

Test de l'effet haussier de la partie progressive par rapport au loyer du barème des aides personnelles au logement

J. Friggit , CGEDD, août 2020

Résumé

Lorsque le loyer est inférieur à un certain niveau (loyer-plafond), les aides personnelles au logement augmentent avec le loyer. L'histogramme des loyers de leurs bénéficiaires ne montre pas les signes d'un effet haussier prononcé de ce mécanisme sur les loyers

Sommaire

1	Principe	1
2	Résultats	2

Annexes

Annexe 1.	Histogrammes des valeurs prises par le loyer des bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le parc locatif privé hors foyers	4
Annexe 2.	Restriction à des périmètres à faible loyer	8
Annexe 3.	Modification de la taille du ménage occupant dans le parc locatif privé hors foyers	13

1 Principe

La dépendance de l'aide personnelle au logement locative par rapport au loyer est relativement simple : tant que le loyer est inférieur à un niveau dénommé « loyer plafond », une augmentation de loyer ΔL engendre une augmentation de l'aide personnelle au logement égale en général à 91,5% de ΔL (et 100% de ΔL si le minimum de dépense nette joue) ; lorsque le loyer est supérieur au loyer plafond, l'aide est indépendante du loyer.

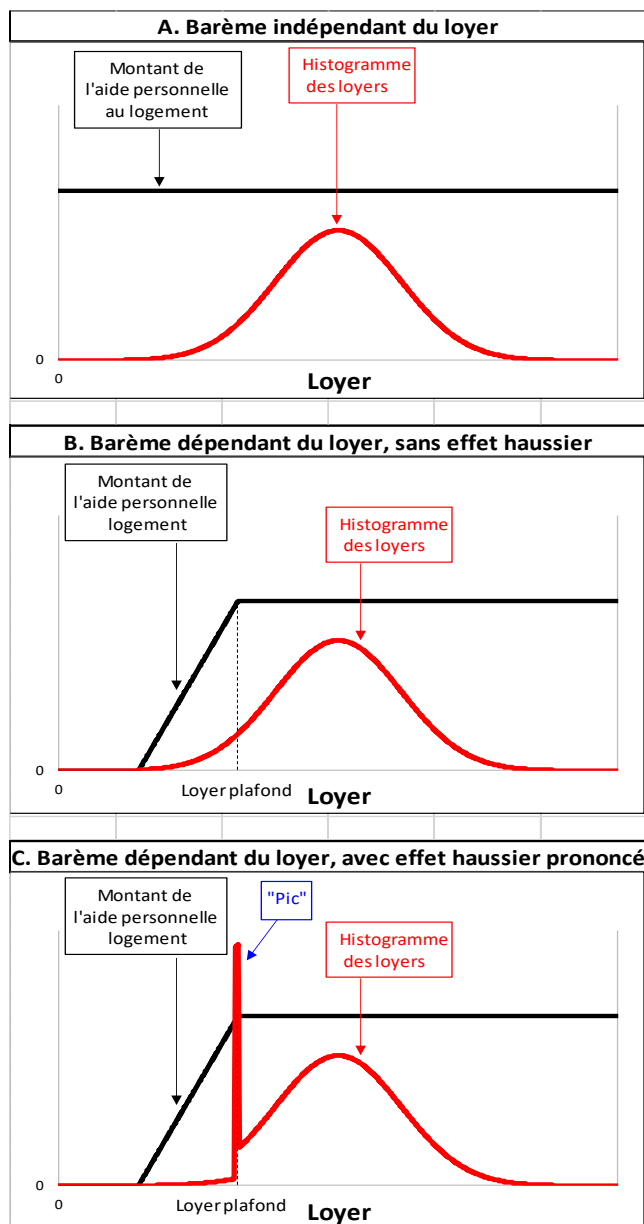
Lorsque le loyer est inférieur au loyer plafond, le fait que le locataire ne supporte qu'une petite partie de la hausse de loyer peut laisser supposer que le barème a un effet haussier sur le loyer. Cet effet haussier peut prendre deux formes :

- a) si la hausse de loyer est uniquement la contrepartie d'une amélioration de la qualité des logements (qualité qui, lorsque le loyer est faible, est souvent insuffisante), elle est vertueuse car elle encourage l'amélioration du parc, éventuellement conjointement avec des aides à la pierre ; l'effet haussier du barème engendre une augmentation de la qualité des logements ;
- b) à l'extrême inverse, si la hausse de loyer n'est pas la contrepartie d'une amélioration de la qualité du logement, elle est constituée en totalité d'inflation ; l'effet haussier du barème est donc un effet inflationniste.

Cet effet haussier, s'il existe, doit se manifester par une déformation de l'histogramme des loyers : les loyers inférieurs au loyer plafond tendent à être augmentés jusqu'au loyer plafond. A l'extrême, tous les loyers qui étaient inférieurs au loyer plafond sont remontés à son niveau. L'histogramme présente donc un « pic » au voisinage du loyer plafond. D'une manière générale, une « bosse » apparaît sur

l'histogramme au voisinage du loyer plafond ; plus elle est marquée, plus l'effet haussier est prononcé : cf. graphiques 1.

Graphiques 1 : représentation schématique du barème de l'aide et de l'histogramme du loyer des bénéficiaires dans trois cas : barème indépendant du loyer (A) et barème dépendant du loyer comme le barème actuel sans effet haussier (B) et avec effet haussier prononcé (C)



NB : l'histogramme présenté dans le cas C est un cas extrême, présentant un « pic » prononcé.

L'effet haussier que l'on mesure est à proprement parler un différentiel : l'effet de la partie pentue du barème B ou C, net de celui (dont l'ampleur reste à déterminer) d'un barème indépendant du loyer de type A.

2 Résultats

L'annexe 1 présente des histogrammes des loyers observés des bénéficiaires de l'ALS et l'ALF. Ils sont comparés aux histogrammes que l'on observerait si l'effet haussier était intégral.

Ils ne présentent aucun « pic » ni même aucune « bosse » sensible, quelle que soit la zone géographique (1,2 ou 3) et quel que soit le mode de versement (paiement direct ou tiers payant).

L'annexe 2 présente les mêmes résultats, obtenus sur des périmètres à bas loyer. On n'y observe pas davantage de « pics » ou de « bosses ».

La variabilité dans le temps de la taille du ménage locataire, et donc du loyer plafond qui lui est applicable, ne remet pas en cause cette conclusion (cf. annexe 3).

On en conclut donc que l'effet haussier de la partie du barème des aides progressive par rapport au loyer est faible s'il existe.

Cela suggère que la partie du barème progressive par rapport au loyer a un effet inflationniste faible s'il existe, mais également qu'elle incite peu à effectuer des travaux d'amélioration augmentant les bas loyers à concurrence du loyer plafond. Cela peut résulter de ce que certains logements à bas loyer ne nécessiteraient pas de travaux, mais aussi, pour les autres logements, d'un effet déclencheur insuffisant (par exemple parce que le coût des travaux engendrerait un loyer après travaux nettement supérieur au loyer plafond, donc une prise en charge très partielle par l'augmentation d'aide personnelle). Dans ce dernier cas, il conviendrait donc qu'une politique publique visant à la réalisation de tels travaux, sans exclure une aide personnelle progressive en fonction du loyer sur les bas loyers, s'appuie aussi sur des outils plus incitatifs.

Annexe 1. Histogrammes des valeurs prises par le loyer des bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le parc locatif privé hors foyers

La source est la base des bénéficiaires de l'ALS et l'ALF (CNAF et MSA) au 31/12/2018, hors foyers. Les valeurs ont été extraites par la DHUP puis retraitées par le CGEDD. NB : puisqu'il s'agit d'ALS et ALF, le parc HLM est hors champ.

Les résultats sont représentés en deux tableaux de graphiques, relatifs à deux tailles de ménage : isolé sans personne à charge (graphiques 2) et ménage avec deux personnes à charge (graphiques 3).

Les isolés sans personne à charge représentent à eux seuls presque les deux tiers des bénéficiaires de l'AL dans le parc locatif privé hors foyer (tableau 1). Par ailleurs leurs logements sont ceux dont le ménage occupant précédent ou suivant a le plus de chances d'être de la même taille (cf. annexe 3) et donc de relever du même loyer plafond. Le résultat pour cette taille de ménage est donc décisif.

Les ménages avec deux personnes à charge ne représentent que 10% des bénéficiaires de l'AL dans le parc privé. Nous les avons choisis parce que leur taille est proche de la moyenne (pondérée par le nombre de personnes à charge) de celle des ménages avec personne à charge.

Tableau 1 : répartition des bénéficiaires de l'allocation logement selon la taille du ménage, parc locatif privé hors foyers

Répartition des bénéficiaires de l'allocation logement, parc locatif privé hors foyers, au 31/12/2018	
Isolé sans personne à charge	61%
Couple sans personne à charge	8%
Ménage avec 1 personne à charge	13%
Ménage avec 2 personnes à charge	10%
Ménage avec 3 personnes à charge	5%
Ménage avec 4 personnes à charge	2%
Ménage avec 6 personnes à charge	1%
Ménage avec 6 personnes à charge ou plus	0%
Total	100%

Source : CGEDD d'après DHUP à partir de CNAF et MSA.

Chaque tableau de graphiques distingue les zones 1, 2 et 3 (en colonne) et le type de versement de l'aide (en ligne) : ensemble paiement direct et tiers payant, tiers payant seul (TP) et paiement direct seul (PD).

Au-dessus de chaque graphique sont indiqués l'effectif, la moyenne (Lmoy) et l'écart type (StDevLoy) du loyer, le loyer plafond (Lplaf) et la proportion de loyers inférieurs ou égaux au plafond.

Sur les graphiques, les effectifs sont représentés en % de l'effectif total,

La courbe **en noir** représente l'effectif brut.

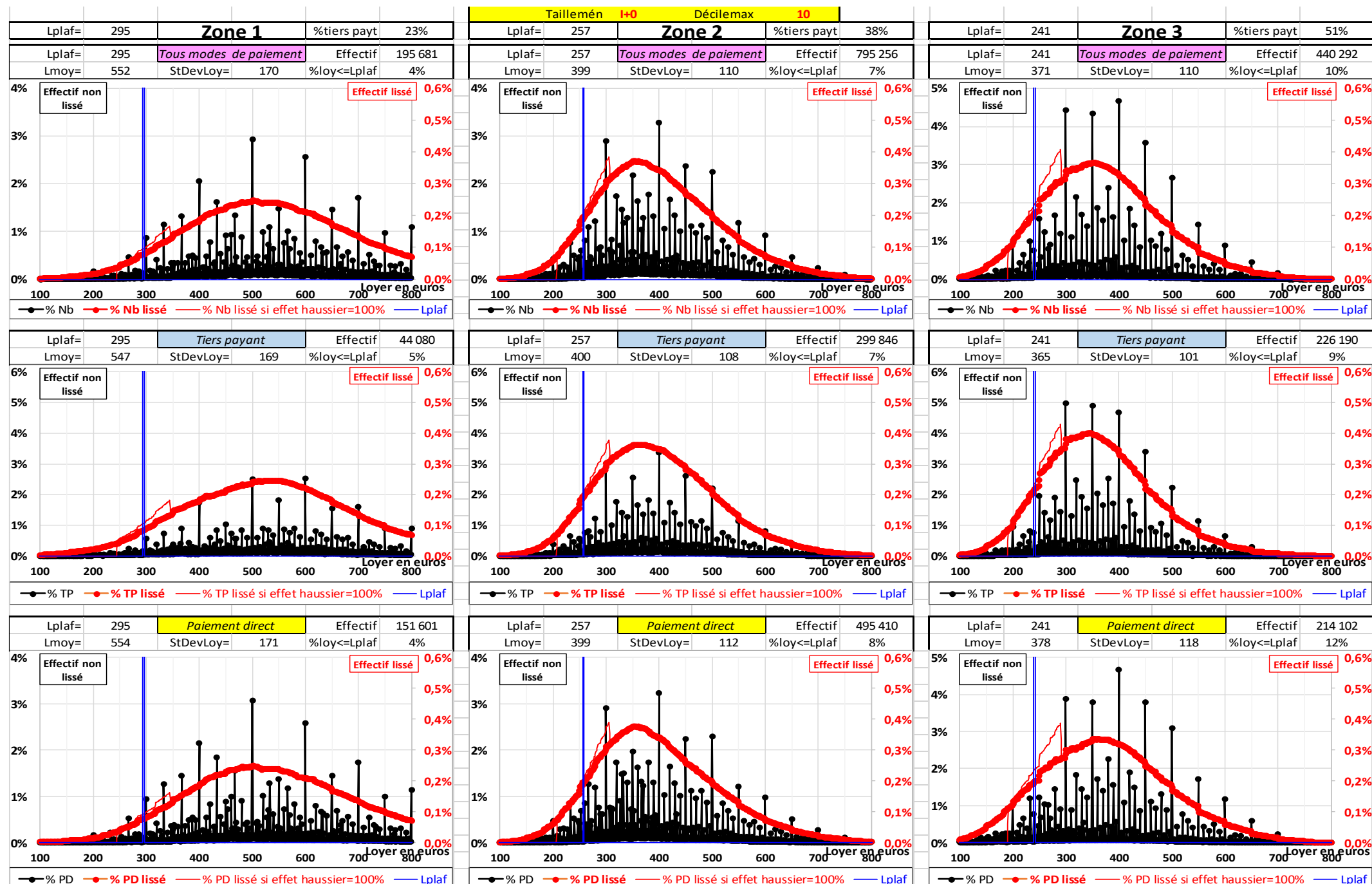
Les loyers figurant dans les bases de données de la CNAF et de la MSA prennent souvent des valeurs multiples de 50 euros. Il en résulte sur les histogrammes des pics d'effectifs qui réduisent la visibilité. Pour chaque valeur du loyer, on a donc représenté, outre l'effectif lui-même, l'effectif lissé sur 100 euros (par moyenne mobile), **en rouge gras** et sur l'axe de droite.

La courbe **en rouge fin** représente ce que serait l'histogramme, après lissage, si l'effet haussier était de 100%, c'est-à-dire si tous les loyers inférieurs au loyer plafond étaient remontés au niveau de ce dernier.

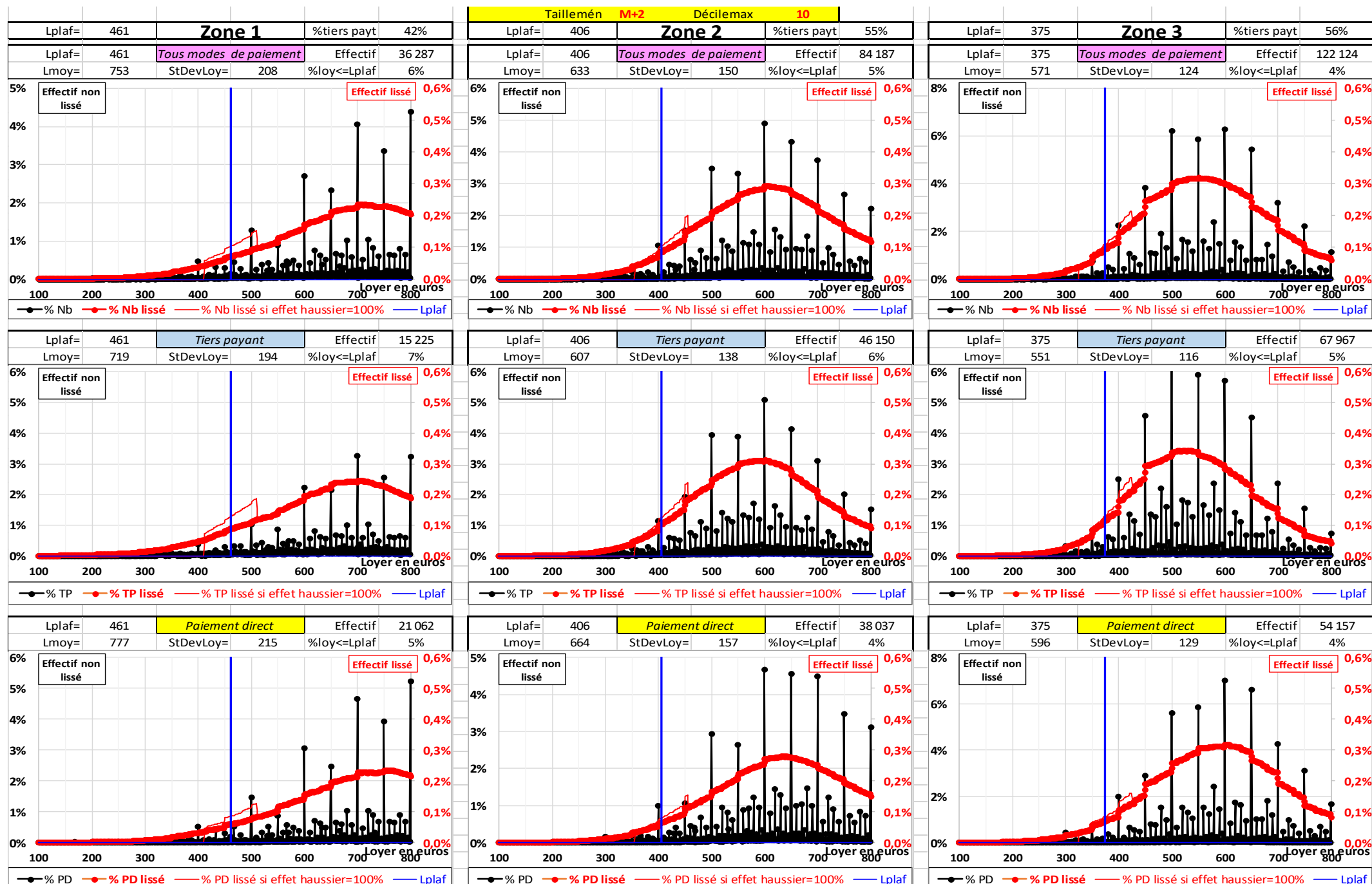
La position du loyer plafond est signalée **en bleu**.

On ne voit pas sur les histogrammes des loyers observés de « pics » ou « bosses » répliquant même en plus petit ceux observés lorsque l'effet haussier est intégral. On ne voit donc pas la manifestation d'un effet haussier prononcé de la partie pentue du barème.

Graphiques 2: isolé sans personne à charge



Graphiques 3: ménage avec 2 personnes à charge



Annexe 2. Restriction à des périmètres à faible loyer moyen

Nous restreignons ici l'analyse à des périmètres à faible loyer moyen, au motif que l'effet haussier pourrait y être plus visible que sur l'ensemble d'une zone de prix.

Pour déterminer ces périmètres, il faut choisir une maille géographique sur laquelle calculer le loyer moyen pour une taille de ménage¹ (déterminant le loyer plafond) donnée.

Le niveau communal ne convient pas car la subdivision commune X taille de ménage contient un seul enregistrement dans 27% des cas et plus de 10 enregistrements dans 17% des cas seulement.

Nous avons retenu l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale). La subdivision EPCI X taille de ménage contient un seul enregistrement dans 12% des cas seulement et plus de 10 enregistrements dans 64% des cas. Cette maille présente l'inconvénient d'être, dans le cas des principales agglomérations, très grande, et donc de recouvrir parfois des loyers très dispersés mais ces agglomérations ne sont généralement pas les endroits où l'on trouve les loyers moyens les plus faibles. Elle est donc apparue un bon compromis.

Tableau 2 : proportion des subdivisions mailles géographique X taille de ménage contenant un certain nombre d'enregistrements, selon que la maille géographique est la commune ou l'EPCI

Nombre de subdivisions maille géographique X taille de ménage contenant	Maille géographique	
	Commune	EPCI
1 enregistrement	27%	12%
moins de 5 enregistrements	67%	25%
plus de 10 enregistrements	17%	64%

Il serait possible de répéter l'analyse à partir d'autres mailles géographiques.

Pour chaque zone de prix (1, 2 et 3) et chaque taille de ménage, nous avons calculé pour chaque EPCI le loyer moyen, puis ordonné les EPCI par décile de loyer moyen (les déciles étant calculés par rapport au nombre de bénéficiaires). Nous avons ensuite répété l'analyse décrite en annexe 1 uniquement sur les EPCI du premier décile de loyer moyen, et des trois premiers déciles de loyer moyen.

Les tableaux de graphiques qui suivent présentent les résultats, pour l'isolé et le ménage avec deux enfants :

- graphiques 4: isolé sans personnes à charge, epci du premier décile de loyer moyen
- graphiques 5: ménage avec 2 personnes à charge, epci du premier décile de loyer moyen
- graphiques 6 : isolé sans personnes à charge, epci des trois premiers déciles de loyer moyen
- graphiques 7 : ménage avec 2 personnes à charge, epci des trois premiers déciles de loyer moyen.

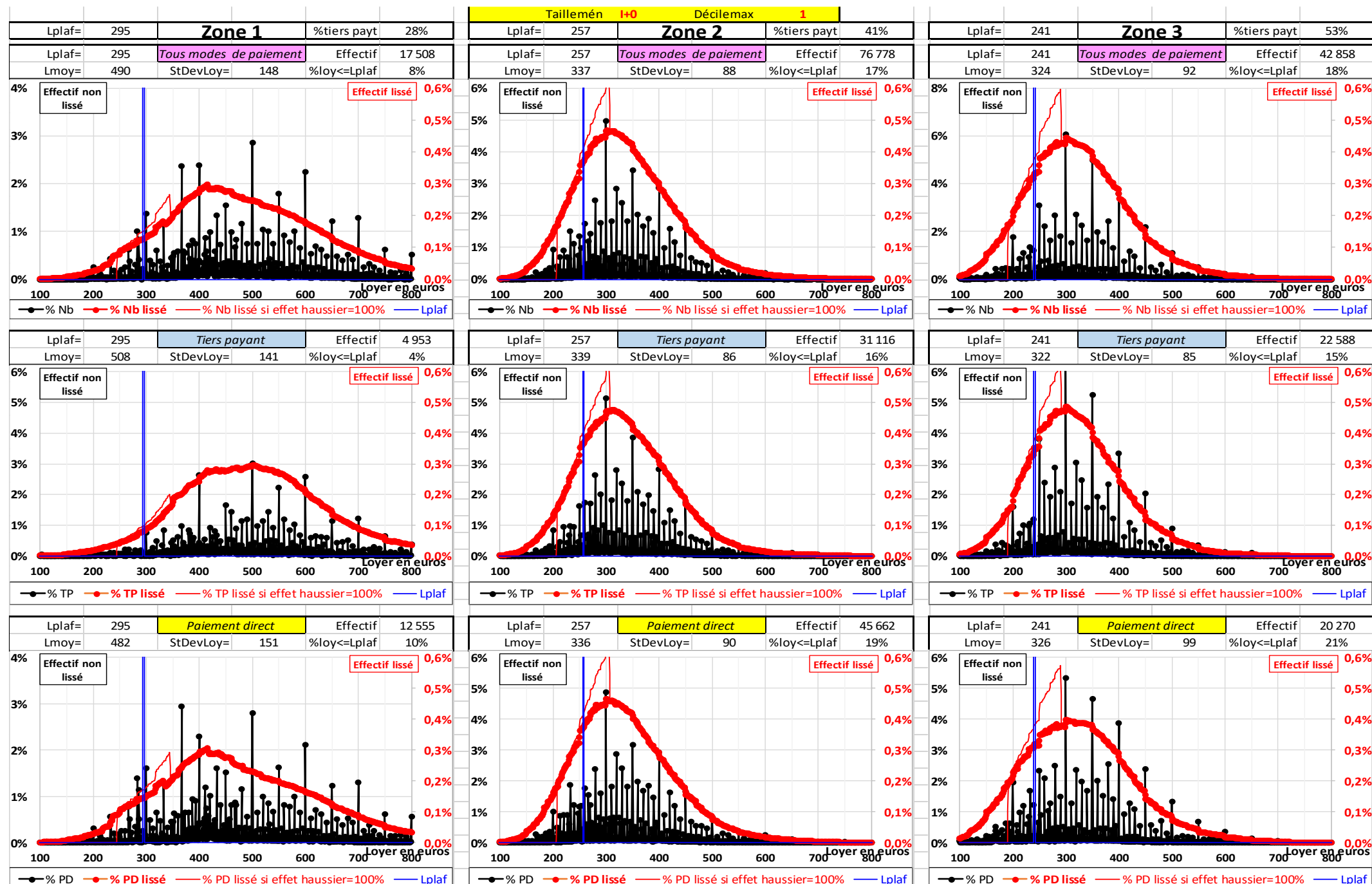
En zone 1 cette analyse perd de son sens, d'une part parce que ce n'est pas dans cette zone que l'on trouve les loyers les plus bas et d'autre part parce que l'EPCI de Paris occupe à lui seul plusieurs déciles de loyer moyen². Nous avons donc présenté les résultats pour cette zone à simple titre indicatif.

Comme sur l'ensemble du parc examiné en annexe 1, on ne voit pas sur ces périmètres à bas loyer les pics ou bosses qui manifesteraient un effet haussier prononcé de la partie du barème progressive par rapport au loyer.

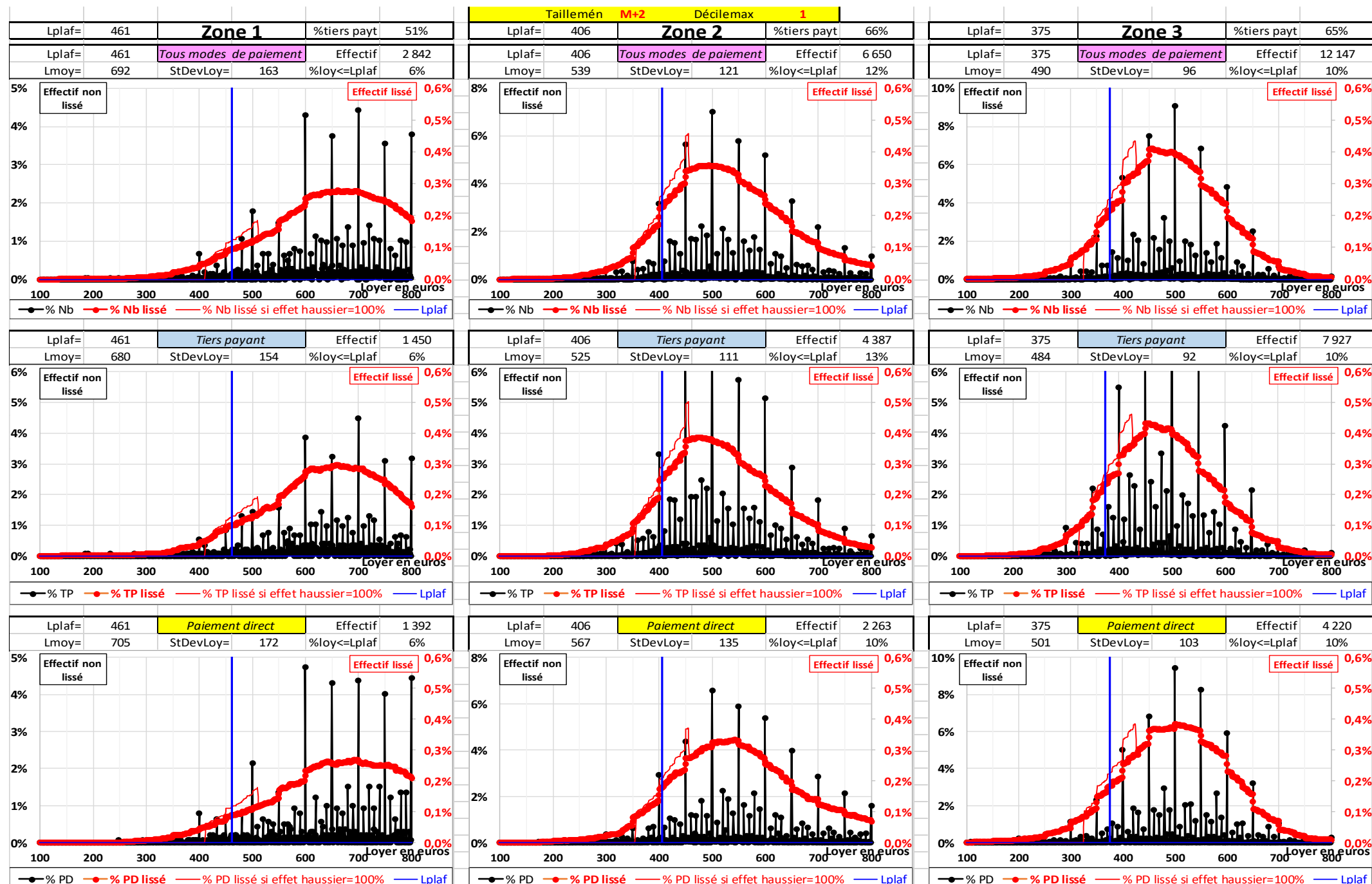
¹ Nous avons considéré comme une seule classe les ménages avec 6 personnes à charge ou plus. Ils représentent moins de 0,5% des bénéficiaires de l'AL dans le parc locatif familial (cf. tableau 1).

² Lorsqu'il empiète sur les trois premiers déciles de loyer moyen, nous l'avons exclu de l'analyse.

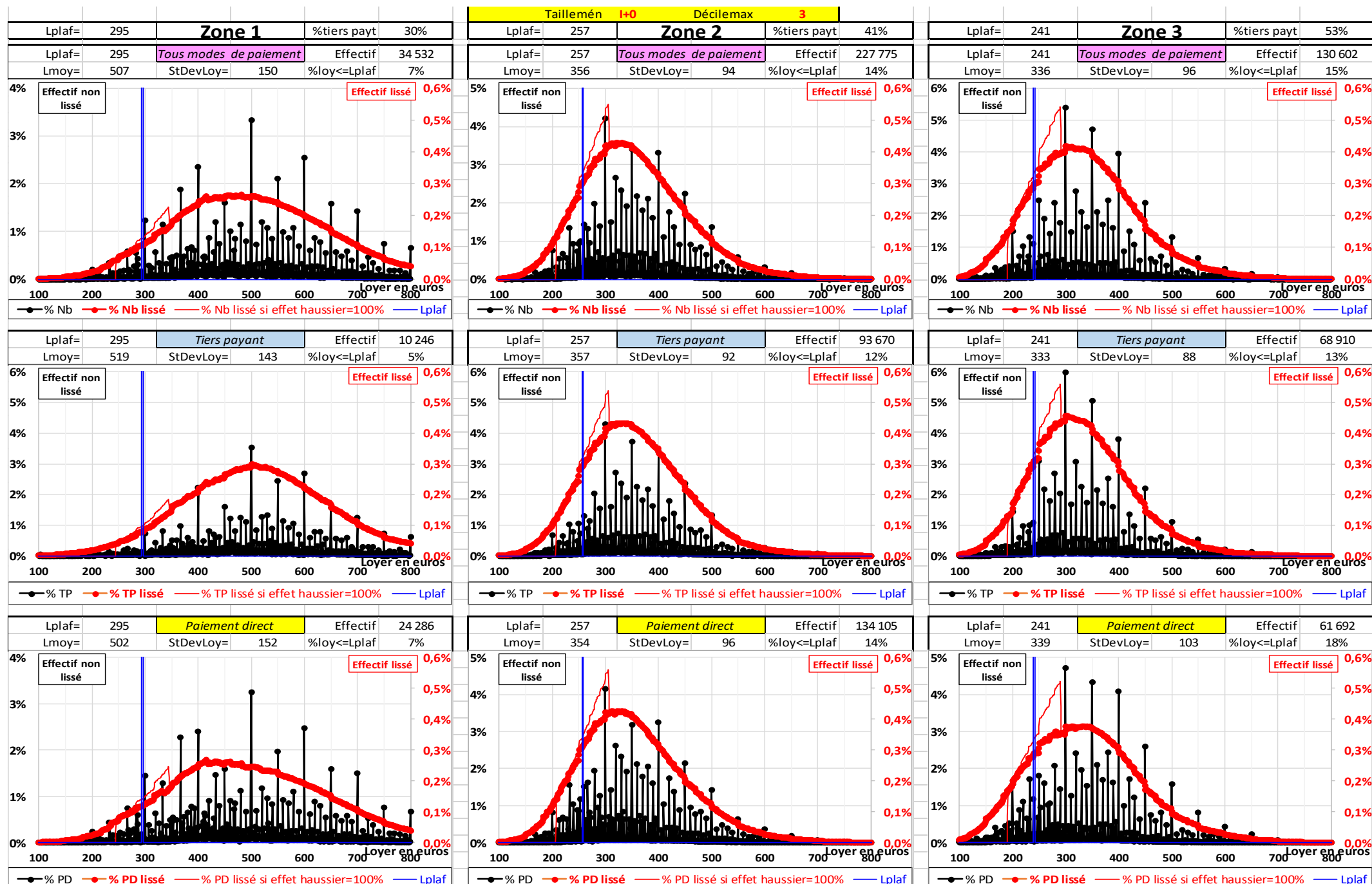
Graphiques 4: isolé sans personnes à charge, EPCI du premier décile de loyer moyen



Graphiques 5: ménage avec 2 personnes à charge, EPCI du premier décile de loyer moyen



Graphiques 6 : isolé sans personnes à charge, EPCI des trois premiers déciles de loyer moyen



Annexe 3. Modification de la taille du ménage occupant dans le parc locatif privé hors foyers

Le barème de l'aide personne applicable, et donc le loyer plafond applicable, dépendent de la taille du ménage occupant. Pour un logement locatif donné, le loyer plafond applicable si le locataire bénéficie de l'aide personnelle au logement peut donc varier dans le temps.

Les bases de données Filocom contiennent un identifiant unique du logement qui permet de suivre dans le temps la taille du ménage occupant. En comparant deux millésimes successifs, on peut donc étudier la variation de la taille des ménages locataires du parc privé. Nous avons fait ce calcul dans le cas des millésimes 2007 et 2009³. N'ayant plus accès à Filocom, nous ne pouvons pas actualiser ces résultats (le SDES pourrait les actualiser à 2015 ou peut-être 2017), mais on peut penser qu'ils sont assez stables dans le temps.

Le tableau 3 indique la répartition des locataires du parc privé selon le nombre de personnes du ménage. On observe notamment que la proportion de bénéficiaires de l'AL est plus élevée pour les personnes seules (61%>45%) que pour les ménages de 2, 3 ou 4 personnes.

Tableau 3: répartition des locataires du parc privé hors foyers selon le nombre de personnes du ménage

Locataires du parc privé hors foyers				
Nombre de personnes du ménage	Filocom (bénéficiaires ou non de l'AL)		Bénéficiaires de l'AL	
	01/01/2007	01/01/2009	31/12/2008	31/12/2017
1 personne	45%	45%	60%	61%
2 personnes	28%	30%	18%	16%
3 personnes	14%	13%	10%	10%
4 personnes	9%	8%	7%	7%
Plus de 4 p.	5%	5%	6%	6%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : CGEDD d'après Filocom et CNAF.

Pour les logements privés qui étaient locatifs aussi bien au 1^{er} janvier 2007 qu'au 1^{er} janvier 2009, et qui avaient changé de locataire entre-temps (repérés par une durée d'occupation au 1^{er} janvier 2009 inférieure à 2 ans), les statuts d'occupation se répartissaient comme indiqué dans le tableau 4.

Ainsi :

- si le ménage locataire au 1/1/2009 comprenait une seule personne, le ménage locataire au 1/1/2007 comprenait une personne dans 60% des cas, 2 personnes dans 26% des cas et 3 personnes dans 9% des cas,
- si le ménage locataire au 1/1/2007 comprenait une seule personne, le ménage locataire au 1/1/2009 comprenait une personne dans 60% des cas, 2 personnes dans 27% des cas et 3 personnes dans 8% des cas.

Si le ménage locataire comprenait 4 personnes (ce qui inclut le couple avec 2 enfants) en 2009, les tailles de ménage en 2007 étaient plus dispersées. Idem pour les ménages locataires de 4 personnes en 2007 et les tailles de ménage en 2009.

Si l'on suppose que le loyer de l'occupant précédent influe sur celui de l'occupant actuel (ce qui n'est pas absurde), la variation du loyer plafond dans le temps, au gré de la modification de la taille du ménage⁴ peut amoindrir le pic ou la bosse engendrés sur l'histogramme par un éventuel effet haussier

³ Les millésimes de Filocom portent sur des années impaires sauf exception. Le millésime n décrit une situation au 1^{er} janvier de l'année n.

⁴ Le revenu du ménage varie également, mais cela n'a pas d'effet sur le loyer plafond et donc, tant que

de la partie pentue du barème. Néanmoins, surtout pour l'isolé, pour lequel la taille du ménage précédent est identique dans 60% des cas, cela ne devrait pas l'annuler. En tout cas, pour les loyers inférieurs au loyer plafond de l'isolé (le plus faible des loyers plafonds), si la partie pentue du barème avait un effet haussier prononcé on devrait voir un creux sur l'histogramme. Or on n'en voit pas.

Tableau 4 : nombre de personnes du ménage au 1er janvier 2007 et au 1er janvier 2009, locataires du parc privé (bénéficiaires ou non de l'AL)

	Effectif	Nombre de personnes au 1/1/2007									Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Nombre de personnes au 1/1/2009	1	380 789	165 714	54 381	25 047	7 545	2 466	770	363	164	637 239
	2	171 411	132 336	66 610	33 776	10 100	2 932	946	379	138	418 628
	3	51 040	53 101	39 657	28 404	8 980	2 634	793	345	131	185 085
	4	21 563	26 408	23 846	22 161	10 052	2 706	837	339	141	108 053
	5	7 036	8 803	8 512	9 062	5 326	2 049	612	261	114	41 775
	6	2 436	2 875	2 674	2 989	1 923	1 003	442	175	70	14 587
	7	797	843	847	1 012	661	351	243	120	50	4 924
	8	366	336	370	388	308	154	82	68	27	2 099
	9	120	139	132	138	107	68	32	32	11	779
	Total	635 558	390 555	197 029	122 977	45 002	14 363	4 757	2 082	846	1 413 169
	%	Nombre de personnes au 1/1/2007									Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Nombre de personnes au 1/1/2009	1	60%	26%	9%	4%	1%	0%	0%	0%	0%	100%
	2	41%	32%	16%	8%	2%	1%	0%	0%	0%	100%
	3	28%	29%	21%	15%	5%	1%	0%	0%	0%	100%
	4	20%	24%	22%	21%	9%	3%	1%	0%	0%	100%
	5	17%	21%	20%	22%	13%	5%	1%	1%	0%	100%
	6	17%	20%	18%	20%	13%	7%	3%	1%	0%	100%
	7	16%	17%	17%	21%	13%	7%	5%	2%	1%	100%
	8	17%	16%	18%	18%	15%	7%	4%	3%	1%	100%
	9	15%	18%	17%	18%	14%	9%	4%	4%	1%	100%
	Total	45%	28%	14%	9%	3%	1%	0%	0%	0%	100%
	% vertical	Nombre de personnes au 1/1/2007									Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Nombre de personnes au 1/1/2009	1	60%	42%	28%	20%	17%	17%	16%	17%	19%	45%
	2	27%	34%	34%	27%	22%	20%	20%	18%	16%	30%
	3	8%	14%	20%	23%	20%	18%	17%	17%	15%	13%
	4	3%	7%	12%	18%	22%	19%	18%	16%	17%	8%
	5	1%	2%	4%	7%	12%	14%	13%	13%	13%	3%
	6	0%	1%	1%	2%	4%	7%	9%	8%	8%	1%
	7	0%	0%	0%	1%	1%	2%	5%	6%	6%	0%
	8	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	3%	3%	0%
	9	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	0%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : CGEDD d'après Filocom.

En conclusion la variation dans le temps de la taille du ménage locataire ne remet pas en cause le résultat que si la partie du barème dépendante du loyer a un effet haussier il doit être faible.

Une autre analyse pourrait consister à tracer pour chaque zone l'histogramme toutes tailles de ménage confondues, et à y rechercher des pics ou bosses au voisinage des loyers plafonds applicables aux différentes tailles de ménage.

le revenu reste inférieur au revenu d'exclusion de l'aide personnelle, sur la forme de la dépendance de l'aide par rapport au loyer. Lorsque le revenu est supérieur au revenu d'exclusion de l'aide personnelle, cette dernière est nulle et l'effet haussier de la partie pentue du barème ne peut être que nul. Les fluctuations du revenu ne devraient donc pas avoir d'effet sur la position du pic.