

Augmenter les aides au logement : une fausse bonne idée ?

par Pierre Madec

Inscrite dans le projet de Loi de finances pour 2013, l'augmentation de 500 millions d'euros des [aides personnelles au logement](#) (APL, ALS et ALF[1]) a été adoptée par le Parlement et est entrée en vigueur au 1^{er} Janvier 2013. Cette augmentation de 3 % porte le montant prévisionnel consacré aux [aides personnelles au logement](#) à 17,3 milliards d'euros pour l'année à venir.

Dans les faits, depuis 2007, les aides personnelles au logement sont indexées sur l'[indice de référence des loyers](#) (IRL). En 2012, ces dernières n'ont été revalorisées que de 1 % (au lieu de 1,9%) à la suite d'un amendement parlementaire au projet de Loi de finances pour 2012. Cette augmentation de 500 millions d'euros n'est donc que le retour à l'indexation [prévue par la loi](#).

Principal poste budgétaire de la politique du logement, les aides à la personne sont perçues par 6,4 millions de ménages ([CAF 2012](#)) et constituent, compte tenu de leur ciblage sur les ménages modestes, l'une des prestations sociales les plus redistributives. De plus, leur impact sur le taux d'effort des ménages n'est plus à prouver[2]. Selon un récent [rapport de l'IGAS](#) (2012), elles permettent à elle seules de réduire de 35,8 % à 19,5 % (hors charges) le taux d'effort médian des allocataires et de faire baisser de 3 points leur taux de pauvreté[3].

Pour autant, cette efficacité s'effrite peu à peu. En 2012,

86,3 % des locataires du parc privé avaient un loyer supérieur aux [plafonds définis par la loi](#). Cette dynamique est ancienne et est principalement due aux importantes hausses successives qu'ont connues les loyers du secteur libre depuis maintenant plus de 10 ans (+40 % depuis 2000). Hausses largement déconnectées de l'évolution de l'indice légal sur la période (inférieure à 25 %) et qui, au vu de la faiblesse des plafonds réglementaires de loyers, sont intégralement supportées par les locataires.

Depuis le 1^{er} Août 2012 et l'entrée en vigueur du [décret sur l'encadrement des loyers](#), la loi ne permet plus aux propriétaires-bailleurs, dans les zones les plus tendues[4], de faire évoluer leur loyer d'une proportion supérieure à l'IRL (sauf gros travaux ou sous évaluation *manifeste*) [5]. Cette mesure en faveur des locataires a pour principal objectif de contenir la progression du taux d'effort des ménages locataires du secteur libre. En 2010, le taux d'effort net médian (hors charges) des locataires du parc privé était de 26,9 % contre 22,8 % en 1996[6].

Pour autant, le décret n'exigeant pas de « blocage » des loyers, les ménages voient tout de même leur loyer et donc leur taux d'effort augmenter, leur revenu (et jusqu'à présent leurs aides) n'étant pas (plus) indexé(s) sur l'IRL.

L'augmentation de 3 % des aides au logement associée à la mesure d'encadrement permettra donc au mieux de ramener le taux d'effort des ménages allocataires à un niveau proche de celui de 2011.

Pour autant, la simple indexation suffira-t-elle à améliorer la situation très dégradée des ménages les plus fragiles ? Pour cela, il faudrait que la hausse des loyers soit inférieure à la hausse de l'indice légal ce qui, compte tenu des « effets secondaires » engendrés par les mesures d'encadrement et de hausse des allocations, est peu probable.

Pour ce qui est de l'encadrement, les propriétaires n'étant plus en capacité d'augmenter librement leur loyer lors de la relocation, et donc de rattraper à ce moment-là les prix du marché, ils seront fortement incités à appliquer à leurs loyers une augmentation annuelle égale à l'IRL et ce aussi bien en cours de bail que lors du renouvellement de bail[7]. De plus, concernant l'augmentation des aides personnelles au logement, de nombreuses études, théoriques et empiriques, menées tant en France ([G. Fack, 2005](#) ; [A. Laferrère et D. Le Blanc, 2002](#)) qu'aux Etats-Unis ([S. Susin, 2002](#)) ou en Angleterre ([S. Gibbons et A. Manning, 2006](#)), ont montré l'important effet inflationniste d'une telle mesure sur les loyers. Bien que difficilement chiffrable, cet effet significatif semble agir à deux niveaux distincts. Les estimations suggèrent dans un premier temps qu'une grande partie (entre 50 et 80 % selon Fack) des allocations perçues par les bas revenus est absorbée par des augmentations de loyers. Dans un second temps, l'amélioration de la solvabilité des ménages les plus modestes (étudiants, ...) augmente la demande sur le marché locatif et, compte tenu de la faible élasticité de l'offre de logement à court terme, contribue à l'effet inflationniste. On peut tout de même noter que cet effet peut être fortement atténué par une politique de construction ambitieuse, et donc une augmentation importante de l'offre locative, notamment sociale.

A partir de ces observations, deux enseignements peuvent être tirés de la mesure d'augmentation des aides au logement et de leur future ré-indexation sur l'indice de référence des loyers : d'une part cela permettra, associé à la mesure d'encadrement des loyers, de contenir le taux d'effort des ménages les plus modestes à un niveau proche de celui de 2011 ; d'autre part, cette mesure, coûteuse à moyen comme à long terme (l'indexation augmentera automatiquement, chaque année, de l'IRL le montant global des aides), ne permettra en aucun cas d'alléger significativement les dépenses en logements des allocataires les plus fragiles, et ce d'autant

plus si cette augmentation, et l'indexation future, ne prennent pas en compte l'évolution des charges locatives.

Une fois ces résultats établis, une question se pose : que faire ? Différentes solutions s'offrent aux pouvoirs publics. La première est de considérer que le taux d'effort des ménages est (une fois cette ré-indexation effectuée) à un niveau supportable, que les loyers maintenant encadrés le sont aussi, et que l'Etat est en capacité de compenser chaque année, à hauteur de 300 millions d'euros[8], la hausse probable des loyers. Compte tenu d'une part des difficultés budgétaires que connaissent les finances publiques et d'autre part des taux d'effort subis par certains des ménages locataires les plus modestes, il est difficile de considérer cette solution comme optimale.

Dans le cas où la volonté du gouvernement est de faire baisser le taux d'effort des ménages modestes, nous avons montré que la simple indexation ne suffirait pas. Une fois de plus, on peut penser qu'au vu de la situation budgétaire, la hausse du budget global consacré aux aides à la personne ne constitue pas, à court terme, une réponse acceptable pour les pouvoirs publics. De même, un encadrement plus strict des loyers (voire un « blocage » temporaire) serait perçu, à tort ou à raison, de manière très négative par les propriétaires-bailleurs.

Une solution réside donc dans un ciblage plus strict des aides. En effet, à enveloppe budgétaire constante, l'exclusion d'un certain nombre de bénéficiaires du système d'allocation (baisse des plafonds de ressources, modification du calcul de la participation personnelle, ...) permettrait d'orienter plus efficacement les aides vers les ménages les plus fragiles, qui subissaient, en 2010, un taux d'effort net médian de 33,6 % [9]. On peut ainsi penser que, pour les étudiants, un rapprochement des systèmes de bourses d'études et d'allocations logements pourrait être opéré. Actuellement, les seules ressources prises en compte dans le calcul de

l'allocation sont celles du futur bénéficiaire. Cette politique à priori très égalitaire (elle rend tous les étudiants-locataires potentiellement indépendants de leurs parents) peut s'avérer assez critiquable. La prise en compte de l'appartenance ou non du bénéficiaire au foyer fiscal parental, comme c'est aujourd'hui le cas pour le système des bourses, pourrait permettre une répartition des aides plus juste socialement. De même, une différenciation des aides en fonction des zones géographiques, et donc des loyers pratiqués, pourrait être envisagée.

[1] L'APL désigne l'aide personnalisée au logement, l'ALS l'allocation de logement social et l'ALF l'allocation de logement familiale.

[2] Le taux d'effort est défini comme le rapport entre les dépenses en logement (loyers+charges) et le revenu du ménage. On parle de taux d'effort net lorsque l'on ajoute au revenu les aides au logement perçues.

[3] Cette réduction du taux de pauvreté peut être comparée à la diminution de 2 points engendrée par la perception de minima sociaux ou des autres prestations familiales perçues sans condition de ressources.

[4] C'est-à-dire les zones où l'offre de logement est la plus faible et donc les loyers et les taux d'effort des ménages les plus élevés.

[5] [Voir S. Le Bayon, P. Madec et C. Rifflart, blog de l'OFCE, 2012](#)

[6] Source *Enquête Loyer et Charge*, INSEE

[7] Voir S. Le Bayon, P. Madec et C. Rifflart, à paraître dans la *Revue de l'OFCE*, n°128, 2013.

[\[8\]](#) Hausse du montant global des aides au logement prévue pour 2014 si l'IRL est d'environ 1,7 % (estimation basse).

[\[9\]](#) Taux d'effort net médian en 2010 des locataires du secteur privé appartenant au 1^{er} quartile de niveau de vie (source INSEE).