



## L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé

Les aides au logement sont versées aux locataires sous condition de ressources. Elles visent à limiter le taux d'effort, c'est-à-dire la part des ressources consacrée aux dépenses de logement par les ménages locataires bénéficiaires, ou à permettre à ces ménages d'accéder à des logements de meilleure qualité, à taux d'effort donné. Dans ce dernier cas, les aides conduisent à accroître la demande des locataires. Mais, si l'offre de logements ne s'adapte pas, alors ces aides, au lieu de bénéficier aux ménages allocataires, peuvent entraîner une hausse du prix des loyers.

Le montant des aides dépend de la zone géographique à laquelle appartient le logement. Le zonage des aides divise le territoire en trois types d'agglomérations. Les zones ont été définies en 1978 et ont été très peu modifiées depuis. La zone I inclut l'agglomération de Paris. La zone II regroupe essentiellement les agglomérations qui comprenaient plus de 100 000 habitants. La zone III correspond au reste du territoire. Le montant des aides étant plus élevé en zone II qu'en zone III, il est possible d'évaluer leur impact sur le niveau des loyers autour de ce seuil de 100 000 habitants.

Cette évaluation a été menée à partir des données de l'enquête « Loyers et charges » ; il ressort qu'un niveau plus élevé d'aides au logement pousserait à la hausse les loyers privés. Par ailleurs, le surcroît d'aides au logement dans la zone II n'aurait aucun effet sur la qualité des logements locatifs offerts par les acteurs privés, ni aucun impact sur le nombre de logements offerts. Ainsi, l'augmentation des aides pour le secteur locatif privé aurait principalement entraîné une hausse du prix des loyers.

Céline Grislain-Létrémy et Corentin Trevien, Division Marchés et entreprises, Insee

### Les aides au logement : un des outils majeurs de la politique du logement

En 2012, les pouvoirs publics ont consacré 15,8 milliards d'euros d'aides personnelles pour les locataires dont 8,1 milliards pour le secteur locatif privé. Les aides au logement regroupent l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS - *sources et méthodes*). L'augmentation du budget de l'État consacré à ces aides est continue depuis la fin des années 1970 et a été particulièrement forte pendant les années 1990 (*figure 1*). Cette augmentation résulte

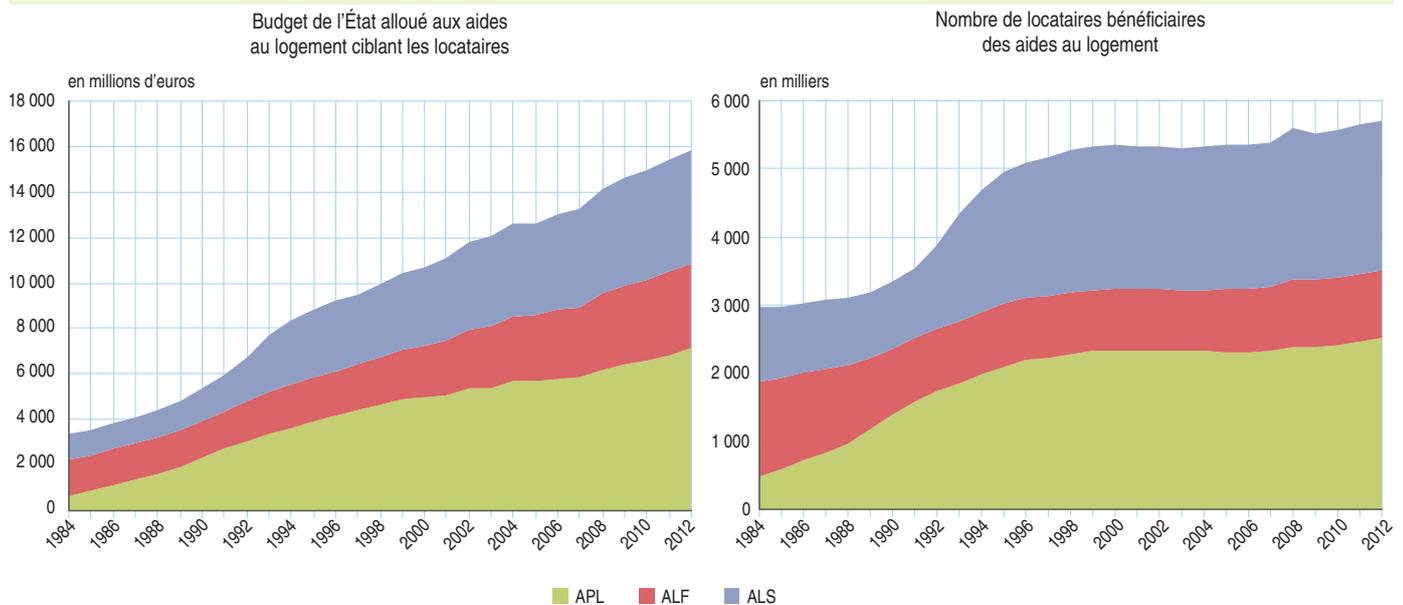
d'un fort accroissement du nombre de bénéficiaires au début des années 1990 et d'une hausse du montant des aides par bénéficiaire. En 2012, 5,7 millions de ménages percevaient une aide au logement (*figure 1*).

Le montant de l'aide est plafonné et dépend de différents éléments : le nombre de personnes à charge, le lieu de résidence, le montant du loyer ou de la mensualité de remboursement de prêts et les ressources du foyer.

Ces allocations ont plusieurs objectifs : limiter le taux d'effort des ménages locataires bénéficiaires ou leur permettre d'accéder à des logements de meilleure

qualité, à taux d'effort donné. Néanmoins, ces aides peuvent avoir un effet inflationniste : comme elles permettent à certains ménages d'accéder à des logements de meilleure qualité, la demande s'accroît et peut conduire à une hausse des loyers si le nombre et la qualité des logements ne s'ajustent pas suffisamment. En d'autres termes, une partie du bénéfice de l'allocation des ménages serait alors transférée aux bailleurs. Cet effet inflationniste serait d'autant plus fort que les bailleurs ont la capacité de connaître les locataires éligibles et perçoivent parfois directement ces aides.

## 1 Aides au logement ciblant les locataires : montant total et nombre de bénéficiaires



Lecture : le budget de l'État alloué aux aides au logement pour les locataires est en croissance continue depuis les années 1980 et a particulièrement augmenté dans les années 1990. Le nombre de ménages locataires bénéficiaires a également progressé pendant les années 1990.  
Source : SOeS, *Compte du logement édition 2011*.

## 2 Nombre d'agglomérations et loyer moyen en fonction de la taille de la population de l'agglomération

Population de l'agglomération en 1975	Nombre d'agglomérations		Loyer moyen* (euros/m <sup>2</sup> )	
	Zone III	Zone II (aides plus élevées)	Zone III	Zone II (aides plus élevées)
20 000 à 40 000 habitants	48	3	7,2	8,6
40 000 à 60 000 habitants	27	7	7,8	8,6
60 000 à 80 000 habitants	21	3	7,5	8,8
80 000 à 100 000 habitants	9	1	7,1	9,6
100 000 à 120 000 habitants	0	9	.	8,0
120 000 à 140 000 habitants	0	7	.	8,5
140 000 à 160 000 habitants	0	4	.	8,9
160 000 à 180 000 habitants	0	1	.	7,2
180 000 à 200 000 habitants	0	4	.	9,7
200 000 à 220 000 habitants	0	6	.	9,7
220 000 à 250 000 habitants	0	2	.	10,4

\* Valeur moyenne entre 2005 et 2012.

Lecture : parmi les 9 agglomérations étudiées qui présentent une population comprise entre 80 000 et 100 000 habitants et qui sont situées en zone III, le loyer moyen est de 7,1 euros/m<sup>2</sup>.

Dans la seule agglomération étudiée avec une population comprise entre 80 000 et 100 000 habitants en 1975 et située en zone II, le loyer moyen est de 9,6 euros/m<sup>2</sup>.

Champ : secteur locatif privé.

Source : Insee, *enquête Loyers et charges entre 2005 et 2012, recensement de la population de 1975*.

### L'effet inflationniste des aides au logement en France et dans d'autres pays

En France, les études de Laferrère et le Blanc (2002) et Fack (2005) concluent à l'effet inflationniste des aides au logement dans les années 1990. Ces deux analyses sont centrées sur la réforme des aides au logement entre 1991 et 1993, qui a provoqué une forte augmentation du nombre de bénéficiaires. Cette augmentation aurait cependant permis aux nouveaux locataires aidés d'habiter des logements de meilleure qualité, suggérant une efficacité partielle des aides. Dans d'autres pays, les résultats sont proches. En Finlande, l'analyse de Kangasharju (2010) révèle également un effet inflationniste des allocations pour le logement versées aux ménages modestes dans le secteur locatif privé. Aux États-Unis, l'étude de Susin (2002) révèle un impact inflationniste des « bons de loyers » (*rent vouchers*) à la fois pour les ménages bénéficiaires et pour les ménages modestes non subventionnés. L'augmentation totale des loyers causée par ces aides est même supérieure aux sommes totales dépensées. Au Royaume-Uni, l'étude de Gibbons et Manning (2006) évalue l'effet de la mise en place d'une réduction des allocations logement pour les nouveaux locataires et montre que cette baisse s'est traduite par une diminution des loyers. En revanche, les données utilisées ne permettent pas de contrôler totalement une possible variation de la qualité du logement habité. Enfin, plusieurs études citées précédemment quantifient la part de l'aide absorbée par une augmentation du loyer. Elle se situerait entre 60 % et 80 %, suggérant un effet limité mais non nul des aides sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires.

## Mesure de l'impact des aides au logement

Pour évaluer l'efficacité des aides, il est donc important de quantifier leur impact sur le montant des loyers, sur la qualité et sur la quantité des logements locatifs offerts. La méthode d'évaluation utilisée repose ici sur les discontinuités géographiques dans le versement de l'aide, c'est-à-dire sur l'existence d'un zonage qui affecte le montant des aides versées. Ce zonage a été établi en 1978 et a été très peu modifié depuis. La zone I inclut l'agglomération de Paris et les villes nouvelles franciliennes. La zone II regroupe toutes les agglomérations qui comprenaient plus de 100 000 habitants, les franges de l'Île-de-France ainsi que quelques agglomérations plus petites et présentant un marché immobilier tendu (par exemple les zones frontalières et côtières) ou durement frappées par la crise des années 1970. La zone III correspond au reste du territoire, c'est-à-dire la grande majorité des agglomérations de moins de 100 000 habitants en 1978. Le montant des aides est plus élevé en zone II qu'en zone III. Cet écart représente maintenant environ 20 ou 30 euros par mois, selon le revenu disponible du ménage.

Un premier examen montre que les loyers sont en moyenne plus élevés en zone II qu'en zone III, même lorsque la taille des agglomérations était comparable en 1975 (*figure 2*), c'est-à-dire avant la montée en charge des aides ; comparer des zones similaires avant cette montée en charge permet ainsi de s'affranchir d'un éventuel effet de ces aides sur l'offre de logement.

Ces différences de loyer peuvent toutefois refléter des caractéristiques intrinsèques aux agglomérations autres que leur taille de 1975. Aussi doit-on chercher à mesurer toutes choses égales par ailleurs les écarts de loyers entre la zone II, où les aides sont plus élevées, et la zone III. À cet effet, on comparera donc les agglomérations dont la population est juste inférieure à 100 000 habitants avec celles situées juste au-dessus de ce seuil, en contrôlant des caractéristiques observées des logements et des agglomérations (*sources et méthodes*).

### Une hausse des loyers privés

Les résultats obtenus par cette méthode indiquent que les loyers sont significativement plus élevés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, suggérant un lien causal entre les aides au logement et le niveau des loyers privés. Cette étude confirme et actualise ainsi des résultats établis en France et dans d'autres pays (*encadré*). Les loyers dans la zone II sont en effet plus élevés, toutes choses égales par ailleurs, de 5,3 % sur la période 2005-2012, soit 25 euros par mois (*figure 3*). Une certaine incertitude entoure cette estimation : la hausse serait située entre 1,6 % et 8,9 %. La méthode utilisée ne permet pas de calculer la part de l'aide absorbée par la hausse de loyer.

Plusieurs éléments corroborent l'interprétation causale, à savoir que les loyers plus élevés des agglomérations de plus de 100 000 habitants seraient bien dus au zonage des aides pour le logement. Tout d'abord, les marchés locatifs des agglomérations situées de part et d'autre de ce seuil, c'est-à-dire entre 50 000 et 200 000 habitants, semblent similaires : la taille de la population n'a pas d'effet sur le niveau du loyer (hors zonage des aides au logement) et la croissance démographique passée est proche dans les zones II et III. Ensuite, l'effet sur les loyers est hétérogène. Il serait significativement plus fort pour les logements occupés en priorité par les ménages modestes (6,7 %) et pour les logements de moins de trois pièces (5,7 %), susceptibles

d'être concernés plus fréquemment par les aides. Enfin, cet effet est stable sur longue période : les loyers seraient plus élevés dans la zone II aussi bien dans les années 1990 que dans les années 2000.

### Une absence d'effet notable sur la qualité ou la quantité des logements locatifs privés

À la différence de travaux antérieurs s'appuyant sur une évolution du montant versé ou du nombre de bénéficiaires, cette étude utilise le zonage des aides pour le logement. Cette approche spatiale offre la possibilité d'évaluer l'impact de ce type de mesure sur le fonctionnement du marché locatif privé. Les estimations indiquent que les aides plus importantes dans la zone II n'auraient eu aucun effet sur la qualité des logements locatifs privés, telle qu'elle peut être mesurée dans les enquêtes *via* la présence d'une salle de bain, de WC, la surface du logement, le nombre de pièces, la présence d'un jardin, d'un garage, d'un balcon, le dispositif de sécurité du logement (alarmes, portes blindées), la qualité de l'isolation, le nombre de logements dans le bâtiment (*figure 3*). Les caractéristiques du logement moins structurelles, telles que la qualité des peintures ou l'installation électrique, ne sont pas disponibles dans les données ; ce sont néanmoins des caractéristiques qui justifieraient difficilement une hausse pérenne notable des loyers.

De même, l'augmentation des aides liée au zonage semble n'avoir aucun impact sur le nombre de logements locatifs offerts, tel que mesuré par la part du secteur locatif privé dans la commune. L'effet sur le nombre de logements, et non pas leur part, est également non significatif.

Cette absence d'effet qualité ou quantité signifie que l'offre de logements ne semble pas s'être adaptée à la différence de niveau des aides. Il faut cependant noter que l'augmentation du loyer induite par le zonage des aides reste limitée au regard des montants nécessaires à l'investissement locatif, permettant la construction de nouveaux

logements dans le parc privé. Il est donc possible que les gains potentiels liés au zonage soient trop faibles pour qu'une augmentation significative du parc puisse être observée.

## Sources et méthodes

### Les aides au logement : un dispositif important de la politique du logement

Les aides au logement se décomposent en trois types d'allocations : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS). Chaque aide s'adresse à des types différents de ménages ou de logements mais, depuis 2001, leur mode de calcul est commun. Il prend en compte les caractéristiques et les ressources du ménage, le loyer, la situation géographique du logement. Ces aides peuvent être versées au locataire ou directement au propriétaire. L'APL bénéficie aux locataires de logements sociaux ou privés, aux ménages accédant à la propriété, ainsi qu'aux résidents de foyers d'hébergement. L'ALF concerne les familles, alors que l'ALS s'adresse aux étudiants, aux ménages sans enfant, aux jeunes et aux personnes âgées ou handicapées.

Créées dans l'immédiat après-guerre, les aides au logement ont été étendues progressivement à partir de 1977. Cette date charnière de la politique du logement en France marque un rééquilibrage du financement public au profit des aides à la personne alors que les aides à la pierre, auparavant prédominantes, perdent en importance. Le budget de l'État consacré à cette politique n'a cessé d'augmenter depuis.

Ces aides visent d'abord à aider les familles à faible revenu à réduire le poids du logement dans leurs dépenses. Après la réforme des années 1990, l'ensemble des ménages à faible revenu peut bénéficier de ces aides, notamment les étudiants. En conséquence, le nombre de bénéficiaires des aides au logement a fortement augmenté au début des années 1990. Alors que 3 millions de ménages environ bénéficiaient de ces aides dans les années 1980, cette réforme a presque doublé le nombre d'allocataires. Dans les années 2000, le nombre de bénéficiaires a cessé de croître (*figure 1*).

### Données

Les données utilisées sont issues de l'enquête « Loyers et charges » de l'Insee entre 1987 et 2012. Cette enquête trimestrielle sert à mesurer l'évolution des loyers dans le cadre du calcul de l'indice des prix à la consommation. Près de 5 000 ménages sont interrogés pendant 5 trimestres consécutifs sur les caractéristiques de

### 3 L'effet de l'appartenance à la zone II sur différentes caractéristiques du marché locatif privé

	Loyer par m <sup>2</sup>	Surface du logement	Présence d'une salle d'eau	Part du secteur locatif privé dans la commune
<b>Zone II des aides au logement</b>	<b>+ 5,3 %</b>	<b>- 2,3 %</b>	<b>+ 0,2 pt</b>	<b>+ 0,3 pt</b>
Significativité	significatif au seuil de 1 %	ns	ns	ns
Intervalle de confiance à 95 %	[1,6 ; 8,9]	[- 11,1 ; 6,4]	[- 1,3 ; 5,4]	[- 2,9 ; 3,4]
Nombre d'observations	1638	1638	1638	776
Période	2005-2012	2005-2012	2005-2012	2009

Lecture : le loyer par m<sup>2</sup> des logements locatifs est plus élevé de 5,3 % dans les agglomérations de la zone II par rapport à celles de la zone III, toutes choses égales par ailleurs.

Champ : secteur locatif privé.

Source : Insee, enquête Loyers et charges entre 2005 et 2012, recensement de la population de 1975, recensement de la population de 2009 pour la dernière colonne.

leur logement, le mode de location, le montant du loyer et des charges. Avec l'enquête Logement de l'Insee, elle constitue une des rares sources statistiques permettant d'observer le montant des loyers et les caractéristiques des logements. Pour mener les estimations, les données de l'enquête ont été enrichies avec des données sur la commune de résidence des enquêtés : revenu fiscal moyen de la commune depuis 1985, recensements de 1968 à 2009.

### La mesure de l'effet économique des aides au logement

Il s'agit de mesurer l'impact des aides au logement en comparant les loyers, la qualité ou la quantité des logements, entre la zone II, où les aides sont plus élevées et qui regroupe essentiellement des agglomérations de plus de 100 000 habitants, et la zone III. Plus précisément, l'évaluation consiste à comparer les agglomérations dont la population est immédiatement inférieure à 100 000 habitants avec celles situées juste au-dessus de ce seuil.

Cependant, l'évaluation s'avère plus complexe car le seuil des 100 000 habitants n'a pas été utilisé de façon stricte par les pouvoirs publics pour déterminer le contour des zones : certaines agglomérations moins peuplées ont été incluses dans la zone II (figure 2), où les aides sont plus élevées. Ainsi, être situé d'un côté ou de l'autre de ce seuil n'implique pas forcément que l'on se trouve dans la zone II plutôt que la zone III. Le franchissement du seuil fait simplement varier la probabilité pour une agglomération d'être située en zone II.

Néanmoins, les agglomérations de moins de 100 000 habitants situées en zone II

présentent certaines spécificités : il s'agit de zones défavorisées ou qui ont un marché immobilier très tendu. La localisation en zone II est par conséquent endogène, c'est-à-dire qu'elle est liée au niveau des loyers. C'est pourquoi, dans l'étude, le seuil de 100 000 habitants a été utilisé comme instrument ; c'est la comparaison, toutes choses égales par ailleurs, des agglomérations autour du seuil de 100 000 habitants qui permet de mesurer l'effet causal du zonage et donc de la variation du niveau d'aide sur les loyers, compte tenu de la variété des situations du marché de l'immobilier parmi les agglomérations considérées. Les caractéristiques intrinsèques (surface, nombre de pièces, ancienneté d'occupation, date d'achèvement, présence d'un jardin, d'un balcon, d'une salle d'eau et d'une baignoire, nombre de logements du bâtiment, maison individuelle, équipements de sécurité) et extrinsèques du logement (densité de population, part des espaces verts, part du secteur locatif privé, croissance de la population de l'agglomération dans le passé) sont utilisées comme variables de contrôle, pour s'assurer que d'éventuelles différences entre zones susceptibles d'affecter le niveau des loyers ne biaisent pas ces estimations. De même, cette méthode permet de mesurer l'impact des différences d'aides sur la qualité ou la quantité de logements locatifs offerts au sein de ces mêmes agglomérations.

Cette méthode fournit un effet dit « local » des différences d'aides entre les zones II et III sur le montant des loyers, c'est-à-dire valable pour les seules agglomérations proches du seuil de 100 000 habitants (on considère ici comme

« proches » du seuil les agglomérations dont la population est comprise entre 50 000 et 200 000 habitants). On peut extrapoler les résultats à l'ensemble du dispositif d'aide sous l'hypothèse que l'offre de logements évolue de la même façon dans les autres agglomérations.

## Bibliographie

- Arnault S., Crusson L., 2012, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010. Alourdissement pour les locataires du parc privé », *Insee Première* n° 1395.
- Fack G., 2005, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique* n° 381-382.
- Gibbons S., Manning A., 2006, "The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms", *Journal of Public Economics* 90, n° 799-822.
- Kangasharju A., 2010, "Housing allowance and the rent of low-income households", *The Scandinavian Journal of Economics* n° 112, p. 595-617.
- Laferrère A., le Blanc D., 2002, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique* n° 351, p. 3-30.
- Susin S., 2002, "Rent vouchers and the price of low-income housing", *Journal of Public Economics* n° 83, p. 109-152.
- Grislain-Letremy C., Trevien C., 2014, "The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: the French Example", Document de travail Insee-DESE n° 2014-08.

Direction Générale :

18, bd Adolphe-Pinard

75675 PARIS CEDEX 14

Directeur de la publication :

Jean-Luc Tavernier

Rédacteur en chef :

Emmanuelle Nauze-Fichet

Maquette : C. Kohler

Code Sage IA1419

ISSN 2416-7851

© Insee 2014

*Insee Analyses* figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :

[www.insee.fr/collections-nationales](http://www.insee.fr/collections-nationales)

Pour recevoir par courriel les avis de parution :

[www.insee.fr/abonnements](http://www.insee.fr/abonnements)

