

Les allocations logement ne peuvent à elles seules empêcher les arriérés de loyer

Housing Allowances Alone Cannot Prevent Rent Arrears

Véronique Flambard*

Résumé – Cet article examine dans quelle mesure les allocations logement permettent d’assurer un accès continu à un logement abordable en France. Selon les données de l’enquête *Logement* de 2013 (Insee), la plus récente enquête nationale disponible sur le logement, un bénéficiaire d’aides au logement sur quatre a rencontré des difficultés financières au cours d’une période de vingt-quatre mois (contre un sur dix pour les non-bénéficiaires). Le rôle de filet de sécurité des allocations logement est étudié à travers leur effet en cas de perte d’emploi. L’analyse se base sur deux points de discontinuité en termes de revenu : le seuil d’éligibilité et le plafond pour le taux maximal d’allocations logement. Les résultats de régressions probit indiquent que les bénéficiaires d’allocations logement ne sont pas beaucoup mieux protégés. Les allocations logement ne permettent pas non plus de corriger les désavantages fondamentaux de certains ménages. En fait, le risque de difficultés de paiement du loyer apparaît lié à une combinaison de facteurs : un faible revenu, la survenue d’événements inattendus, certaines compositions du foyer et lieux de résidence amplifient ce risque.

Abstract – This article examines the extent to which housing allowances ensure continued access to affordable housing in France. According to data from the 2013 Housing Survey (Insee), the most recent national housing survey available, one in four recipients of housing allowances experienced financial difficulties during a 24-month period (compared to one in ten non-recipients). The safety net role of housing allowances is studied through their effect in the event of job loss. The analysis is based on two points of discontinuity in terms of income: the eligibility threshold and the ceiling for the maximum rate of allowance. Probit regression results show that recipients of housing allowances are not significantly better protected. Housing allowances also fail to correct inherent disadvantages across households. In fact, the risk of difficulties in paying rent appears to be linked to a combination of factors: low income, unexpected events, certain family composition and places of residence increases the risk.

Codes JEL / JEL Classification: H31, I38, R21

Mots-clés : allocations logement, accès à un logement abordable, arriérés de loyer, pauvreté, prix du logement

Keywords: housing allowances, housing affordability, rent arrears, poverty, housing prices

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n’engagent qu’eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l’Insee.

* FGES-Université Catholique de Lille et LEM (UMR CNRS 9221) (veronique.flambard@univ-catholille.fr)

L’auteure tient à remercier deux rapporteurs anonymes pour leurs précieux commentaires et leurs suggestions.

Reçu le 11 décembre 2017, accepté après révisions le 13 juin 2018
L’article en français est une traduction de la version originale en anglais

Pour citer cet article : Flambard, V. (2019). Housing Allowances Alone Cannot Prevent Rent Arrears. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 507-508, 53–69. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.507d.1974>

Les allocations logement font désormais partie des instruments privilégiés de politique du logement à travers les pays de l'OCDE (Kemp, 2007). Elles ont pour objectif principal de favoriser l'accès à des logements décents et abordables, souvent dans l'intention d'internaliser les externalités liées aux mauvaises conditions de logement (risque d'incendie, violence, exclusion sociale et instabilité sociale). Ces politiques peuvent en outre viser plus largement à lutter contre la pauvreté des ménages à faible revenu ou à redistribuer les revenus (Grigsby & Bourassa, 2003). Ces derniers temps, la question du recul de l'accès à un logement abordable a suscité de nombreuses recherches (Chen, 2010 ; Ben-Shahar, 2015 ; Lens, 2017 ; Dewilde, 2017 ; Wetzstein, 2017). Il semble exister un décalage entre la volonté affichée de garantir un logement abordable et la réalité de cette situation. Le défi consiste donc à identifier les causes des difficultés à se maintenir dans un logement abordable. Cet article propose de contribuer aux travaux en la matière en examinant les éventuelles faiblesses du système d'allocations logement et de sa mise en œuvre. Il vise également à analyser et vérifier si les allocations logement permettent aux ménages de faire face à des baisses brutales de revenu.

L'analyse porte sur la France, où les allocations logement (AL) constituent le principal outil de la politique du logement abordable : elles y représentent plus de trois quarts du budget d'aide au logement destiné aux ménages, soit un coût de 18 milliards d'euros en 2017, et quelque six millions et demi de ménages bénéficient d'allocations logement. Par ailleurs, en France, le droit au logement est inscrit dans la Constitution de 1946. Ce droit a été renforcé dans la loi du 5 mars 2007, laquelle institue le « droit au logement opposable ». La priorité stratégique attribuée au programme 109 dans la loi de finances française consiste à aider « les ménages les plus modestes à accéder au logement et à s'y maintenir ». Priorité majeure du programme, la question de l'accès à un logement abordable a matière à constituer une étude de cas intéressante. Celle-ci revêt de plus un intérêt plus international, dans la mesure où de nombreuses caractéristiques du système français d'allocations logement se retrouvent dans d'autres pays également. Ainsi, les causes à l'origine du manque d'accès à un logement abordable et les faiblesses du système français identifiées sont susceptibles d'être pertinentes également dans d'autres pays. Cette étude contribue aussi de manière plus générale

aux recherches sur l'optimisation d'un système d'allocations logement et sur sa mise en œuvre.

Le reste de l'article se présente comme suit. La partie suivante présente une analyse critique de l'impact des allocations logement s'appuyant sur les travaux déjà publiés. On utilise ensuite des régressions probit afin d'évaluer le rôle des facteurs socioéconomiques sur les difficultés financières en matière de logement ainsi que le rôle de « filet de sécurité » des allocations logement. La conclusion propose une discussion des implications de ces résultats en termes de politique.

Cadre analytique

Définition de l'accès à un logement abordable

Hancock (1993) soutient que « tout loyer est abordable si, une fois celui-ci payé, le niveau de consommation, en logement ou non, restant possible au consommateur est socialement acceptable ». Dans la pratique, un tel niveau est difficile à garantir dans la mesure où il n'existe aucune coordination quant au montant total des prestations reçues par un bénéficiaire d'aide sociale : l'aide au logement est généralement calculée indépendamment de toute autre aide éventuellement reçue, par exemple, pour le transport ou les repas scolaires.

D'autres mesures de l'accès à un logement abordable ont été suggérées (récemment Lux, 2007). Elles sont toutefois elles aussi difficiles à utiliser. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les décideurs politiques aient, dans la plupart des cas, recours à des ratios ou des coefficients faciles à utiliser. Il est ainsi estimé que des dépenses de logement qui représenteraient plus de 30 % du budget familial risquent de compromettre la stabilité du logement (Heylen & Haffner, 2013). Toutefois, il n'existe pas de seuil clair au-dessus duquel le logement devient une charge excessive, dans la mesure où un rapport loyer/revenu élevé pourrait être acceptable pour les ménages à haut revenu mais insurmontable pour les ménages à bas revenu. Des chercheurs australiens utilisent le seuil de 30 % pour les seuls ménages dont le revenu se situe dans la tranche des 40 % des revenus les plus bas (Rowley *et al.*, 2015). Notre objectif principal consistant à déterminer si les ménages ont les moyens ou non de payer leur loyer, on se basera sur le rapport loyer/revenu (brut et net) et la probabilité de difficultés à payer le loyer.

Le contexte des pays de l'OCDE

L'aide directe au paiement du loyer réduit le coût effectif de la charge financière d'un ménage pour son logement. Son objectif est d'inciter davantage les ménages à se procurer un meilleur logement, et d'augmenter leur capacité à le faire. De nombreux pays prévoient un droit aux allocations logement, mais pas tous. Ainsi aux États-Unis les « bons logement » (*housing vouchers*) ne constituent pas un droit. Les politiques de logement peuvent être intégrées aux politiques sociales. En France ou au Royaume-Uni, elles sont toutefois une forme d'aide au logement spécifique aux ménages à bas revenu (Kemp & Kofner, 2010).

En 2015, les pays dans lesquels les dépenses publiques d'allocations logement étaient les plus élevées étaient le Royaume-Uni, où elles représentaient 1.4 % du PIB, puis la France (0.8 % du PIB)¹. Elles étaient de l'ordre de 0.5 % au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande ou en Suède. Elles étaient moins élevées (0.1 à 0.3 % du PIB) dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Irlande, le Japon et les États-Unis. La France est le pays de l'OCDE dans lequel la part des ménages recevant une aide au logement est la plus élevée, avec une proportion de 25 %, tandis que l'Allemagne est celui où, à 2 %, elle est la plus faible (cf. Haffner, 2009). Toutefois, en France, les ménages du décile de revenu le plus bas reçoivent un montant d'allocations moins important que ceux qui en perçoivent dans les autres pays de l'OCDE (Salvi del Pero *et al.*, 2016). Le système français d'allocations logement a sans doute atteint sa limite. La Cour des comptes (2015) a mis en garde contre la hausse du coût résultant de l'augmentation du nombre de ménages éligibles (de quelque 1 million et demi de foyers en 1970 à six millions et demi aujourd'hui), une tendance imputable à la croissance du nombre de personnes vivant séparément (enfants quittant le domicile familial, divorces) et à la hausse du chômage (lequel a triplé depuis les années 1970). On cherchera ici à comprendre les faiblesses actuelles des allocations logement et les causes du manque d'accès à un logement abordable.

Effets attendus des allocations logement

Consommation de logement

Le fait d'utiliser les aides au logement plutôt que de mettre en place de simples mesures de

redistribution suggère que les gouvernements estiment que le logement est un bien tutélaire. Musgrave (1957) définit un bien tutélaire comme étant un produit ou service, tel que l'éducation ou la santé, qui, aux yeux de la société, mérite un financement public. Une façon de garantir un logement décent consiste à fixer des normes minimales pour les habitations subventionnées admissibles. Dans ce cas, les ménages sont obligés de consommer des quantités minimales de certains attributs de logement (taille, salle de bains, cuisine, normes de sécurité, système de chauffage, etc.). Certains ménages qui, sans l'aide au logement, n'auraient pas accès à un logement décent seront en mesure d'y accéder grâce aux allocations, mais ils seront contraints d'augmenter leur consommation. Dès lors, le rapport loyer/revenu ne s'en trouve pas forcément réduit. Pour les autres ménages, il n'y a pas forcément d'impact en termes de qualité du logement. Grislain-Letrémy & Trevien (2014) concluent que les aides au logement n'ont eu quasiment aucun effet sur la qualité du logement et aucun effet sur le nombre de logements locatifs disponibles en France. Afin de comprendre les raisons de ce phénomène, il est utile de revenir sur les effets économiques des allocations logement. Avec les AL, les contraintes budgétaires deviennent non linéaires : en-dessous d'un seuil plancher de dépenses de logement, le ménage n'a pas droit aux aides au logement, ce qui laisse les contraintes budgétaires inchangées. Au-delà du seuil plancher, lequel donne accès à un « logement décent », l'aide représente une réduction du montant du loyer si ce dernier est inférieur au plafond et un revenu complémentaire si tel n'est pas le cas. Si la consommation de logement est peu élastique aux variations de prix et de revenu, le rapport loyer/revenu baisse.

En fait, l'impact de l'aide dépend principalement de l'élasticité-prix et de l'élasticité-revenu de la demande de logement. Or, pour la plupart des ménages, l'élasticité-prix de la demande est faible (cf. Chauvin & Muellbauer, 2018, pour la France et, pour d'autres pays, Arrazola *et al.*, 2015). Par conséquent, même lorsque les logements sont subventionnés, les ménages n'augmentent pas leur consommation de logement dans une mesure proportionnelle à la diminution nette du prix relatif. L'élasticité-prix de la demande est de l'ordre de 0.5 (*id.*). Le second effet, l'effet revenu, est lui aussi généralement faible. Fallis (1990) a estimé à 0.17 la propension

1. <https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.pdf>

marginale à consacrer à la consommation de logement sur un dollar de revenu non gagné. Cornuel & Calcoen (2005) ont conclu que, pour les ménages en mesure d'accéder à un logement décent sans l'allocation, l'effet est de 0.15. Ils n'ont pas fourni d'estimations concernant les ménages les plus modestes pour lesquels la consommation de logement doit augmenter pour qu'ils puissent accéder à un logement décent.

Il se peut que la société considère qu'une situation dans laquelle les ménages consomment plus que la « juste » quantité et la « juste » qualité de logement relève d'une question d'aléa moral et produit un résultat inefficace. Malgré la faible élasticité de la demande, cette inquiétude est particulièrement vive si le système d'allocations protège totalement les ménages contre toute variation du niveau de loyer du logement qu'ils occupent. Dans ce cas, les ménages n'ont aucune raison de limiter leur consommation de logement. Ce phénomène est plutôt limité en France dans la mesure où les dépenses de logement sont plafonnées dans le barème d'allocations et où les plafonds de loyers sont peu élevés (*infra*). D'ailleurs, 87 % des ménages logés dans le secteur privé du logement et 52 % de ceux logés dans le secteur social paient un loyer supérieur au plafond imposé (Cour des comptes, 2015). Pour les ménages qui ne bénéficient pas d'une aide au revenu ou ceux dont le loyer dépasse le plafond de loyer, les allocations logement ne représentent plus une subvention en termes de prix (paiement correspondant à un pourcentage du loyer) mais plutôt une prestation sociale dépendant des revenus, de la composition du foyer et de la zone de logement (1, 2 ou 3). Les ménages doivent donc opérer un compromis entre les dépenses alimentaires ou destinées aux enfants par exemple, et les dépenses de logement. Certains d'entre eux risquent ainsi de rencontrer des difficultés financières s'ils ne consacrent pas assez d'argent aux dépenses en logement.

Niveau des loyers

Les propriétaires peuvent demander à recevoir directement les AL (en cas, par exemple, de loyer impayé) afin d'éviter les arriérés de loyer. C'est de plus en plus souvent le cas en France. Ils peuvent alors capturer au moins une partie des AL s'ils « gonflent » artificiellement les loyers. En France, on estime que cette part varie entre 70 et 100 %. Fack (2006) a montré que le versement d'un euro d'AL donnait lieu à une augmentation du loyer de 78 centimes. Grislain-Létrémy & Trevien (2014) ont montré que, pour un logement aux caractéristiques

similaires dans les zones 2 et 3, un euro d'AL était entièrement récupéré par le propriétaire. Des effets inflationnistes ont été observés dans plusieurs pays (Kangasharju, 2010 ; Gibbons, 2006 ; Susin, 2002). De ce fait, les bénéficiaires ne profitent que partiellement de leurs aides au logement, dans la mesure où une partie de celles-ci sont captées par les propriétaires par le biais d'augmentations des loyers. Cet effet semble particulièrement important en France, un pays caractérisé par une faible élasticité de l'offre (voir aussi Laferrère & Le Blanc, 2004). En effet, d'après Caldera Sánchez & Johansson (2011), l'élasticité-prix de l'offre est proche de 0.36 en France, un chiffre bien plus faible qu'aux États-Unis où elle s'élève à 2.01. Ce phénomène reflète la difficulté à trouver en France des terrains disponibles pour construire des logements, ainsi que les contraintes caractérisant le marché du logement. L'incidence des allocations logement sur les prix est d'autant plus importante en France que les propriétaires peuvent demander à recevoir directement les allocations logement et que la France compte, par comparaison aux autres pays, un nombre élevé de personnes ayant droit à une aide au logement. C'est d'ailleurs pourquoi la loi des finances de 2016 s'est faite moins généreuse en matière d'AL, l'objectif étant de réduire les dépenses publiques et de freiner les effets inflationnistes des aides au logement². À l'occasion de l'annonce de cette réforme, le gouvernement avait invité les propriétaires à réduire le montant des loyers. Le Royaume-Uni a introduit une réforme similaire en 2011-2012. Bien que dans des proportions différentes, la réduction des allocations logement y a principalement profité aux locataires, exception faite des habitants de la banlieue de Londres et de la région des Midlands de l'Est (Brewer *et al.*, 2014).

Difficultés financières

En-deçà d'un certain seuil de revenu, les ménages ne sont pas en mesure d'épargner. Il est également probable que leur accès au crédit soit limité. Or, les bénéficiaires d'AL ont généralement tendance à relever de cette catégorie dans la mesure où l'octroi d'allocations logement est fonction du niveau de revenu³.

Ils sont dès lors plus vulnérables à la volatilité du revenu ou des dépenses. Par ailleurs, la

2. La loi de finance pour 2018, postérieure à la période étudiée, va dans le même sens, avec la RLS et la baisse de l'APL.

3. En France, la plupart des bénéficiaires (75 %) font partie des trois déciles de revenu les plus bas. La majorité d'entre eux (60 % des ménages sans enfant) vivent en-dessous du seuil de pauvreté.

structure même du système d'allocations logement amplifie, pour les ménages à risque, l'effet de difficultés non anticipées : les ménages à faible revenu sont proches du plafond d'allocation, un plafond qui ne peut être relevé en cas de baisse du revenu. Ces ménages sont donc moins protégés contre une perte de revenu que les ménages plus aisés. Par ailleurs, il y a en France une pénurie de logements à loyer modéré, et les frais de déménagement sont élevés, ce qui limite les possibilités d'ajustement lorsque les circonstances changent. Enfin, le montant du revenu utilisé aux fins du calcul est le revenu disponible perçu deux ans plus tôt (*infra*). Si le ménage perd son revenu du travail, ses AL ne sont pas immédiatement modifiées, et il ne bénéficie dès lors pas immédiatement d'un filet de sécurité. Inversement, si le ménage bénéficie d'une hausse de revenu, il lui faudra rembourser les allocations logement plus tard, une fois les corrections effectuées. En résumé, les AL ne se traduisent pas nécessairement par une réduction automatique des difficultés financières liées au logement (du fait des compromis à trouver avec des postes de dépenses autres que le logement, d'une pénurie de logements à loyer modéré, des normes minimales relatives aux logements et des augmentations de loyer). Par ailleurs, les facteurs de risque concernent davantage les ménages à faible revenu (lesquels sont généralement les bénéficiaires des allocations) que les autres ménages. En outre, la structure même du système d'allocations logement amplifie l'effet des difficultés non anticipées pour les ménages à risque. Ces facteurs illustrent les difficultés liées à l'utilisation des seules allocations logement afin d'atteindre l'objectif d'abordabilité et du droit garanti au logement.

Ces difficultés ont été mises en évidence par diverses recherches. Par exemple pour les États-Unis, Berger *et al.* (2008) démontrent que les mères célibataires qui reçoivent des aides au logement ont tendance à avoir un peu plus de difficultés à payer leur loyer ou charges que celles qui n'y ont pas droit. Ils postulent que cela s'explique par une augmentation de la consommation de logement (que les ménages souhaitent des logements plus grands ou de meilleure qualité, ou qu'ils soient contraints d'opter pour des logements d'un niveau minimal de confort pour avoir droit à une aide au logement). Haffner & Boumeester (2014), pour les Pays-Bas, montrent qu'en pratique, malgré l'aide au logement, près de 37 % des locataires croulent sous le poids des dépenses de logement. Ils concluent même que 6 % des « locataires qui, en théorie, ont un revenu suffisant,

ne consomment pas excessivement, vivent dans un logement à loyer modéré appartenant à un propriétaire de logements sociaux, et reçoivent une allocation logement, ne peuvent toutefois pas faire face à leurs dépenses de logement ». (Haffner & Boumeester, 2014, p. 135). Stone *et al.* (2015) concluent que certains ménages australiens ont besoin d'une aide au logement supplémentaire afin de ne pas perdre leur toit bien qu'ils reçoivent déjà une aide au loyer. Les aléas de la vie et les périodes de transition sont plus fréquents et ont davantage de répercussions sur le logement pour les ménages à faible revenu que pour les ménages plus aisés.

Le logement non abordable : une analyse descriptive

Le système des allocations logement français

Pour comprendre les déterminants de l'accès (ou du manque d'accès) au logement abordable, il faut dans un premier temps examiner les critères d'éligibilité ainsi que le mode de calcul des allocations en France. Un ménage peut être éligible à l'un des deux principaux types de prestation suivants : l'aide au logement ou l'aide personnalisée au logement (APL), qui concerne les logements HLM (habitations à loyer modéré) ou subventionnés. Ces prestations sont versées à toutes les personnes éligibles qui en font la demande (il s'agit d'un droit)⁴.

Les allocations logement sont assorties de conditions de ressources basées sur le revenu net ajusté du foyer (ajusté en ce sens que les impôts et les autres prestations sociales reçues sont déduits du revenu imposable). Ce revenu imposable ajusté de l'année t est utilisé comme base de calcul des allocations à percevoir entre le mois de juillet de l'année $t + 1$ et le mois de juin de l'année $t + 2$. Le montant des allocations peut être ajusté de manière rétrospective en cas de changement de circonstances (montant du revenu, composition du foyer ou lieu de résidence). La composition du foyer ainsi que le montant du loyer sont examinés une fois par an.

Les AL constituent une aide progressive prévoyant que les ménages couvrent une part croissante de leurs dépenses de logement à mesure que leur revenu augmente (de 8.5 % à la

4. Les propriétaires sont également éligibles aux allocations logement. Ils ne sont cependant pas inclus dans la présente analyse, centrée sur la difficulté à payer le loyer (pour les locataires).

quasi-totalité du loyer). Le calcul tient compte du coût de la vie, lequel repose sur deux critères : le nombre de personnes au sein du foyer et la localisation du logement⁵. Le foyer ne bénéficie d'allocations logement que si le logement est jugé décent, une décision basée sur des critères de taille et de qualité.

Selon les critères décrits ci-dessus, le montant de l'aide au logement est calculé comme suit :

$$\begin{aligned} \text{aide} &= 0.915 * (\text{Min}\{R; \bar{R}\} + C) - T * (I - I_0) \text{ si } I \geq I_0 \\ \text{aide} &= 0.915 * (\text{Min}\{R; \bar{R}\} + C) \text{ si } I < I_0 \end{aligned} \quad (1)$$

où I est le revenu net ajusté, R est le loyer (hors charges), et \bar{R} est le plafond de dépenses de logement fixé par les pouvoirs publics (selon la taille du foyer et de la localisation). C est une somme forfaitaire fixée par les pouvoirs publics afin de tenir compte des charges locatives (sommés mensuelles facturées par les propriétaires correspondant aux services d'entretien, de ramassage des ordures et de sécurité). Cette somme forfaitaire dépend de la taille du foyer. T est un paramètre fixé par les autorités qui dépend de la taille du foyer ainsi que du montant du loyer, et augmente avec le revenu, I . Il s'ensuit que plus le revenu augmente, plus les allocations diminuent⁶. Autrement dit, la part de la contribution du ménage augmente si son revenu augmente ou si sa propre situation (type de foyer, localisation) change, quelle que soit la part de la dépense de logement dans le revenu. Contrairement à d'autres systèmes tels que le

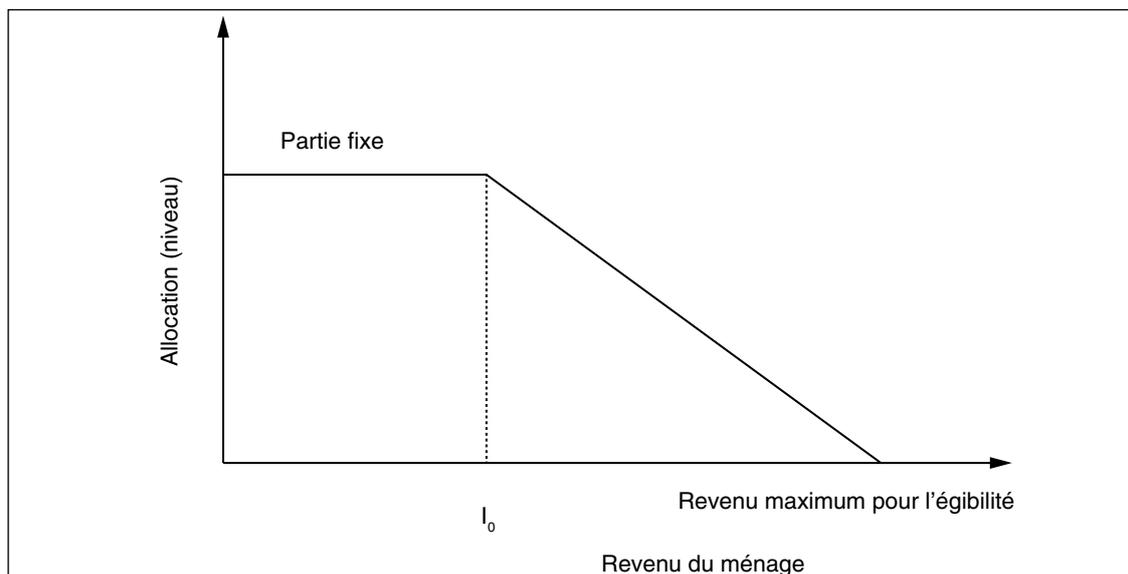
système américain (où l'aide représente 30 % de la dépense), le système français ne tient pas compte du rapport loyer/revenu.

La condition de ressources est vérifiée par la comparaison de I et de I_0 , qui est approximativement égal au revenu minimum garanti (revenu de solidarité active, RSA) minoré des allocations familiales et d'un loyer de base fixé par les pouvoirs publics.

Lorsque le montant du revenu est inférieur à I_0 , l'allocation est égale au taux forfaitaire maximal, lequel couvre 91.5 % du loyer R , majoré de la somme forfaitaire C . Le montant de l'aide diminue à mesure que le revenu augmente (schéma). Le calcul de l'allocation logement est compliqué dans la mesure où les paramètres dépendent des caractéristiques spatio-socio-économiques des ménages. Tous les ménages contribuent au loyer (à hauteur au moins de 34.53 euros ou de 8.5 % de R), contribution qui augmente en fonction de la hausse du revenu et diminue en fonction de la taille du foyer. Cette contribution

5. Trois zones sont définies aux fins du calcul des allocations logement. L'aire urbaine de Paris, une sous-région de la plus vaste Île-de-France (IDF), forme la zone 1. Les autres villes d'IDF et les agglomérations de plus de 100 000 habitants forment la zone 2. Toutes les communes qui ne font partie ni de la zone 1 ni de la zone 2 relèvent de la zone 3.
6. Ce mécanisme n'est pas observé dans tous les pays ; ainsi aux États-Unis, les bons logements couvrent les frais au-delà de trente pour cent des revenus (ajustés en fonction de la taille du foyer et à concurrence de la valeur locative marchande). Dans la pratique, les personnes qui bénéficient de cette aide ont une dépense nette de logement de trente pour cent de leur revenu. Elles sont donc prémunies face à un éventuel changement du montant du loyer ou du revenu de leur ménage (Carlson et al., 2011). Tel n'est pas le cas en France.

Schéma
Profil de l'allocation logement selon le revenu



limite les questions d'aléa moral. Par ailleurs, à proximité de I_0 , une augmentation du loyer d'un euro est presque entièrement compensée par les 0.915 centimes d'augmentation de l'AL si le loyer R est inférieur au plafond de loyer autorisé \bar{R} . Dans un tel cas de figure, les propriétaires sont fortement incités à augmenter le loyer jusqu'au plafond de loyer (Laferrère & le Blanc, 2002 ; Fack, 2005). Dans le secteur privé, seuls 13 % des locataires paient un loyer inférieur au plafond.

Données

L'enquête *Logement* menée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) porte sur un échantillon représentatif de tous les logements. Dans l'enquête de 2013 mobilisée ici⁷, 27 137 foyers d'habitation et 65 034 personnes ont été enquêtés entre juin 2013 et juin 2014. L'enquête fournit notamment des informations sur les logements et leurs caractéristiques, le profil des ménages, le statut d'occupation des logements, le coût du logement (montant des loyers ou prêts hypothécaires) et les allocations logement. Elle comporte également des questions rétrospectives sur le logement ou le ménage (relatives aux 12 derniers mois, 24 derniers mois, 4 dernières années). Nous utilisons une variable d'auto-évaluation des difficultés financières rencontrées par le ménage pour payer son loyer ou ses charges au cours des 24 derniers mois. Comme variables de contrôle, nous mobilisons notamment les informations relatives au type de foyer, au niveau de revenu, à la tranche d'âge du membre du foyer le plus éduqué, à la localisation du logement, au montant d'allocations logement reçu, aux dépenses

de logement restantes et à la nationalité de la personne de référence.

Profil des bénéficiaires et indicateur d'accès à un logement abordable

En France, un ménage sur cinq en moyenne bénéficie d'allocations logement. En 2013, 95 % d'entre eux sont des locataires, dont la moitié vivent dans des logements gérés par le secteur public. Les familles monoparentales et les ménages appartenant aux deux premiers quartiles de revenu sont surreprésentés au sein du groupe des bénéficiaires d'AL.

On se concentre ici sur les locataires dont le revenu est inférieur au revenu médian. Le loyer est jugé inabordable si la charge du logement représente plus de 30 % du revenu du ménage (mesuré comme la somme des revenus du travail et du capital plus prestations sociales). Le tableau 1 présente des mesures de charge brute et nette du logement et la proportion de ménages faisant état de difficultés de paiement de leur loyer parmi les ménages du champ étudié ; notons que pour près de 3 % des locataires, le rapport loyer/revenu dépasse 100 %, ce qui indique une situation critique (ces observations ont été exclues des statistiques présentées aux tableaux 1 et 2).

Les bénéficiaires d'allocations logement consacrent, grâce à celles-ci, 18 % seulement de leurs revenus au loyer (contre 49 % avant prise en compte des aides). Le tableau 1 montre que

7. C'est l'enquête la plus récente dont nous disposons au moment de cette recherche.

Tableau 1
Charge du logement et difficultés financières des locataires en pourcentage

	Charge du logement (loyer)	Charge nette du logement			Difficultés de paiement au cours des 24 derniers mois
		Loyer – AL	Loyer + charges – AL	Loyer + charges + taxes – AL	
Bénéficiaires de l'AL	58.5	22.5	39.6	40.4	23.4
Bénéficiaires d'APL	48.3	17.7	36.1	37.2	26.0
Tous les bénéficiaires	49.5	18.2	36.5	37.6	25.7
Non-bénéficiaires	23.7	23.7	31.5	33.0	11.5
Tous les locataires	34.3	21.5	33.6	34.9	17.4

Note : la charge du logement est le rapport du coût brut du logement au revenu du ménage. La charge nette du logement est le rapport du coût brut du logement, minoré des allocations logement, au revenu du ménage. Le revenu correspond au total des revenus annuels (basés sur la variable *mrtota2*, laquelle inclut tous les types de revenus perçus, y compris ceux issus d'investissements financiers ou de prestations sociales). Le calcul ne tient pas compte des observations concernant une charge nette supérieure à 100 % (soit 311 observations représentant 2.90 % des locataires qui, à la date de l'enquête, étaient manifestement dans une situation de loyer inabordable).

Champ : ménages locataires dont le revenu est inférieur au revenu médian.

Source : Insee, enquête *Logement* 2013.

la charge nette du logement des bénéficiaires des aides personnalisées au logement (destinées aux logements sociaux ou HLM) est inférieure à celle des bénéficiaires de l'allocation logement, celles-ci s'établissant respectivement à 18 et 23 %. Si les ménages qui reçoivent les allocations bénéficient de loyers plus bas dans le secteur social que les ménages logés dans le secteur privé, leur revenu est généralement inférieur à celui de ces derniers. Une fois les autres dépenses liées au logement (eau, électricité, chauffage, charges de copropriété et taxes d'habitation locales) ajoutées au loyer, la charge totale nette du logement est bien supérieure, soit de 38 % tous bénéficiaires confondus (cf. tableau 1). Ce coût inabordable du logement affecte les ménages, comme en atteste le fait qu'un ménage sur quatre avait été confronté à des difficultés financières au cours des deux années ayant précédé l'enquête.

La moyenne masque toutefois d'importants écarts d'un ménage à l'autre, selon la composition du

ménage, le niveau du revenu ou la localisation (tableau 2). La charge totale nette du logement des ménages appartenant aux trois déciles de revenu les plus bas s'élève à 48 %. Toutefois, la probabilité qu'ils rencontrent des difficultés financières diffère peu de la moyenne pour l'ensemble des bénéficiaires, laquelle s'établit à 24 %.

Deux catégories de ménages, les familles monoparentales et ceux habitant l'aire urbaine de Paris, font état de difficultés financières plus fréquemment que les autres (36 et 37 % respectivement, cf. tableau 2). Et on observe qu'avant la prise en compte des allocations logement, certains groupes de bénéficiaires consacrent bien plus de 30 % de leur revenu au loyer. Les AL réduisent considérablement la charge du logement, laquelle ne dépasse pas, en moyenne, 30 % pour les catégories de ménages décrites dans le tableau 2. Les types de ménages pour lesquels elles permettent le plus de réduire les dépenses de logement sont les familles monoparentales, les célibataires, les ménages à faible revenu, les

Tableau 2
Charge du logement et difficultés financières par type de foyer et niveau de revenu des bénéficiaires (AL et APL) en pourcentage

Type de ménage	Charge brute Loyer	Charge nette		Difficultés de paiement au cours des 24 derniers mois
		Loyer – AL	Loyer + charges + taxe – AL	
1. Célibataires	56.1	23.0	43.4	19.5
<i>Familles monoparentales</i>				
2. 1 ou 2 enfants	51.8	14.3	36.1	36.0
3. 3 enfants ou plus	62.9	10.6	37.8	37.6
<i>Couples</i>				
4. Sans enfant	38.7	17.8	32.1	25.4
5. 1 ou 2 enfants	39.1	14.0	31.2	28.8
6. 3 enfants ou plus	35.1	11.8	26.7	28.6
7. Autre dans un logement	46.2	20.9	39.2	21.6
8. Trois déciles de revenu les plus bas	68.3	21.7	48.02	23.9
9. Cinq déciles de revenu les plus bas	58.3	20.1	42.7	24.7
10. CNL = 0 et 5 déciles les plus bas	64.3	0	31.9	33.7
11. Zone 1 bis (Paris)	54.6	26.0	45.6	28.5
12. Zone 1	48.6	18.1	39.5	37.0
13. Zone 2	52.6	19.1	38.7	25.0
14. Zone 3	45.9	16.2	34.9	23.8
15. Secteur privé	55.5	24.6	40.8	23.1
2 + 8 + 15 + (11 ou 12)	75.3	30.5	49.4	32.3
Ensemble des locataires bénéficiaires d'AL	49.5	18.2	37.6	17.4
Ensemble de la population	17.9	12.8	25.9	17.2

Note : pour ces sous-catégories, le calcul de la charge moyenne du logement ne tient pas compte des observations concernant une charge nette supérieure à 100 %.

Champ : ménages locataires dont le revenu est inférieur au revenu médian.

Source : Insee, enquête *Logement* 2013.

locataires du secteur privé. Cela témoigne de l'objectif de redistribution en faveur des familles à faible revenu. Toutefois, les ménages recevant les aides les plus importantes (ceux dont la charge nette de logement est nulle, la catégorie 10 dans le tableau 2) restent parmi les catégories les plus fragiles. Un tiers de ces ménages avait d'ailleurs été confronté à des difficultés de paiement de leur loyer ou charges au cours des deux années ayant précédé l'enquête.

L'enquête nationale *Logement* permet de quantifier les conséquences des difficultés financières. Une proportion de 3 % des locataires-bénéficiaires risquent d'être contraints de déménager du fait de difficultés financières ou d'une décision judiciaire d'expulsion et 6 % d'entre eux se sont trouvés directement affectés suite à des retards de paiement (à savoir : ont souffert du froid suite à une coupure de leur approvisionnement en électricité, ont perdu le droit d'utiliser comme bon leur semble les aides, celles-ci étant directement versées au propriétaire, ou ont vu leurs allocations logement suspendues ou leur garantie locative remise en question). Le manque d'accès à un logement abordable peut conduire au sans-abrisme, un phénomène que l'enquête *Logement* ne permet pas de mesurer (seules les personnes vivant dans un logement sont interrogées dans le cadre de celle-ci). La Fondation Abbé Pierre (2017) estime en 2017 à 4 millions le nombre de personnes en France sans domicile ou sans domicile fixe et à 12.1 millions le nombre de personnes fragilisées par une charge de logement très élevée, la pauvreté énergétique, un risque d'expulsion ou le surpeuplement.

Analyse statistique de l'effet des allocations logement

Pour évaluer l'effet des allocations, l'idéal serait de comparer des ménages recevant l'aide à d'autres ménages ne la recevant pas mais identiques à tous autres égards. Or c'est impossible dans le contexte français où les allocations logement constituent un droit. Nous utiliserons donc plutôt les deux discontinuités du système d'allocations logement (cf. schéma). Nous comparerons dans un premier temps les bénéficiaires recevant le niveau maximal d'aide (au voisinage de I_0) à ceux qui reçoivent légèrement moins (ceux faisant partie du neuvième décile le plus élevé en termes d'allocations). Une autre régression sera alors effectuée sur le champ des ménages qui sont tout juste éligibles (faisant partie des trois déciles les plus bas en termes

d'allocations, soit au voisinage du revenu maximal admissible, cf. schéma) à ceux qui sont tout juste inéligibles. Cette stratégie repose sur l'hypothèse que de faibles différences peuvent avoir d'importantes conséquences pour les ménages à faible revenu.

Nous examinons également si les allocations logement permettent aux ménages de mieux faire face à une éventuelle perte d'emploi au voisinage de ces deux points de discontinuité. La perte d'emploi représente un quart des événements indésirables rencontrés par les ménages en 2013 et le chômage en France a triplé depuis la création des allocations logement.

La variable dépendante est une variable binaire égale à 1 si le ménage a déclaré avoir rencontré des difficultés financières au cours des deux années ayant précédé l'enquête. Les variables indépendantes sont le montant total net des dépenses de logement, le profil des ménages et si le bénéficiaire reçoit l'aide maximale « MaxAL » ou est tout juste éligible « JusteAL », la localisation du logement et une variable permettant de déterminer la perte d'emploi ou non. Un paramètre d'interaction correspondant à une personne bénéficiaire et ayant perdu son emploi (« Perte-Max » ou « Perte-Juste ») mesure l'impact des allocations logement sur le changement de la probabilité de rencontrer des difficultés financières suite à une perte d'emploi. La liste détaillée des variables de l'analyse est donnée dans l'annexe.

Principaux résultats

Les résultats des estimations (modèle probit) sont reportés dans le tableau 3. La régression est d'abord effectuée sur le sous-ensemble de bénéficiaires dont le revenu est proche du point de discontinuité I_0 , puis sur celui des bénéficiaires proches du niveau d'éligibilité aux AL.

La probabilité de difficultés financières est plus importante pour les personnes percevant de faibles allocations logement que pour leurs homologues qui ne sont pas éligibles (le coefficient « JusteAL » est positif et significatif au seuil de 0.5 %). Au voisinage de l'autre point de discontinuité, la situation des ménages qui perçoivent le taux maximal d'AL n'est ni meilleure ni pire que celle des ménages qui perçoivent un taux élevé d'aides (le coefficient « MaxAL » n'est significatif qu'à un seuil de 8 %). Ce résultat est logique puisque le montant des allocations logement baisse à mesure que le revenu augmente.

Tableau 3
Déterminants des difficultés à payer le loyer ou les charges au cours des deux années précédentes

	AL maximales contre AL élevées	AL faibles contre pas d'AL
PerteEmploi	0.56** (0.14)	0.53** (0.09)
MaxAL	0.25 (0.14)	
Perte-Max	- 0.22 (0.20)	
JusteAL		0.22** (0.08)
Perte-Juste		0.09 (0.16)
ChargeN/10 000	0.63* (0.31)	0.21 (0.12)
Âge_<30	0.24 (0.15)	- 0.00 (0.11)
Âge_3039	Réf.	Réf.
Âge_4049	- 0.13 (0.12)	- 0.04 (0.10)
Âge_5064	0.07 (0.16)	- 0.09 (0.10)
Âge_> 64	- 0.58* (0.26)	- 0.51** (0.12)
Aide_au_revenu	0.05 (0.10)	0.24 (0.13)
Éd_0	Réf.	Réf.
Éd_1	0.09 (0.19)	- 0.04 (0.13)
Éd_2	0.13 (0.12)	- 0.08 (0.08)
Éd_3	-0.04 (0.16)	- 0.18 (0.10)
Éd_4	- 0.27 (0.24)	- 0.33 (0.13)
Éd_5	- 0.44* (0.21)	- 0.17 (0.12)
Fam_couple	Réf.	Réf.
Fam_célibataire	0.35 (0.26)	0.03 (0.09)
Fam_mono12	0.49* (0.24)	0.34** (0.12)
Fam_mono3	0.59* (0.27)	- 0.12 (0.29)
Fam_enfant12	0.29 (0.25)	- 0.11 (0.10)
Fam_enfant3	0.23 (0.25)	- 0.03 (0.15)
Fam_autre	0.29 (0.30)	- 0.07 (0.14)
Français	Réf.	Réf.
Étranger	0.35** (0.12)	0.26** (0.09)
Est devenu français	- 0.01 (0.17)	- 0.01 (0.11)
Secteur social	0.04 (0.12)	0.11 (0.07)
Secteur privé	Réf.	Réf.
zone_1	Réf.	Réf.
zone_21	0.01 (0.12)	- 0.17* (0.07)
zone_22	- 0.07 (0.38)	- 0.30 (0.23)
zone_23	Omis ^(a)	- 0.25 (0.43)
zone_31	- 0.20 (0.18)	- 0.36** (0.11)
zone_32	0.17 (0.18)	- 0.34** (0.11)
zone_33	- 0.22 (0.19)	- 0.26* (0.11)
Arrivée_1	- 0.52** (0.17)	- 0.15 (0.10)
Arrivée_2	- 0.23 (0.14)	0.10 (0.09)
Arrivée_3	0.25 (0.15)	0.13 (0.09)
Arrivée_4	0.04** (0.16)	0.29** (0.11)
Arrivée_5	Réf.	Réf.
Constante	- 1.29** (0.33)	- 1.02** (0.18)
Paramètre d'interaction	Perte d'emploi × MaxAL	Perte d'emploi × JusteAL
Coefficient (min ; max)	(- 0.09 ; - 0.00)	(0.00 ; 0.06)
Erreur type (min ; max)	(0.01 ; 0.08)	(0.03 ; 0.06)
Z (min ; max)	(- 1.42 ; - 0.32)	(0.00 ; 1.36)
Nombre d'observations	1 503	4 398
Log-vraisemblance	- 66 6039	- 1 887 439
Pseudo R ²	0.0819	0.0852

^(a) Échec prévu, observations non prises en compte.

Note : ***p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05. Les écarts type robustes sont indiqués entre parenthèses. La définition des variables est donnée en annexe.
Note de lecture : pour une variable continue telle que la charge nette du logement, un coefficient positif peut être interprété comme indiquant une augmentation de la probabilité de difficultés à payer le loyer lorsque la valeur du régresseur s'élève, pour des valeurs données de toutes les autres covariables. Pour une variable catégorielle, il indique que la probabilité de difficultés financières pour cette catégorie donnée est supérieure à celle de la catégorie de référence ; par exemple, le coefficient positif pour Fam_mono3 signifie que les familles monoparentales de trois enfants sont davantage exposées à ce risque que la catégorie de référence, à savoir un couple sans enfant.

Champ : ménages locataires dont le revenu est inférieur au revenu médian.

Source : Insee, enquête *Logement* 2013.

Les personnes ayant récemment perdu leur emploi (« PerteEmploi » dans le tableau 4) apparaissent également plus vulnérables. La charge totale nette du logement (« ChargeN ») augmente la probabilité de difficultés financières pour les ménages bénéficiant d'un taux élevé d'AL (par définition, ceux dont le revenu est faible) mais n'a pas d'effet significatif sur les ménages bénéficiant d'un faible taux (le coefficient n'est significatif qu'à un seuil de 8 %).

Le risque de difficultés financières est plus élevé pour les familles monoparentales ayant 1 ou 2 enfants (« Fam_sf12 ») – qui ne peuvent disposer que d'un seul revenu du travail – et pour les ménages dont la personne de référence n'est pas française (« Étranger »). Les personnes de plus de 65 ans (« Âge_>64 ») rencontrent relativement moins de difficultés financières. Cela pourrait tenir à une source de revenus plus stable.

Le paramètre d'interaction⁸ entre la perte d'emploi et le statut en termes d'allocations logement (« Perte-Max » ou « Perte-Juste ») n'est pas statistiquement significatif dans les régressions à tous les niveaux de la probabilité de difficultés financières. En fait, il dépend de toutes les covariables du modèle tel que l'ont montré Ai & Norton (2003). Par conséquent, la perception d'AL (de différents niveaux) ne change pas de manière significative la probabilité de difficultés financières en cas de perte de l'emploi au voisinage des deux points de discontinuité. Dans la première régression, le montant des allocations des personnes bénéficiant des « MaxAL » ne peut plus augmenter (d'autres prestations sociales peuvent augmenter en conséquence mais d'un montant manifestement insuffisant pour empêcher un risque accru que le coût du logement devienne inabordable). Le coefficient « Perte-Max » n'est pas significatif, ce qui signifie que les bénéficiaires de « MaxAL » ne sont significativement ni plus ni moins protégés que les ménages bénéficiant d'un montant d'AL légèrement en dessous de ce plafond. Dans le second cas, les ménages qui reçoivent un faible montant d'AL devraient être protégés grâce à l'augmentation d'autres prestations suite à leur perte de revenu. Toutefois le coefficient de la variable « Perte-Juste » n'est pas significatif. La mise en œuvre des allocations logement joue là certainement un rôle. Il se peut que la protection soit insuffisante car le revenu utilisé comme base de calcul de la prestation est le revenu perçu au cours des deux années ayant précédé le calcul. Bien que le montant des allocations logement soit ajusté pour compenser les changements du revenu, le résultat des estimations suggère que

cela ne permet pas de réduire la probabilité de difficultés financières, à tout le moins au voisinage de ces deux points de discontinuité.

Il convient de noter, dans la deuxième régression, d'autres effets pour les ménages dont le revenu est proche du plafond d'éligibilité. Le risque de connaître des difficultés financières est ainsi moins élevé pour les ménages qui vivent hors de Paris et de ses environs (la zone 1), ce qui souligne l'incapacité des allocations logement à compenser le niveau plus élevé des loyers en région parisienne, en dépit de prestations plus généreuses. Ce résultat est conforme à l'observation de Wetzstein (2017) selon laquelle il existe une pénurie de logements abordables dans les villes.

Les tableaux 2 et 3 viennent confirmer la validité de la loi de Schwabe, comme l'ont également observé Haffner & Boumeester (2014) : plus le revenu est faible, plus la charge du logement est élevée. Cette loi empirique peut être étendue en ajoutant que plus le revenu est faible, plus le risque que le logement soit inabordable est élevé pour les personnes dont le taux d'AL est faible (coefficient « JusteAL »). Pour ces ménages au voisinage de l'éligibilité, les AL ne permettent ni de compenser le désavantage financier fondamental qu'ils rencontrent, ni de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres en termes de risque. Les événements imprévus (en l'occurrence, la perte d'emploi) augmentent la probabilité de difficultés financières pour tous les ménages dont le revenu est inférieur au revenu médian (dans les deux régressions, le coefficient « PerteEmploi » est à la fois positif et significatif).

Le niveau de revenu médian⁹ par unité de consommation, les allocations logement et la charge nette du logement sont présentés dans le tableau 4 pour les quatre groupes de ménages étudiés dans les régressions (respectivement ceux qui sont au voisinage de l'éligibilité, ceux qui sont non éligibles, ceux qui bénéficient d'un taux d'AL élevé et ceux qui bénéficient du taux maximal). La médiane des AL mensuelles (colonne 2) est plus basse pour les ménages qui perçoivent le taux maximal d'AL que pour ceux qui perçoivent un taux élevé d'AL. Ces derniers paient des loyers mensuels supérieurs aux ménages qui perçoivent le niveau d'AL

8. Calculé avec la macro « inteff » de Stata.

9. Nous avons retenu les médianes car elles sont moins influencées par les valeurs extrêmes ; toutefois, les moyennes et les médianes ne sont en fait pas très différentes sur la population étudiée.

Tableau 4
Médiane des variables financières mensuelles pour différents niveaux de taux d'allocations logement

Allocation logement	Charge nette mensuelle du logement (en euros)	Allocations logement mensuelles (en euros)	Revenu total mensuel par unité de consommation (en euros)	Probabilité de difficultés à payer le loyer
Taux maximal	0	322	520	0.34
Taux élevé	147	377	610	0.33
Taux faible	273	100	1 010	0.21
Non éligible ^(a)	420	0	1 260	0.16

^(a) Ménages dont le revenu est inférieur au revenu médian.

Note : le nombre d'unités de consommation est calculé avec l'échelle d'équivalence OCDE-modifiée.

Source : Insee, enquête *Logement* 2013 ; calculs de l'auteur.

maximal¹⁰. La dernière colonne du tableau 4 fait ressortir que la probabilité de difficultés financières est nettement plus élevée pour les ménages percevant un niveau élevé d'allocations logement que pour celles percevant un faible niveau d'allocations (0.33 contre 0.21).

Robustesse des résultats

Afin de vérifier la robustesse des résultats, nous avons estimé les impacts des allocations logement sur les difficultés à payer le loyer grâce à un appariement des scores de propension¹¹. Cette méthode, développée à partir de Rosebaum & Rubin (1983), va permettre d'estimer l'effet de la perception d'allocations logement en tenant compte des caractéristiques des ménages. La différence entre les deux groupes (les ménages bénéficiant d'allocations logement et ceux n'en bénéficiant pas) en termes de difficultés financières dépend non seulement des caractéristiques ayant affecté leur éligibilité aux AL mais aussi des bénéfices à proprement parler de la politique. L'effet du « traitement » est estimé en appariant chaque observation qui tire un bénéfice de la politique à une autre pour laquelle cela n'est pas le cas et qui est comparable au niveau de toutes les covariables associées. L'effet moyen du traitement (*average treatment effect*, ATE) est calculé en prenant la moyenne de la différence entre les résultats observés et potentiels pour chaque observation. L'effet moyen du traitement sur les traités (*average treatment effect on the treated*, ATT) est le même indicateur mais calculé à partir du groupe de bénéficiaires des AL. Nous avons estimé les effets du traitement pour tous les foyers dont le revenu est inférieur au revenu médian. Les mesures (ATE et ATT) ne sont pas significativement différentes de zéro. Nous avons également procédé à cette estimation d'une part pour les ménages qui ont perdu leur emploi et, d'autre

part, pour le sous-échantillon des ménages des trois déciles de revenu les plus bas. Les conclusions demeurent inchangées. L'effet moyen du traitement et l'effet moyen du traitement sur les traités (ATE et ATT) sur les difficultés financières ne sont toujours pas significativement différents de zéro.

En résumé, les facteurs de risque du manque d'accès à un logement abordable sont un faible revenu (« JusteAL »), une charge élevée du logement pour les foyers à faible revenu (« ChargeN »), le fait d'habiter dans une ville tout en ayant un faible taux d'AL (zone 1 par rapport à zone 3, pour les ménages de la seconde régression) et le fait d'habiter depuis moins longtemps dans le logement (par rapport à la référence, « Arrivée_5 »). Le fait que la personne de référence du ménage soit en âge de travailler (par rapport à « Âge_>64 »), étrangère, ou que le ménage soit une famille monoparentale (« Fam_mono12 », « Fam_mono3 ») contribue également à augmenter le risque de difficultés à payer le loyer. Les ménages à faible revenu sans emploi ne sont pas mieux protégés que ceux qui ont un emploi (paramètres d'interaction « Perte-Max » et « Perte-Juste » non significatifs). Ainsi, en cas de perte d'emploi, les allocations logement ne protègent pas les foyers à faibles revenus contre les difficultés financières. En somme, les allocations logement améliorent l'accès au logement abordable (cf. tableau 2) sans pour autant que ceux qui en bénéficient soient mieux protégés des difficultés financières, comme le montrent les résultats des régressions probits ainsi que ceux de l'appariement des scores de propension.

10. Le loyer médian mensuel est de 364 euros pour les AL élevées et de 307 euros pour les AL maximales. La proportion de personnes vivant dans des logements subventionnés (dont le loyer est généralement inférieur) est supérieure pour les AL maximales que pour les AL élevées.

11. Commande `teffects psmatch` de Stata.

Implications pour la politique publique

Dans une optique de politique publique, la question du logement (in)abordable peut s'analyser dans trois perspectives : celle de la pauvreté, celle de la consommation, celle de la protection face aux aléas.

Lorsque la question est analysée comme une question de pauvreté (un revenu trop faible), les politiques de redistribution sont la réponse la plus directe. Bien qu'elles se voient de plus en plus attribuer le rôle d'instrument de redistribution (Griggs & Kemp, 2012), les allocations logement ne constituent probablement pas un moyen économiquement efficace d'atteindre cet objectif. En France, les allocations logement ne sont pas même intégrées aux politiques sociales et, de ce fait, le revenu issu de différentes sources est traité différemment dans le calcul du montant total des prestations (ce qui pénalise par exemple les ménages de travailleurs pauvres, qui peuvent recevoir une combinaison de revenus du travail et de prestations sociales). Des économistes français appellent ainsi depuis quelques années à une meilleure coordination des politiques sociales afin d'en améliorer l'efficacité (Bozio *et al.*, 2015).

La réponse au problème serait différente dans une perspective de consommation (avec un revenu suffisant pour couvrir les besoins fondamentaux). Si la consommation de biens et services autres que le logement est supérieure au niveau « normal » socialement accepté, aux dépens du paiement du loyer, une solution possible est de payer directement les allocations logement aux propriétaires. Les ménages perdent alors le pouvoir discrétionnaire leur permettant de choisir entre différentes consommations essentielles. Par contre, si la quantité minimale de logement jugée désirable par la société (pour un logement dit « décent ») est intenable pour les ménages à faible revenu, il convient alors de revoir soit la définition de ce qui constitue un logement décent soit le niveau d'aide attribué.

Notons que l'on peut interroger le calibrage des paramètres de l'aide au logement plutôt que la façon dont la politique de logement est conçue. Les plafonds de loyers ou montants forfaitaires pour les charges versés aux ménages peuvent être trop bas par rapport aux coûts réels, en particulier dans les immeubles collectifs. En effet, en France au moins, les pouvoirs publics ont tendance à des pratiques de sous-indexation afin de réduire les dépenses publiques. Il est évident

qu'il est impossible d'atteindre simultanément deux objectifs contradictoires (celui de l'accès au logement abordable, d'une part, et celui de la réduction des dépenses publiques de l'autre). Le manque d'accès au logement abordable peut également être le résultat d'une surconsommation de logement (logement sous-occupé ou bénéficiant d'équipements d'un niveau supérieur à la moyenne). Si une telle situation relève d'un choix personnel, il ne s'agit pas d'une question de politique. Par contre, si le ménage est contraint de louer un tel logement du fait d'une pénurie de logements adaptés et abordables, on est en présence d'un dysfonctionnement du marché. Lorsque l'élasticité de l'offre est faible, il est peu probable que les allocations logement résolvent à elles seules ce dernier problème. Un subventionnement de l'offre (à condition de ne pas évincer l'investissement privé) serait une réponse plus efficace. Diverses analyses ont également imputé le recul de l'accès au logement abordable à l'effet inflationniste des allocations logement sur les loyers (un effet sur les prix plutôt qu'un simple effet sur la consommation). En ce qui concerne la France, cet effet est particulièrement marqué du fait de la proportion importante de la population percevant des allocations logement, de la possibilité pour les propriétaires de demander à les percevoir directement et de la faible élasticité de l'offre. Une réforme pourrait viser à encourager une plus forte élasticité de l'offre en réduisant les contraintes structurelles du marché immobilier (concernant les terrains et les constructions). Une plus grande proportion de la population bénéficie de cette forme d'aide que dans les autres pays européens, une situation qu'il faudrait peut-être réévaluer. Les politiques sociales viennent s'inscrire en complément. Comme l'ont montré Griggs & Kemp (2012) pour l'Angleterre, les allocations logement sont très généreuses mais, étant donné que les autres prestations ne le sont pas, le revenu disponible des bénéficiaires est peu élevé par rapport aux autres pays européens. Revoir les allocations logement implique assurément d'envisager de nouvelles bases pour diverses politiques sociales. Par exemple, des politiques de redistribution pourraient compenser une réduction des allocations logement. Une baisse du nombre de bénéficiaires pourrait alors réduire l'effet inflationniste pesant actuellement sur les loyers.

Enfin, le caractère non abordable du logement peut être lié à un aléa. Le rôle potentiel des allocations logement comme amortisseur de choc en cas de perte d'emploi a été évoqué. L'assurance-chômage devrait couvrir une partie de la perte de revenu mais tous les chômeurs n'en

bénéficient pas nécessairement (par exemple ceux qui ont quitté leur emploi ou n'ont pas, au préalable, cotisé assez longtemps à l'assurance-chômage). Il convient ici de s'interroger sur la façon dont des politiques spécifiques devraient traiter de tels événements. Des aides temporaires d'urgence pourraient être mises en place. Pour autant, une question importante et loin d'être évidente subsiste : quand et comment ajuster les allocations logement. On pourrait soutenir que le calcul des allocations logement devrait être basé sur une moyenne lissée des niveaux de revenu antérieurs afin d'éviter d'attacher trop d'importance au revenu perçu à une date donnée. Il s'agirait là d'une source de revenu permanente et les foyers pourraient compter sur un montant relativement constant. Tout changement de la consommation de logement (taille, qualité, localisation, etc.) est onéreux compte tenu du coût élevé d'un déménagement. De ce fait, le logement exige un engagement à long terme. Au demeurant, les résultats des estimations et la discussion ci-dessus révèlent un autre aspect du problème. Lorsque le revenu baisse, il se peut que le logement devienne inabordable, suscitant ainsi des difficultés financières et d'autres conséquences indésirables. Si la société attache de l'importance à l'accès au logement et à sa stabilité, des politiques efficaces doivent dès lors s'accompagner de mécanismes permettant de compenser (au moins en partie) la perte de revenu du travail. Il est possible d'atteindre cet objectif en ajustant rapidement les allocations logement (et non pas rétrospectivement avec un retard considérable), en mettant en place un impôt négatif sur le revenu ou en coordonnant les différentes politiques sociales. Les recherches futures devront analyser quelles restructurations des systèmes d'allocations logement (ou leur coordination avec d'autres politiques) permettraient d'améliorer leur efficacité en termes de droit au logement.

* *
*

On a examiné dans cet article si les allocations logement permettent d'assurer un accès continu à un logement abordable. Le rôle de filet de sécurité des AL est étudié à travers leur effet en cas de perte d'emploi : réduisent-elles la probabilité de rencontrer des difficultés de paiement du loyer ? Pour répondre à cette question, un paramètre d'interaction entre les allocations logement (leur niveau) et la perte d'emploi dans une régression probit permet d'évaluer le rôle des allocations

logement sur le fait de rencontrer des difficultés financières pour payer le loyer. Celui-ci n'est pas significatif lorsque les autres caractéristiques des ménages sont contrôlées. Dès lors, les allocations logement n'aident pas à réduire les difficultés financières des ménages ayant connu une perte d'emploi. Ferey (2018) montre que les aides au logement n'incitent pas non plus à la reprise d'emploi, du fait de la substituabilité des allocations chômage et prestations sous conditions de ressource. Elles introduisent enfin des disparités fortes entre des ménages aux revenus similaires. Ainsi les ménages avec les taux de prélèvements les plus faibles, à revenu égaux, sont ceux qui ne touchent pas les allocations logements ni le RSA.

En fait, faire en sorte que les allocations logement garantissent à elles seules le droit à un logement stable et décent est une véritable gageure. Assurer un logement abordable à long terme nécessite des politiques de redistribution (ou des politiques sociales bien intégrées) qui s'attaquent à la question de la pauvreté. Des politiques sociales souples ou des aides temporaires d'urgence devraient permettre de faire face aux fluctuations soudaines du revenu lorsque l'assurance ou l'épargne ne suffisent pas. La disponibilité de logements à loyer modéré nécessite également le bon fonctionnement du marché du logement de sorte que l'offre de logement réponde à la demande. Là non plus, les allocations logement ne peuvent à elles seules résoudre ce problème, d'autant moins qu'elles s'accompagnent d'un effet inflationniste des loyers.

Dans le cas de la France, un certain nombre de réserves ont été soulignées. La couverture des allocations logement y est vaste comparée aux autres pays de l'OCDE, et les ménages du décile de revenu le plus bas ne bénéficient que d'un faible niveau relatif de protection. Combinée aux contraintes propres au marché du logement, l'ampleur de la couverture a alimenté les augmentations de loyer. Le coût des allocations logement ne cesse d'augmenter. Pour le limiter, les plafonds de loyer, les montants forfaitaires pour les charges et d'autres paramètres n'ont pas été entièrement indexés sur l'inflation, ce qui pénalise l'accès au logement abordable. Il ressort également des résultats économétriques que les allocations logement ne permettent de rétablir ni l'équité horizontale ni l'équité verticale. Une solution pourrait être de revoir les paramètres (et montants forfaitaires des charges) pour les familles monoparentales, les ménages aux revenus les plus modestes et ceux vivant dans l'aire urbaine de Paris. Toutefois,

pour les deux premières catégories de ménages, l'analyse ne permet pas de déterminer avec certitude si ce sont les allocations logement ou les autres politiques sociales (y compris de redistribution à proprement parler) qui ne sont pas bien adaptées. La perte d'emploi augmente le risque de difficultés financières et aucune solution permettant de faire face à la volatilité du revenu ne ressort clairement. Un compromis reste ainsi à trouver entre une aide stable favorisant le logement à long terme et une aide souple qui s'ajuste aux besoins du ménage. En France, les allocations logement ne relèvent pas des politiques sociales, ce qui vient compliquer la possibilité de coordination rapide et efficace des politiques sociales lorsque la situation du ménage change. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les foyers à faible revenu ne soient pas bien protégés contre les fluctuations de revenu.

Il existe en France un « droit au logement abordable » : tout ménage doit avoir accès à un

logement décent et pouvoir y rester. C'est toutefois difficile à réaliser en pratique, en particulier dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, de chômage élevé et de pénurie de logements abordables. Une chose est claire cependant : les allocations logement seules n'empêchent pas les difficultés de paiement des loyers et une approche plus globale du problème de l'accès au logement abordable s'impose. Si cet article a contribué aux recherches sur ce sujet, d'importantes questions restent en suspens. En particulier, il est très difficile de dissocier les diverses causes du logement inabordable qui ont été évoquées au fil de l'analyse. Il faudrait pour cela corriger le seuil de pauvreté des caractéristiques spatio-socio-économiques des ménages, disposer d'informations sur la consommation d'autres produits et services par les ménages, estimer si les ménages sont contraints de surconsommer du logement du fait des dysfonctionnements du marché, etc., ce qui dépasse la portée de cette étude. □

BIBLIOGRAPHIE

- Ai, C. & Norton, E. C. (2003).** Interaction terms in logit and probit models. *Economics Letters*, 80(1), 123–129.
[https://doi.org/10.1016/S0165-1765\(03\)00032-6](https://doi.org/10.1016/S0165-1765(03)00032-6)
- Arrazola, M., de Hevia, J., Romero-Jordán, D. & Sanz-Sanz, J. F. (2015).** Long-run Supply and Demand Elasticities in the Spanish Housing Market. *Journal of Real Estate Research*, 37(3), 371–404.
<https://aresjournals.org/doi/abs/10.5555/0896-5803.37.3.371>
- Ben-Shahar, D. & Warszawski, J. (2015).** Inequality in housing affordability: Measurement and estimation. *Urban Studies*, 53(6), 1178–1202.
<https://doi.org/10.1177/0042098015572529>
- Berger, L. M., Heintze, T., Naidich, W. B. & Meyers, M. K. (2008).** Subsidized Housing and Household Hardship Among Low-Income Single-Mother Households. *Journal of Marriage and Family*, 70(4), 934–949.
<https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2008.00537.x>
- Bozio, A., Fack, G., Grenet, J., Guillot, M., Monnet, M. & Romanello, L. (2015).** Reforming French Housing Benefits: Why Not Merging Benefits? IPP, Note N° 18, 1–4.
<https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2015/06/n18-notesIPP-june2015.pdf>
- Brewer, M., Emmerson, C., Hood, A. & Joyce, R. (2014).** Econometric analysis of the impacts of local housing allowance reforms on existing claimants. DWP *Research Report* N° 871A.
<https://www.ifs.org.uk/publications/7277>
- Calcoen, F. & Cornuel, D. (2005).** Effets économiques des aides personnelles au logement. *Économie et prévision*, 169-171, 211–226.
<https://doi.org/10.3406/ecop.2005.7020>
- Caldera-Sánchez, A. & Johansson, A. (2011).** The price responsiveness of housing supply in OECD countries. OECD Economics Department *Working Papers* N° 837.
<https://doi.org/10.1787/18151973>
- Carlson, D., Haveman, R., Kaplan, T. & Wolfe, B. (2011).** The Benefits and Costs of the Section 8 Housing Subsidy Program: A Framework and Estimates of First-Year Effects. *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(2), 233–255.
<https://doi.org/10.1002/pam.20561>
- Chauvin, V. & Muellbauer, J. (2018).** Consumption, household portfolios and the housing market in France. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 500-501-502, 157–178.
<https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.500t.1950>

- Chen, J., Hao, Q. & Stephens, M. (2010).** Assessing Housing Affordability in Post-Reform China: A Case Study of Shanghai. *Housing Studies*, 25(6), 877–901.
<https://doi.org/10.1080/02673037.2010.511153>
- Dewilde, C. (2018).** Explaining the declined affordability of housing for low-income private renters across Western Europe. *Urban Studies*, 55(12) 2618–2639.
<https://doi.org/10.1177/0042098017729077>
- Fack, G. (2005).** Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? *Economie et Statistique*, 381-382, 17–40.
<https://doi.org/10.3406/estat.2005.7207>
- Fack, G. (2006).** Are housing benefits an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Economics*, 13(6), 747–771.
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2006.01.001>
- Fallis, G. (1990).** The optimal design of housing allowances. *Journal of Urban Economics*, 27(3), 381–397.
[https://doi.org/10.1016/0094-1190\(90\)90008-B](https://doi.org/10.1016/0094-1190(90)90008-B)
- Cour des comptes (2015).** Les aides personnelles au logement. Communication à la commission des finances du Sénat.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150916-rapport-APL.pdf>
- Ferey, A. (2018).** Housing Benefits and Monetary Incentives to Work: Simulations for France. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 503-504, 37–59.
<https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.503d.1956>
- Fondation Abbé Pierre (2017).** L'état du mal logement en France. *Rapport annuel* N° 22.
<http://www.fondation-abbé-pierre.fr/nos-publications/etat-du-mal-logement/les-rapports-annuels/22e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2017>
- Gibbons, S. & Manning, A. (2006).** The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990's reforms. *Journal of Public Economics*, 90(4-5), 799–822.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.01.002>
- Griggs, J. & Kemp, P. A. (2012).** Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391–412.
<https://doi.org/10.1080/14616718.2012.711987>
- Grigsby, W. G. & Bourassa, S. C. (2003).** Trying to Understand Low-income Housing Subsidies: Lessons from the United States. *Urban Studies*, 40(5-6), 973–992.
<https://doi.org/10.1080/0042098032000074272>
- Grislain-Letremy, C. & Trevien, C. (2014).** The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: The French Example. Insee, *Working Paper* N° G2014/08.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1381152>
- Haffner, M. E. A. (2009).** Housing Allowances in Comparative Perspective. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(1), 85–87.
<https://doi.org/10.1007/s10901-008-9133-x>
- Haffner, M. E. A. & Heylen, K. (2011).** User costs and housing expenses. Toward a more comprehensive approach of affordability. *Housing Studies*, 26(4), 593–614.
<https://doi.org/10.1080/02673037.2011.559754>
- Haffner, M. & Boumeester, H. (2014).** Is renting unaffordable in the Netherlands? *International Journal of Housing Policy*, 14(2), 117–140.
<https://doi.org/10.1080/14616718.2014.908570>
- Hancock, K. E. (1993).** Can Pay? Won't pay? Or economic principles of affordability? *Urban Studies*, 30(1), 127–145.
<https://doi.org/10.1080/00420989320080081>
- Kangasharju, A. (2010).** Housing Allowance and the Rent of Low-Income Households. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 595–617.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2010.01615.x>
- Kemp, P. A. (2007).** *Housing allowances in comparative perspective*. Bristol: Policy Press.
<https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgn9n>
- Kemp, P. A. & Kofner, S. (2010).** Contrasting varieties of private renting: England and Germany. *International Journal of Housing Policy*, 10(4), 379–398.
<https://doi.org/10.1080/14616718.2010.526401>
- Laferrère, A. & Le Blanc, D. (2002).** Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? *Economie et Statistique*, 351, 3–30.
<https://doi.org/10.3406/estat.2002.7403>
- Laferrère, A. & Le Blanc, D. (2004).** How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. *Journal of Housing Economics*, 13(1), 36–67.
<https://doi.org/10.1016/j.jhe.2004.02.001>
- Lens, M. C. (2017).** Extremely low-income households, housing affordability and the Great Recession. *Urban Studies*, 55(8), 1615–1635.
<https://doi.org/10.1177/0042098016686511>
- Lux, M. (2007).** The Quasi-Normative Approach to Housing Affordability: The Case of Czech Republic. *Urban Studies*, 44(5-6), 1109–1124.
<https://doi.org/10.1080/00420980701255981>

- Musgrave, R. (1957).** A Multiple Theory of Budget Determination; *FinanzArchiv*, 25, 33–43.
<http://www.jstor.org/stable/40909134>
- Nichèle, V. (1989).** Effets redistributifs et gains d'efficacité de l'allocation de logement en France : une analyse micro-économique. *Économie et prévision*, 91, 19–34.
<https://doi.org/10.3406/ecop.1989.5136>
- Rosenbaum, P. R. & Rubin, D. B. (1983).** The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, 70(1), 41–55.
<https://doi.org/10.1093/biomet/70.1.41>
- Rowley, S., Ong, R. & Haffner, M. (2015).** Bridging the Gap between Housing Stress and Financial Stress: The Case of Australia. *Housing Studies*, 30(3), 473–490.
<https://doi.org/10.1080/02673037.2014.977851>
- Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V. & Frey, V. (2016).** Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries. OECD *Social, Employment and Migration Working Papers* N° 176.
<https://doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>
- Stone, W., Sharam, A., Wiesel, I., Ralston, L., Markkanen, S. & James, A. (2015).** Accessing and sustaining private rental tenancies: critical life events, housing shocks and insurances. AHURI *Final Report* N° 259.
<https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/259>
- Susin, S. (2002).** Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing. *Journal of Public Economics*, 83(1), 109–152.
[https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00081-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00081-0)
- Wetzstein, S. (2017).** The global urban housing affordability crisis, critical commentary. *Urban Studies*, 54(14), 1–19.
<https://doi.org/10.1177/0042098017711649>
-

Variables de contrôle de l'analyse économétrique

Nom de la variable	Description
PerteEmploi	Perte d'emploi au cours des quatre dernières années
MaxAL	L'AL ramène à 0 la charge nette du logement
Perte-Max	Paramètre d'interaction (perte d'emploi et AL ramenant à 0 la charge nette du logement)
JusteAL	Tout juste bénéficiaire de l'AL
Perte-Juste	Paramètre d'interaction (perte d'emploi et tout juste bénéficiaire de l'AL)
ChargeN	Charge nette du logement (loyer, charges et taxes d'habitation)
Âge	Âge du membre du couple le plus éduqué par tranches d'âge
Aide_au_revenu	Aide au revenu minimum garanti (« Revenu Solidarité Active »)
Éd_0	Aucun diplôme ni ancien certificat d'études primaires (référence)
Éd_1	BEPC ou BE
Éd_2	CAP ou BEP
Éd_3	Baccalauréat
Éd_4	Deux années d'études postsecondaires
Éd_5	Plus de deux années d'études postsecondaires
Fam_couple	Couple sans enfant
Fam_célibataire	Célibataire
Fam_mono12	Famille monoparentale avec 1 ou 2 enfants
Fam_mono3	Famille monoparentale avec 3 enfants ou plus
Fam_enfant12	Couple avec 1 ou 2 enfants
Fam_enfant3	Couple avec 3 enfants ou plus
Fam_autre	Autre type de famille
Étranger	N'a pas la nationalité française
Devenu français	A acquis la nationalité française
L social	Ménage vivant dans un logement subventionné (secteur social)
zone_21	En zone 2 dans une unité urbaine de [100 000; 1 999 999[habitants
zone_22	En zone 2 dans une unité urbaine de [10 000; 99 999[habitants
zone_23	En zone 2 dans une unité urbaine de moins de 10 000 habitants
zone_32	En zone 3 dans une unité urbaine de [10 000; 99 999[habitants
zone_33	En zone 3 dans une unité urbaine de moins de 10 000 habitants
Arrivée_1	Moins d'un an dans le logement
Arrivée_2	De 1 à 4 ans dans le logement
Arrivée_3	De 4 à 8 ans dans le logement
Arrivée_4	De 8 à 12 ans dans le logement
Arrivée_5	Plus de 12 ans dans le logement (référence)
Éducation formelle	Indicatrices du niveau d'éducation formelle
Type de ménage	Indicatrices: célibataire, famille monoparentale, couple avec enfants, autre type (de foyer)
Zone	Indicatrices des zones de résidence combinées à la taille de la population
Arrivée	Indicatrices de la date d'arrivée dans l'unité d'habitation
Zone 1	Agglomération de Paris, dans la région Ile-de-France (IDF)
Zone 2	Autres villes d'IDF et les agglomérations de plus de 100 000 habitants.
Zone 3	Les communes qui ne font partie ni de la zone 1 ni de la zone 2