

# Les évaluation d'impact : le cas des aides à la personne

Gabrielle Fack, Université Paris Dauphine

France Stratégie, 31 janvier 2018

## Le contexte actuel

- **Un effort important de l'Etat pour le logement : 41,7 milliards d'euros en 2016**, soit 1,9% du PIB
- **Deux grandes catégories d'aides :**
  - **Aides aux consommateurs (55%) :**
    - **Visent à solvabiliser la demande** en couvrant une partie des dépenses de logement des ménages
    - **Dont aides personnelles au logement (18,1 M, soit 43%)**
  - **Aides aux producteurs de logement (45%) :**
    - **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 ?
- Que sait-on sur leur efficacité ?

# Sommaire

- I. Bref historique des aides à la personne
- II. Les caractéristiques des aides au logement
- III. L'effet des aides à la personne sur le marché du logement

# Bref historique des aides à la personne

- **1945-1970 : Engagement important de l'Etat dans le secteur du logement**
  - Aides à la reconstruction et développement du logement social
  - **1948** : Libéralisation des loyers du secteur privé, et **création d'une première allocation logement pour les familles**, l'ALF

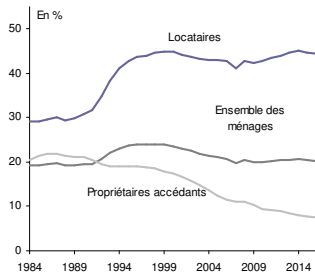
# Bref historique des aides à la personne

- **1970-2001 : La montée en puissance des aides à la personne**
  - Critiques de la politique d'aides à la pierre (qualité médiocre des HLM construits dans les années 50-60, effet sur la concentration spatiale des inégalités, ne bénéficient pas à tous les ménages les plus modestes)
  - **Création de l'allocation de logement sociale en 1971 (ALS)** pour certaines catégories de ménages sans enfants considérées comme vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées,...)
  - **Loi de 1978 : Création de l'aide personnalisée au logement** pour les locataires de logement conventionnés
  - **Réforme du bouclage des aides (1991-1993) :** extension de l'ALS à tous les ménages sous conditions de ressources
  - **Alignement des barèmes des différentes aides en 2001**

# Bref historique des aides à la personne

- **2001-2018 : la recherche de la maîtrise des coûts**
  - **2016 :**
    - Instauration de la dégressivité des aides pour les ménages dont le loyer est supérieur à un certain niveau maximum
    - Prise en compte du patrimoine (à partir de 30000 euros) dans le décompte des ressources
  - **Depuis le 1/10/2017 : baisse mensuelle des APL de 5 euros**

# Evolution de la part des bénéficiaires des allocations logement



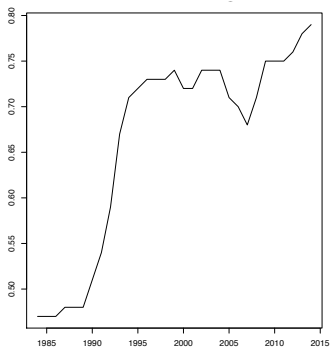
Source : CSL 2016

\* ALF, APL, ALS, hors logements d'hébergement collectif

Source : Comptes du logement 2016

# Evolution des montants distribués

Aides pour les locataires en pourcentage du PIB



Source : Grislain-Létrémy et Trévien (2016), d'après comptes du logement



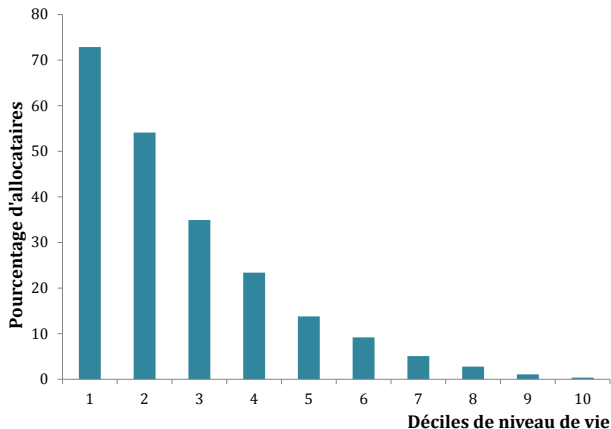
# Les caractéristiques des aides au logement

## 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
- **Un barème qui n'incite pas au retour à l'emploi**
  - Double dégressivité des APL et du RSA en fonction des revenus d'activité : en 2010, pour une personne seule gagnant entre 0,3 et 1 Smic, 100 euros de revenus d'activité supplémentaires n'augmentent les revenus que de 27 euros

# Les caractéristiques des aides au logement

## Proportion d'allocataires par niveau de vie



Source : Rapport de l'Institut des Politiques Publiques, 2015

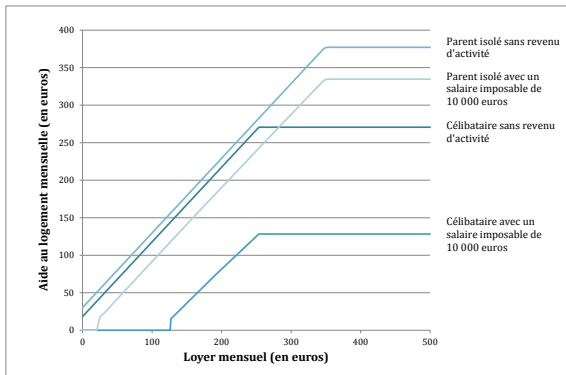
# Les caractéristiques des aides au logement

## Détermination du montant des aides

- Calcul de l'aide identique pour les logements ordinaires depuis la réforme de 2001
- Formule identique pour le parc privé et le parc social
- **La formule des aides  $AL(z, m, L_1, R)$  dépend de**
  - la composition du ménage ( $m$ )
  - ses ressources ( $R$ )
  - son loyer ( $L_1$ ) dans la limite d'un plafond (87% des ménages du secteur privé au dessus du plafond en 2012)
  - la zone géographique ( $z$ )

# Les aides à la personne

## Un lien mécanique avec le montant du loyer sous le plafond



Source : Rapport de l'Institut des Politiques Publiques, 2015

# L'effet des aides sur le marché du logement

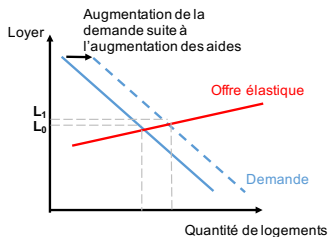
## Analyse théorique

- Au niveau du ménage
  - L'aide agit comme une subvention qui augmente le revenu des ménages et baisse le coût du logement
  - Effet théorique : augmentation de la demande de logement
- Au niveau du marché du logement, l'effet sur les loyers et la construction dépend de
  - La réaction de l'offre : si celle-ci réagit peu, l'augmentation des aides peut avoir un effet inflationniste
  - De l'horizon temporel considéré (court terme / long terme)
  - Du degré de segmentation des marchés du logement
  - De la possibilité de discriminer pour les bailleurs

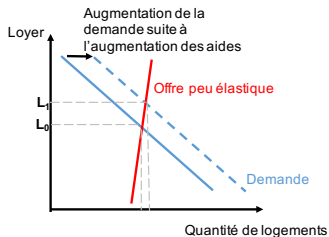
# Effet théorique des aides à la personne

## L'importance de la réaction de l'offre

Effet des aides avec offre élastique



Effet des aides avec offre peu élastique



# L'effet des aides sur le marché du logement

## Analyse empirique

- Objectif de l'analyse empirique : **estimer l'effet causal des aides** sur les loyers ou la construction
- Difficultés pour passer de la corrélation à la causalité
  - Causalité inverse entre les loyers et les aides : sous le plafond, les aides augmentent mécaniquement avec le loyer
  - Les ménages bénéficiaires et non bénéficiaires d'aides peuvent avoir des comportements différents sur le marché du logement qui engendrent des différences de loyer et de types de logement choisis
  - L'effet global sur la construction ne peut se mesurer qu'à long terme

# L'effet des aides sur le marché du logement

## Analyse empirique

- Pour mesurer effet causal : utiliser des variations exogènes du montant des aides engendrées par la législation
  - Suite à la réforme du bouclage des aides (1991-1993) les petits ménages modestes sont devenus éligibles
    - Laferrère et le Blanc (2002) : concentrent leur analyse sur des logements identiques dont le locataire passe du statut de non aidé à aidé, ce qui permet de mesurer un effet discrimination
    - Fack (2005)
  - Le zonage du territoire crée des discontinuités dans les montants des aides entre territoires similaires
    - Grislain-Létrémy et Trévien (2014)

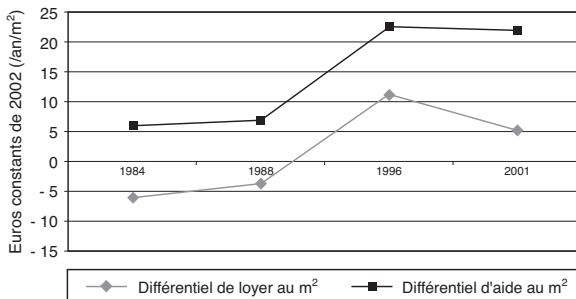


# L'effet des aides sur le marché du logement

Analyse Fack (2005)

- **Stratégie d'estimation en double différence**
  - Les ménages qui ont le plus bénéficié de la réforme du bouclage des aides sont les ménages du premier quartile de la distribution des revenus (petits ménages modestes)
  - Stratégie d'estimation : comparer l'évolution des loyers des ménages du premier quartile (groupe de traitement) à ceux du second quartile (groupe de contrôle), avant et après la réforme, par rapport à l'évolution des aides
  - La variation des montants des aides provient de la réforme, et non des choix des ménages ou de changements dans le niveau des loyers
- **Hypothèse nécessaire pour identifier un effet causal :**  
supposer que, si la réforme du bouclage n'avait pas eu lieu, les loyers des ménages du premier quartile auraient évolué de façon similaire au loyer des ménages du second quartile

## Analyse empirique : Fack (2005)



*Lecture : en 1996, les ménages du 1<sup>er</sup> quartile reçoivent 23 euros d'aide en plus et paient 11 euros en plus de loyer par m<sup>2</sup> que les ménages du 2<sup>e</sup> quartile.*

*Champ : ménages locataires, secteur privé.*

Source : Fack (2005) à partir des Enquêtes Logement

# L'effet des aides sur le marché du logement

Analyse empirique : Fack (2005)

- **Question de la validité de l'hypothèse identificatrice**
  - Hypothèse qui ne peut pas être testée directement
  - Mais on peut vérifier que c'était le cas sur des périodes précédentes (avant la réforme)
  - Possibilité de prendre en compte l'évolution des caractéristiques de la population sur la période
  - Cette hypothèse suppose également que les marchés sont segmentés (pas de contamination de la hausse des aides au logements occupés par les ménages du deuxième quartile)

# L'effet des aides sur le marché du logement

## Analyse empirique : Fack (2005)

- **Résultats**

- Les résultats suggèrent qu'entre 50 et 78 % des aides ont été absorbées par des hausses de loyer

- **Interprétation**

- Effet pur du loyer ou effet loyer et qualité ?
  - Pas d'effet significatif sur la taille et le confort de base des logements des bénéficiaires
  - Mais indicateurs de qualité limités dans l'enquête logement (en particulier sur le quartier)
  - Difficulté à séparer l'effet qualité de l'effet prix si les logements occupés par les ménages nouvellement éligibles ont des caractéristiques spécifiques (ex logements en centre ville pour les étudiants)
- **Contexte particulier de la réforme du bouclage**, qui a rendu éligible aux aides des catégories bien spécifiques et identifiables de ménages, comme les étudiants, ce qui facilite la discrimination de la part des bailleurs : l'effet inflationniste est concentré dans les centres villes des agglomérations

# L'effet des aides sur le marché du logement

Analyse empirique : Fack (2005)

- **L'effet inflationniste élevé suggère que l'offre a peu réagi, du moins à court et moyen terme**
- Résultats cohérent avec les mesures existantes de l'élasticité de l'offre très faibles en France, estimées à 0,3-0,4 (Caldera et Johansson, 2013, Chapelle et Eymeoud, 2017), contre 1,5 à 2 aux Etats-Unis
- **Mais difficulté à mesurer directement un effet sur l'offre**
  - Analyse menée avec une enquête ménages (Enquête logement)
  - Effet sur l'offre à mesurer sur l'ensemble du marché immobilier, et peut être un effet de long terme, plus difficile à identifier

# L'effet des aides sur le marché du logement

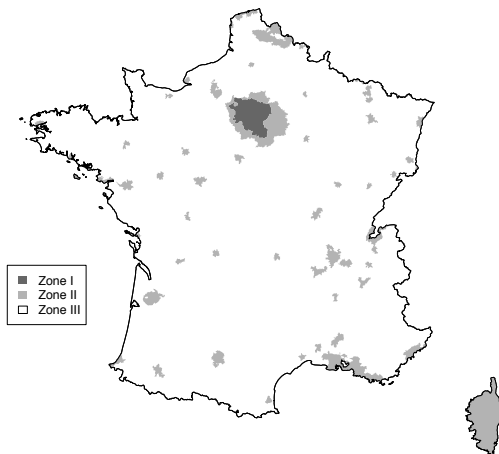
Gislain-Létrémy et Trévien (2014)

- **Stratégie d'estimation à la discontinuité**

- Le seuil arbitraire de 100000 habitants détermine fortement la probabilité pour une agglomération d'être classée en zone II plutôt que III
- La différence de montant d'aide entre les zones II et III est entre 15 et 40 euros par mois
- Stratégie d'estimation : comparer les loyers dans le secteur privé dans les agglomérations ayant des niveaux de population et des caractéristiques similaires, mais classés en zone II ou III en fonction du dépassement du seuil de 100000 habitants
- Hypothèse nécessaire pour identifier un effet causal : supposer que les marchés du logements classés en zone II dans les agglomérations d'un peu plus de 100000 habitants sont similaires à ceux des agglomérations d'un peu moins de 100000 habitants classés en zone III, excepté pour la différence de montant d'aide.

# Grislain-Létrémy et Trévien (2014)

## Zonage géographique des aides au logement



Source : Grislain-Létrémy et Trévien (2014)

# L'effet des aides sur le marché du logement

Grislain-Létrémy et Trévien (2014)

## • Résultats

- Les résultats suggèrent que les loyers sont environ 4% plus élevés en Zone II par rapport aux agglomérations comparables classées en zone III, soit environ 20 euros par mois, sur l'ensemble de la période 2005-2012
- Ces résultats sont pour l'ensemble du secteur privé (ménages aidés et non aidés) : pour les ménages bénéficiaires, l'effet estimé est de l'ordre de 5% contre 3% pour les autres ménages
- Les résultats suggèrent donc un effet inflationniste qui s'étend à l'ensemble du marché locatif privé, même si les ménages bénéficiaires connaissent une hausse plus forte
- Pas d'effet significatif sur la qualité des logements ni sur le stock total de logements locatifs, même si un effet sur les logements une pièce

## • Interprétation

- Question de la comparabilité des différents marchés (agglomérations comparées ont entre 50000 et 180000 habitants)
- Pas de possibilité de savoir ce qui se passe à l'intérieur d'une agglomération



# L'effet des aides sur le marché du logement

## Analyses à l'étranger

- **Résultats similaires en Finlande (Kangasharju, 2010)**, estimant un effet inflationniste de 60 à 70%
- **Aux Etats-Unis :**
  - Ericksen et Ross (2015) trouvent que l'effet global sur le marché dépend fortement de l'élasticité de l'offre sur le marché local : effet nul ou négatif sur les marchés peu tendus, mais effet inflationniste sur les marchés tendus
  - Collinson et Ganon (A paraître) trouvent que le relèvement du plafond maximum pour les loyers dans certaines grandes agglomérations a eu un effet inflationniste de 50% sur les ménages bénéficiaires, sans effet sur la qualité.

# L'effet des aides sur le marché du logement

## Analyses à l'étranger

- **Au Royaume -Uni : seules études portant sur des baisses des aides**
  - Gibbons et Manning (2006)
    - Analysent une réforme qui a réduit les aides de 10 à 15 % pour les nouveaux bénéficiaires en 1996-1997, et montrent que les loyers de ces ménages ont baissé de 6 à 10% par rapport aux ménages déjà bénéficiaires suite à la réforme, sans effet significatif sur la taille des logements occupés.
    - Ils estiment ainsi qu'entre 60 et 66% de la baisse a été supportée par les bailleurs.
  - Brewer et al. (IFS report, 2014) analysent l'effet à très court terme d'une réforme qui a réduit les aides d'environ 7 £/mois en 2011-2012 et trouvent des effets hétérogènes :
    - Baisse substantielle des loyers dans les banlieues de Londres et les Midlands, mais pas dans le reste du pays

# Conclusions

Peut-on anticiper l'effet d'une baisse des aides ?

- **Résultats convergents dans la littérature sur le fait qu'une augmentation des aides a un effet inflationniste sur les loyers lorsque les marchés sont tendus**, même si l'ampleur de l'effet dépend du contexte étudié
  - Le type de mesure (et en particulier les caractéristiques et la part de la population affectée) est susceptible de jouer fortement
  - **L'effet d'une hausse et d'une baisse des aides n'est pas forcément symétrique (effet de cliquet)**
- Effet global sur l'offre beaucoup plus difficile à mesurer
- Question des effets d'équilibre général des allocations logement sur les autres marchés (et en particulier sur le marché du travail) pas évalué
- Manque de données exhaustives sur les loyers permettant de mener des analyses plus précises

# Les évaluation d'impact : le cas des aides à la personne

Gabrielle Fack, Université Paris Dauphine

France Stratégie, 31 janvier 2018