

Politiques du Logement et Inégalités

Gabrielle Fack, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et
Ecole d'Economie de Paris

Séminaire ENS-IAU 25 mars 2016

Le contexte actuel

- **Un effort important de l'Etat pour le logement : 41 milliards d'euros en 2014, soit 1,9% du PIB**
- **Deux grandes catégories d'aides :**
 - **Aides aux consommateurs (52%) :**
 - **Visent à solvabiliser la demande** en couvrant une partie des dépenses de logement des ménages
 - **Aides personnelles au logement (17,7 milliards, soit 43%),** avantages fiscaux
 - **Aides aux producteurs de logement (48%) :**
 - **Visent à agir sur l'offre de logement**
 - Subventions d'investissement, avantages de taux, avantages fiscaux
- Pourquoi les aides personnelles sont-elles devenues l'outil prédominant de la politique du logement ?

Sommaire

- I. Bref historique de la politique du logement en France
- II. Les critiques formulées à l'encontre des aides à la pierre
- III. Les aides à la personne : quelle efficacité ?
- IV. Conclusion : quelles pistes de réforme ?

Bref historique de la politique du logement

- **1850-1910 : Emergence d'une "question du logement"**
 - Forte croissance urbaine : population parisienne passe de 1700000 en 1861 à 2714000 en 1901
 - Conséquences sanitaires et sociales du surpeuplement
 - Premières lois visant à favoriser la création d'organismes de construction
- **1920-1945 : un engagement croissant de l'Etat**
 - Forte pénurie de logement, suites aux destructions des deux guerres mondiales et au contrôle des loyers instauré depuis 1914
 - **Loi Loucheur de 1928** : premier engagement important de l'Etat pour un programme de construction de logements

Bref historique de la politique du logement

- **1945-1970 : Effort important d'aide à la construction de logements par l'Etat**
 - **1948 : Libéralisation des loyers du secteur privé**, et création d'une première allocation logement pour les familles
 - Apparition **des grands ensembles**
- **1970-2000 : La montée en puissance des aides à la personne**
 - Critiques de la politique antérieure
 - **Loi de 1978** : Création de l'aide personnalisée au logement et du prêt aidé d'accèsion à la propriété
 - **Débuts de la politique de la ville**
 - **2000 : Loi SRU**

Les aides à la pierre

Les effets des aides à la pierre

- **Un réel effet du logement social sur l'amélioration des conditions de logement des ménages**
 - En Ile-de-France, les ménages du parc social ont de meilleures conditions de logement (+10m²) (Trévien, 2014)
 - L'avantage monétaire d'habiter dans un logement HLM estimé à 261 euros et près de 400 euros en IDF (Trévien, 2014)
- **Mais :**
 - **Des inégalités horizontales**
 - Un effet sur la **concentration spatiale des inégalités**

Les aides à la pierre

Les critiques formulées à l'encontre des aides à la pierre

- **Des inégalités horizontales**
 - Deux tiers des ménages éligibles pour un logement HLM
 - Seulement 17,4% des ménages locataires du parc social (Insee, 2015)
 - La mobilité dans le parc social plus faible que dans le parc privé

Les aides à la pierre

Les critiques formulées à l'encontre des aides à la pierre

- **Un effet sur la concentration spatiale des inégalités**
 - Concentration des populations défavorisées dans les grands ensembles
 - Le logement social constitue souvent le recours principal pour les populations immigrées (Schmutz (2015), Verdugo (2016))
- **Conséquences** de cette ségrégation spatiale des inégalités :
 - **Sur la probabilité de trouver un emploi** (Gobillon, Magnac, Selod, 2011) :
 - Spatial mismatch : certains grands ensembles mal connectés aux lieux où se trouvent les emplois
 - Moins bons réseaux d'emploi
 - Discrimination sur la base du lieu d'habitation
 - **Sur la réussite à l'école (effets de pairs)**

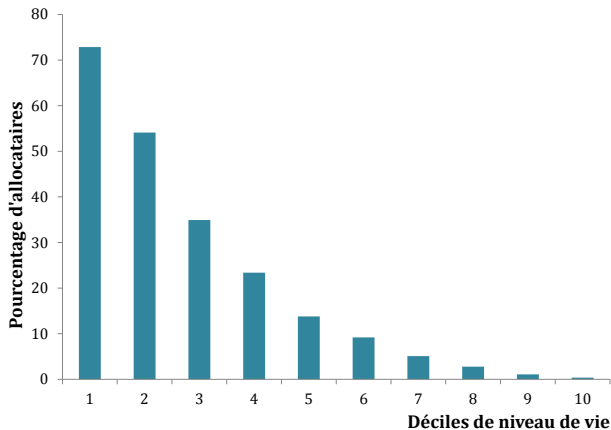
Les aides à la personne

Les allocataires des aides au logement

- **Une aide attachée au ménage plutôt qu'au logement (20% de ménages allocataires)**
- **Une aide plus directement ciblée vers les ménages les plus modestes**
 - Redistribution verticale des ressources vers les ménages les plus pauvres
 - Barème qui tient compte des variations spatiales du coût de la vie

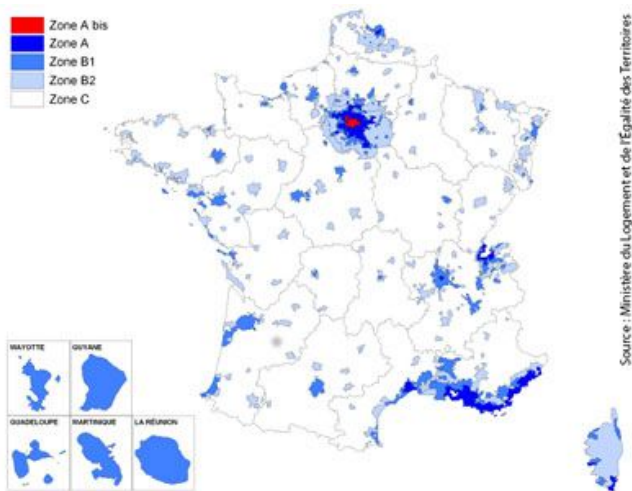
Les aides à la personne

Proportion d'allocataires par niveau de vie



Les aides à la personne

Zonage géographique des aides au logement



Les aides à la personne

Une législation complexe

- **Trois types d'aides au logement**
 - ① Allocation de logement familiale (ALF)
 - ② Allocation de logement sociale (ALS)
 - ③ Aide personnalisée au logement (APL)
- **Détermination du montant des aides**
 - Dépend du type de logement ainsi que du type d'aide
 - Aide identique pour les logements ordinaires depuis la réforme de 2001
 - Formule identique pour le parc privé et le parc social

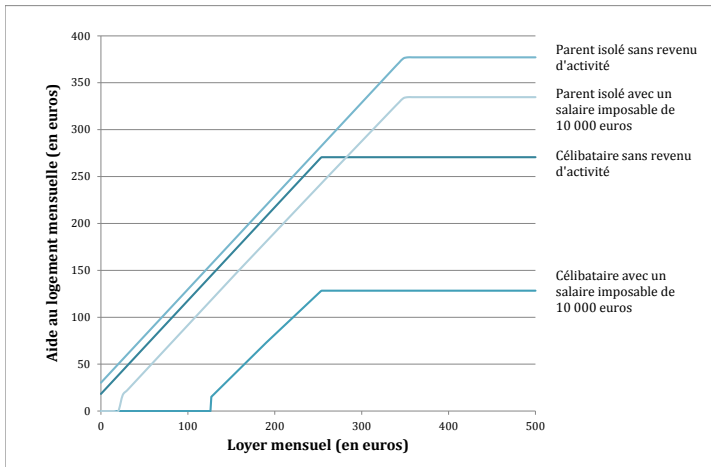
Les aides à la personne

Une législation complexe

- **La formule des aides $AL(z, m, L_1, R)$ dépend de**
 - la composition du ménage (m)
 - ses ressources (R)
 - son loyer (L_1)
 - la zone géographique (z)

Les aides à la personne

Un lien mécanique avec le montant du loyer sous le plafond



Les aides à la personne

Une législation complexe

- Plus de lien avec le montant du loyer au-dessus du plafond (87% des ménages du secteur privé en 2012)
- Une prestation sociale presque comme les autres dont le montant dépend :
 - De la composition du ménage
 - De ses ressources
 - De la zone géographique

Les aides à la personne

L'effet des aides sur les loyers

- Plusieurs études empiriques montrent un effet inflationniste des aides sur les loyers
 - Lafferère et le Blanc (2002)
 - Fack (2006)
 - Grislain-Letremy et Trevien (2014)
- Effet d'autant plus fort que l'offre de logement est limitée, comme à Paris.
- Un effet qualité ?
- Résultats similaires d'études à l'étranger
 - Royaume-Uni (Brewer et al. 2014)
 - Finlande (Kangasharju, 2010)

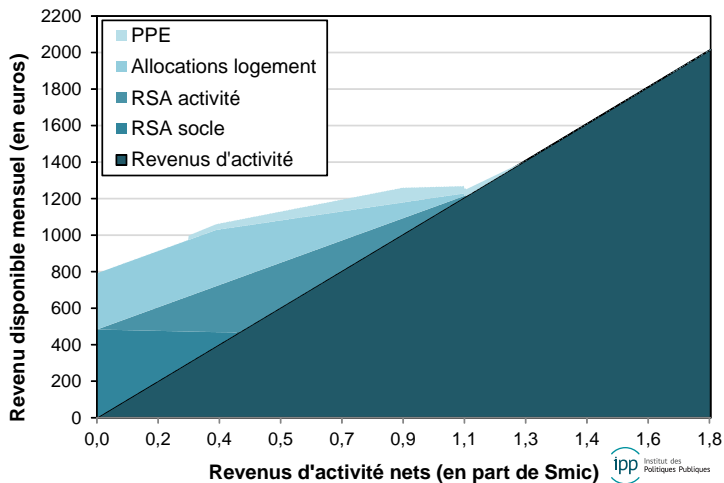
Les aides à la personne

Une intégration complexe au système socio-fiscal

- **Interactions complexes entre APL et RSA**
 - Ressources prises en compte différentes
 - Forfait logement déduit pour le RSA
 - Taux de non-recours différents
- **Incitation du retour à l'emploi**
 - Double dégressivité des APL et du RSA en fonction des revenus d'activité n'incite pas au retour à l'emploi

Les aides à la personne

Une intégration complexe au système socio-fiscal



Conclusion : Quelle pistes de réforme ?

- **Dans les zones tendues** : favoriser directement la construction plutôt qu'augmenter les subventions pour les ménages
- **Fusionner les aides au logement avec d'autres aides** :
2 propositions
 - **Fusion RSA-PPE-APL (Institut des politiques publiques)**
 - **Fusion APL et impôt sur le revenu (Trannoy et Wasmer)**

Conclusion : Quelle pistes de réforme ?

Fusion RSA-PPE-APL (Institut des politiques publiques)

- **Motivations**

- Réduire les effets inflationnistes
- Simplifier les aides aux bas revenus et éviter la stigmatisation
- Permettre une meilleure incitation au retour à l'emploi
- Mieux prendre en compte le cas des propriétaires pauvres

- **Enjeux**

- Champ (propriétaire, age) et modes de calculs à homogénéiser
- Choix du barème : garantie du même revenu disponible ou maintien des incitations au retour à l'emploi prévues par le RSA ?
- Mise en place d'une garantie des risques locatifs

Politiques du Logement et Inégalités

Gabrielle Fack, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et
Ecole d'Economie de Paris

Séminaire ENS-IAU 25 mars 2016