 Effet net du découplage total sans zone gagnante. 69
4.7 Effet net du découplage total sans zone gagnante par composition du ménage. 70
4.8 Aides au logement en fonction du loyer pour différentes catégories de ménages. 76

5.1 Contrainte budgétaire du RSA, de la PPE et des allocations logement (personne isolée, législation 2013). 87
5.2 Contrainte budgétaire – variante 1. 94
5.3 Contrainte budgétaire – variante 2. 95
5.4 Contrainte budgétaire – variante 3. 96

5.5 Effet net de la réforme par décile de niveau de vie – Variante 1. . . . 98
5.6 Effet net de la réforme par composition familiale – Variante 1. 99
5.7 Effet net de la réforme par décile de niveau de vie – Variante 2. . . . 100
5.8 Effet net de la réforme par composition familiale – Variante 2. 101
5.9 Effet net de la réforme par décile de niveau de vie – Variante 3. . . . 102
5.10 Effet net de la réforme par composition familiale – Variante 3. 103

6.1 Illustration de la réforme de l'intégration des aides à l'impôt sur le revenu. 117
6.2 Contrainte budgétaire des aides au logement (personne seule, législation 2013). 120
6.3 Contrainte budgétaire du système de crédit d'impôt/réduction d'impôt.120
6.4 Effet net global de la réforme par décile de niveau de vie. 124
6.5 Effet net global de la réforme par composition familiale. 125
6.6 Effet net de la déduction des loyers du revenus imposable par décile de niveau de vie. 126
6.7 Effet net de la déduction des loyers du revenus imposable par composition familiale. 127
6.8 Effet net de la transformation des AL en crédit d'impôt par décile de niveau de vie. 128
6.9 Effet net de la transformation des AL en crédit d'impôt par composition familiale. 129
6.10 Part des propriétaires par décile de revenu. 130

7.1 Effets comparés des trois réformes. 138

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

PSE-Ecole d'économie de Paris regroupe plus de 120 chercheurs, 200 doctorants et 300 étudiants, et constitue un pôle français en science économique de renommée mondiale. PSE a pour objectif premier de fédérer, animer et assurer le rayonnement de ses chercheurs, tout en proposant des formations généralistes et spécialisées à la pointe de la discipline, du M1 au doctorat. La fondation vise également à tisser des liens pérennes entre les différents univers « consommateurs » de savoirs économiques : les acteurs académiques, institutionnels et privés. www.parisschoolofeconomics.eu

Le CREST est le centre de recherche du GENES (Groupe des Ecoles Nationales d'Economie et Statistiques) qui est devenu le 1er janvier 2011 un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), sous la tutelle technique de l'INSEE (ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie). Le GENES regroupe quatre établissements : le CREST, le CEPE, l'ENSAE et l'ENSAI. Il a vocation à conduire des travaux de recherche, des missions d'étude ou d'expertise et des actions de diffusion. Il est en outre habilité à développer des dispositifs d'accès aux données, notamment de la statistique publique. www.crest.fr