

L'effet inflationniste des APL sur les loyers Le risque d'une fausse piste

Synthèse

André Costa

Jean Duchatelet

Frédérique Lahaye

Alexandre Le Guyader

Xavier Ousset

Kevin Parra

14 décembre 2017

Les aides personnelles au logement (APL) sont accusées d'avoir eu un effet inflationniste sur les loyers : elles auraient été captées en large partie par les bailleurs qui, face à une demande croissante et dopée par ces allocations, en auraient profité pour augmenter les loyers. En somme, faute d'une offre suffisante de logements, l'ajustement du marché se serait fait par les prix.

Soutenue par plusieurs auteurs depuis une quinzaine d'années, cette théorie présente pourtant de lourdes fragilités. La présente note passe en revue les différents arguments et études qui peuvent lui être opposés. Il en ressort un paysage d'ensemble où les APL n'ont probablement pas joué le rôle qu'on leur prête souvent.

Le gouvernement a fait état d'un possible effet inflationniste des aides personnelles au logement (APL) sur les loyers. Il se réfère à différentes études pour asseoir sa démonstration. On citera en particulier ici les travaux d'Anne Laferrère et David le Blanc (2002), de Gabrielle Fack (2006), de Céline Grislain-Letremy et Corentin Trevien (2014), et enfin d'Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet (2015) qui traite aussi de la fusion des APL avec d'autres aides sociales¹.

Cette théorie de l'effet inflationniste des APL a été avancée comme une justification aux mesures d'économie budgétaire envisagées par le gouvernement sous forme de baisse de cette allocation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018. Or le débat public sur la réalité de cet effet inflationniste n'a pas permis de confronter sérieusement les arguments des tenants de cette théorie et ceux des travaux qui la réfutent ou la relativisent, par exemple ceux de l'Inspection générale des affaires sociales (2012), de Jacques Friggit (2012), de Michel Mouillart (2013), de Bernard Coloos (2015), de Pierre Madec (2017) et de nombreux autres spécialistes et professionnels du logement².

Au moment où le Parlement est saisi de ce sujet et où des décisions importantes sont prises, l'objet de cette note est de faire état de l'ensemble de ces arguments, y compris ceux qui n'apparaissent pas dans les débats actuels et qui doivent être pris en compte pour fonder les décisions des pouvoirs publics.

¹ Anne Laferrère et David Le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », INSEE, *Economie et statistique*, n° 351, 2002, disponible ici : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1376290/es351a.pdf> ; Gabrielle Fack, « Are Housing Benefits an Effective Way to Redistribute Income? », *Labour Economics*, 2006, vol. 13, issue 6, 747-771 (thèse 2007 : *Formation des inégalités, politiques du logement et ségrégation résidentielle*) ; Céline Grislain-Letremy et Corentin Trevien, « The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector. The French Example », Insee, Direction des études et synthèses économiques, 2014 (disponible ici : <https://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/pse-ministere-eco-trevien-housing-subsidies.pdf>) ; Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet, « Les allocations logement, comment les réformer », Cepremap et Institut des politiques publiques, 2015 (disponible ici : <http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS38.pdf>). Voir aussi certains rapports de la Cour des comptes, en particulier « Les aides personnelles au logement », 16 septembre 2015.

² Inspection générale des affaires sociales, « Évaluation des aides personnelles au logement », mai 2012 (disponible ici : http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RM2012-054P_APL_Synthese_DEF.pdf) ; Jacques Friggit « Un effet inflationniste des aides au logement peut-il avoir contribué à la hausse des prix immobiliers ? » et annexe 4.5, « L'effet inflationniste des aides au logement reste à estimer », juillet 2012, p. 34 et suivantes ; Michel Mouillart, « Les aides au logement sont-elles au service de la hausse des prix ? », *Constructif*, juin 2013 ; Bernard Coloos, « Aides au logement », *L'observateur de l'immobilier du Crédit Foncier*, n° 91 (2015) ; Pierre Madec, « Discours de politique générale : haro sur les aides au logement », *Alternatives économiques*, 5 juillet 2017.

Les aides au logement

Les aides personnelles au logement sont constituées de trois dispositifs destinés au paiement des loyers : l'allocation de logement à caractère familial créée en 1948 pour aider les familles à se loger dans la période de pénurie d'après-guerre ; l'allocation de logement sociale créée en 1971 pour aider également d'autres catégories modestes de la population à se loger telles que les jeunes travailleurs et les personnes sans emploi au-delà d'un certain âge ; enfin, l'aide personnalisée au logement (APL) créée en 1977 et destinée à aider tous les ménages sous conditions de ressources et habitant des logements neufs ou réhabilités avec les nouvelles aides de l'État. Dans les années 1990, le législateur a souhaité mettre de l'ordre dans cet ensemble : il a procédé à un « bouclage des aides » qui a permis d'aligner vers le haut tous les montants d'aides et d'inclure tous les ménages, indépendamment de leur âge, de leur situation sociale ou familiale - et notamment les étudiants. On compte actuellement un peu plus de 6 millions de ménages bénéficiaires.

Le montant des aides au logement est la différence entre le loyer payé dans la limite d'un plafond et un reste à charge. Le plafond ne dépend pas du revenu tandis que le reste à charge croît avec le revenu. Le dispositif varie également en fonction d'un zonage qui découpe le territoire en trois sections : zone I (Paris et cœur de l'Île-de-France), zone II (agglomérations de plus de 100 000 habitants, franges de l'Île-de-France, certaines agglomérations plus petites présentant un marché immobilier tendu), zone III (le reste du territoire).

1. DE QUELLE HAUSSE DES LOYERS PARLE-T-ON ?

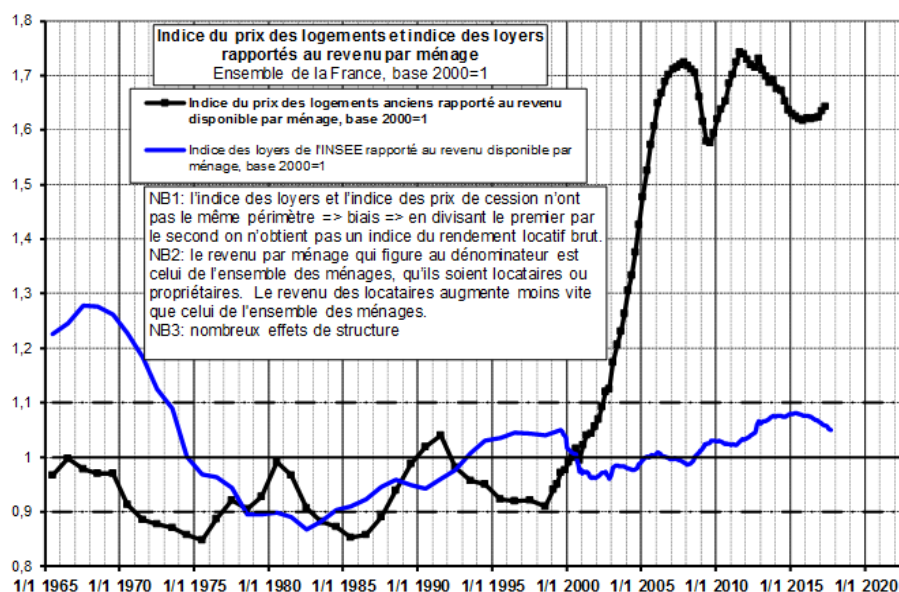
Le champ des études mises en avant par les défenseurs de la théorie inflationniste des APL appelle, pour commencer, quelques commentaires.

L'objet des travaux d'Anne Laferrère (2002) et de Gabrielle Fack (2006/2007) est de montrer qu'au cours des années 1990 et suivantes les loyers des bénéficiaires des aides au logement ont progressé plus vite que ceux des non bénéficiaires, et que les APL seraient responsables de cette sur-inflation. Mais il importe de souligner que ces études excluent les loyers des organismes de logement social (5 millions de logements environ). Or le nombre de bénéficiaires des APL dans le parc social est de 2,5 millions de familles. Ceci signifie que, pour ces locataires qui représentent environ 40 % des bénéficiaires des APL, il n'y a pas et il ne peut pas y avoir d'effet inflationniste de ces aides puisque les loyers sociaux sont plafonnés.

Contrairement à ces études qui comparent l'évolution des loyers entre ménages bénéficiaires et non bénéficiaires, celle de Céline Grislain-Letremy et Corentin Trevien (2014) prend un autre chemin : elle raisonne sur l'ensemble des loyers privés, bénéficiaires

et non bénéficiaires, puis sur les loyers des ménages modestes. Or il est important de noter que, contrairement à ce que suggèrent certains préjugés, l'indice des loyers évolue depuis les années 1970 comme les revenus de l'ensemble des ménages et ne paraît pas impacté par une quelconque influence des APL.

Graphique 1 - Évolution de l'indice du prix des logements et de l'indice des loyers rapportés au revenu disponible par ménage



Source : CGEDD

Note de lecture : l'indice des loyers évolue depuis les années 1970 comme les revenus de l'ensemble des ménages et ne paraît pas impacté par une quelconque influence des APL.

2. QUE PENSER DES ÉTUDES SUR L'EFFET INFLATIONNISTE ?

Les études d'Anne Laferrère (2002) et de Gabrielle Fack (2006) portent sur une période de temps très particulière, celle des années 1990, au moment de l'extension de l'allocation de logement à des catégories de bénéficiaires jusqu'ici non couvertes, en particulier les étudiants. Du jour au lendemain, ceux-ci ont enregistré une augmentation exceptionnelle de leur pouvoir d'achat en matière de logement sans que l'offre ait eu le temps de s'ajuster à la demande. Une hausse exceptionnelle des loyers en a résulté, et les études le montrent à juste titre. Cependant, après cette période qui date aujourd'hui de vingt-cinq ans environ, les APL ont été sous-actualisées quasiment chaque année, et parfois même pas actualisées du tout pendant plusieurs années. Entre 2001 et 2010, les loyers des allocataires d'APL en valeur nominale ont ainsi augmenté de 32 % alors que les loyers

plafonds de l'APL n'ont augmenté, eux, que de 15 %, soit moins vite que l'inflation sur la même période (17 %).

Si l'on a pu constater un effet inflationniste dans la période exceptionnelle des années 1990, il devient impossible de faire état d'un tel effet dans la période récente, compte tenu de ce découplage entre l'évolution à la hausse des loyers réels et l'évolution à la baisse relative des loyers plafonds de l'APL. Les études concernées ont donc un intérêt historique et peuvent inciter à une plus grande prudence dans l'évolution des aides, mais elles ne sont plus d'actualité.

Ajoutons, comme l'a souligné l'Igas (2012), que la très grande majorité (90 %) des loyers du secteur privé sont au-dessus des plafonds de loyer pris en compte par l'APL. Du fait de ce plafonnement, la hausse de ces loyers n'augmente pas l'APL du bénéficiaire. Dans ces cas, l'APL ne crée donc pas de pression à la hausse sur les loyers.

L'étude de Céline Grislain-Letremy et Corentin Trevien (2014) cherche à surmonter ce déficit d'explication, mais souffre de défauts différents. Son échantillon est extrêmement faible (enquête « Loyers et charges » et enquête nationale logement/ENL) et ne peut servir à une démonstration de portée plus générale faute de représentativité. Les auteurs ont dû recourir à deux enquêtes différentes pour obtenir un nombre décent de données car, à ce jour, l'accès à des bases de données plus importantes, comme celle de la Cnaf, n'est pas possible.

Par ailleurs, l'étude est centrée autour de l'idée que, à la limite de deux zones ayant des barèmes d'APL différents, c'est l'APL la plus élevée qui a poussé les loyers vers le haut. Les auteurs suggèrent ainsi qu'en zone II (agglomérations de plus de 100 000 habitants, franges de l'Île-de-France, certaines agglomérations plus petites présentant un marché immobilier tendu) où les APL sont plus élevées, les loyers sont plus élevés qu'en zone III (reste du pays hors agglomération parisienne) où les APL sont plus faibles. Pour le montrer, ils observent les écarts de loyers de part et d'autre du seuil des « 100 000 habitants » : des agglomérations de 100 000 à 180 000 habitants, c'est-à-dire juste au-dessus de ce seuil, d'une part ; et des agglomérations de 50 000 à 100 000 habitants, c'est-à-dire juste au-dessous de ce seuil, de l'autre.

Cette démarche se heurte à plusieurs difficultés. D'une part, en mettant la focale sur quelques agglomérations-frontières, on ne se concentre pas nécessairement sur les territoires les plus critiques du point de vue du problème qui nous occupe, c'est-à-dire le haut de la zone II et ceux où se concentrent le plus grand nombre de bas revenus susceptibles d'être éligibles aux APL. Par ailleurs, il paraît hautement probable que, au moment où l'administration a défini les limites du zonage, elle a déjà tenu compte, pour définir ce zonage, des loyers qui étaient les plus élevés et surtout les plus dynamiques. Autrement dit, la différenciation des loyers a-t-elle commencé après le zonage APL ou existait-elle déjà avant pour des raisons qui sont sans rapport avec les APL ? L'étude n'en dit rien. Il faut par ailleurs noter que si l'écart de loyer attribué aux APL est net, il demeure peu élevé (4,04 % entre 2005 et 2012 dans une étude où l'intervalle de confiance à 95 % va de 2,5 % à 5,6 %...).

De plus, comme on l'a déjà souligné, l'étude raisonne sur l'ensemble des loyers et non pas seulement sur les loyers des allocataires, et elle ne constate qu'une faible différence entre ménages modestes et autres ménages. Enfin, contrairement à diverses affirmations, le tableau 2 de l'article d'*Insee Analyses* publié par les auteurs en novembre 2014 montre une corrélation entre le niveau des loyers et la taille de l'agglomération³. Bref, faute de convaincre sur ces différents points, les résultats de ce travail paraissent à la fois fragiles et de faible portée.

Une version plus récente de l'étude – encore non publiée à ce jour – semble en revanche indiquer un effet des APL sur l'offre de petits logements : 5 euros d'APL supplémentaires augmenteraient de 0,4 point la part des studios dans l'offre locative privée⁴. En effet, il convient de souligner que la plupart des travaux en faveur de la théorie inflationniste ne mesurent que l'effet « négatif » sur les prix de l'accroissement de la solvabilité des foyers (et donc sur la demande) sans prendre en compte suffisamment l'effet « vertueux » sur les variations de l'offre à moyen et long terme. L'hypothèse de travail des auteurs est souvent que l'ajustement du marché se fait essentiellement par les prix (au profit des bailleurs, donc) et quasiment pas par les quantités, c'est-à-dire par l'offre de logements. Or, si elle est

³ Disponible ici : <https://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/pse-ministere-eco-trevien-housing-subsidies.pdf>

⁴ Les auteurs ont exposé leurs nouveaux résultats dans différents séminaires. Cité notamment par Philippe Askenazy, « La démonstration de l'effet pervers des APL n'est pas aussi tranché que certains le prétendent », *Le Monde*, 29 août 2017.

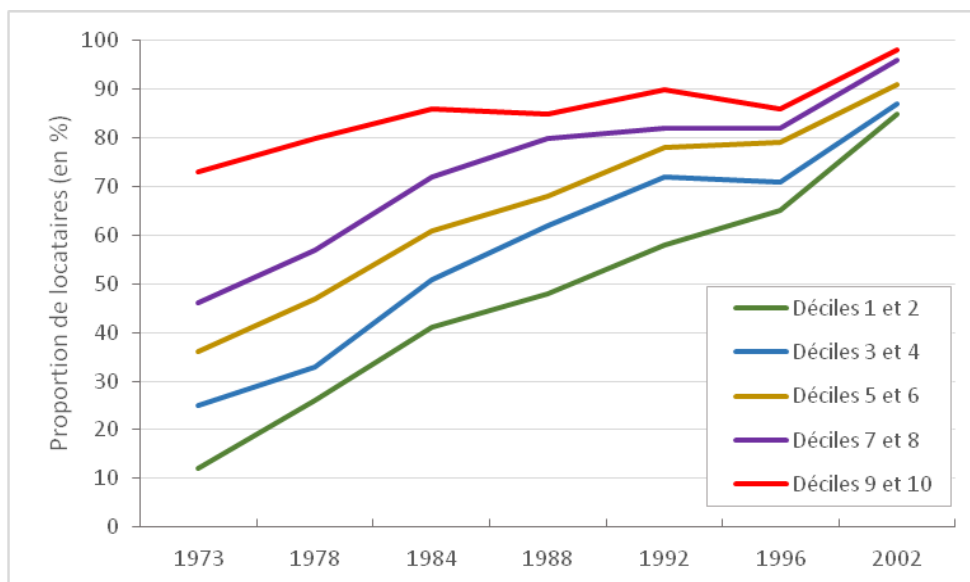
sans doute insuffisante, l'élasticité de l'offre n'est probablement pas nulle à long terme et peut varier sensiblement d'un territoire à l'autre.

3. EFFETS QUALITÉ, EFFETS DE CONTEXTE GÉNÉRAL

Les études précitées prennent également mal en compte l'effet qualité, par exemple les travaux de rénovation hors éléments de confort. Elles courent donc le risque de le sous-estimer⁵. L'amélioration de la qualité d'un produit ou d'un service est considérée par l'Insee comme un changement du produit ou du service et, dans ce cas, la hausse de son prix ne peut être considérée comme un simple effet inflationniste. Il importe donc de savoir si les logements des bénéficiaires d'APL ont connu une amélioration supérieure à celle des autres logements, ce qui pourrait justifier, au moins en partie, la hausse de leurs loyers.

À cet égard, on trouve dans l'étude publiée par Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet (2015) un tableau particulièrement éclairant (voir graphique ci-après) qui nous montre plusieurs choses.

Graphique 2 - Évolution de la proportion de locataires du secteur libre ayant des logements tout confort⁶, en fonction du décile de revenu par unité de consommation (en %)



Source : P. Moati et R. Rochefort, Mesurer le pouvoir d'achat, 2008, p.264.

⁵ Ceci, en raison de la pauvreté des variables mesurant la qualité d'un bien dans les bases de données existantes. Il n'existe pas, par exemple, de variables mesurant la qualité d'équipement de la cuisine, l'état des peintures, du sol... Or, pour un propriétaire, ces travaux sont ceux qui permettent le plus aisément d'accroître la qualité de son bien.

⁶ Salle de bains, toilettes et chauffage central.

D'abord, entre 1973 et 2002, l'amélioration est très nette : en 2002, tous déciles de revenu confondus, plus de 80 % des locataires du secteur libre ont accès à un logement « tout confort » (salle de bains, toilettes et chauffage central), alors qu'ils étaient moins de 50 % en 1973 dans les déciles 1 à 7. Cette amélioration générale s'accompagne d'une convergence remarquable de tous les locataires du secteur libre et d'un resserrement progressif des écarts entre les ménages les plus modestes et les ménages les plus aisés, singulièrement dans les années 1996-2002. Pourtant, en 1973, les ménages les plus modestes (déciles 1 et 2) avaient un écart de confort de 60 points avec les déciles 9 et 10. Ils ont réduit cet écart à 10 points en 2002, gagnant ainsi 50 points, tandis que les plus aisés n'en gagnaient qu'une vingtaine. Aucune analyse ne permet aujourd'hui d'affirmer que cette amélioration plus forte pour les ménages les plus modestes est due aux APL, mais il n'est pas interdit de penser que la hausse de leurs loyers a permis de financer des travaux qui n'auraient peut-être pas pu l'être aussi rapidement sans elles.

En tout état de cause, les ménages les plus modestes paient sans doute des loyers plus chers, mais pour des logements dans l'ensemble de meilleure qualité qu'il y a quarante ans, et même qu'il y a vingt ans. La mauvaise prise en compte de cet effet qualité dans les études conduisant à un simple effet inflationniste conduit probablement à une surestimation de ce dernier⁷.

Des éléments de contexte général doivent également être pris en compte, notamment les déplacements de population. L'urbanisation de la France et les effets d'agglomération liés à la métropolisation de l'activité ont poussé de nombreuses familles modestes à se déplacer de zones peu denses vers des zones plus denses, là où les loyers sont plus chers et les logements plus petits. Le taux de rotation a, on le sait, un impact important sur le niveau des loyers, ceux-ci étant réajustés à chaque vacance. Or cette rotation est plus importante en ville qu'en zone rurale ; et, selon Michel Mouillart, les hausses de loyer en cas de changement de locataire ne sont pas corrélées à l'existence ou non d'aides personnelles⁸.

⁷ Jacques Friggit a montré qu'entre 1970 et 2006, les locataires aidés sont ceux dont le confort s'est le plus amélioré. « Un effet inflationniste des aides au logement peut-il avoir contribué à la hausse des prix immobiliers ? » et annexe 4.5 « L'effet inflationniste des aides au logement reste à estimer », juillet 2012, pp. 34 et suivantes.

⁸ Cité par Bernard Coloos, « Aides au logement », art. cité.

De plus, rien ne laisse penser qu'en cas de baisse de l'APL, les loyers baisseraient de manière significative. Ainsi, en Grande-Bretagne, selon une étude gouvernementale (2014)⁹, la baisse des allocations décidée en 2012 n'aurait pesé que pour 11 % sur les bailleurs sous forme de baisse de loyer, et pour 89 % sur les locataires sous forme de perte de pouvoir d'achat¹⁰. La littérature académique en économie comportementale va dans le même sens¹¹.

Au total, les conclusions des études sur l'effet inflationniste des APL apparaissent fragiles. Elles se heurtent notamment aux arguments portant sur l'existence d'un parc HLM non inflationniste, l'absence d'effet général de l'APL sur les loyers, le caractère exceptionnel et ancien de l'extension de l'APL aux catégories initialement non bénéficiaires et aux étudiants, la baisse relative des plafonds de loyer des APL par rapport à l'évolution des loyers privés réels, l'échantillon insuffisant et l'ambiguïté de l'étude sur les effets du zonage, l'insuffisante prise en compte de l'effet qualité et des effets de prix liés au développement de l'urbanisation et de la métropolisation. Si l'ensemble de ces facteurs était pris en compte, il est probable que le solde des effets inflationnistes spécifiquement imputables aux APL serait réduit à peu de chose¹².

4. RÔLE DES DÉSÉQUILIBRES ENTRE OFFRE ET DEMANDE

Il existe des différences considérables de niveau de loyer entre la Région parisienne, les grandes villes, les zones touristiques et les zones rurales. Ce problème est incontestable et entraîne des difficultés importantes pour les familles modestes qui, compte tenu de la concentration des emplois, viennent habiter dans les zones tendues. Dans certaines villes universitaires notamment, les petits logements situés à proximité des centres-villes sont chers en raison de la pression liée à la demande universitaire.

⁹ *The impact of recent reforms to Local Housing Allowances: Summary of key findings*, 2014.

¹⁰ Voir aussi sur ce sujet William Le Goff, Martine Drozd et Romain Desforges, « Dix années de politiques du logement britanniques : le tournant néo-conservateur », et « La consolidation conservatrice en matière d'aides et de logement social », dans *Politique du logement* du 3 décembre 2016 (disponible ici : <http://politiquedulogement.com/author/wlegoff/>).

¹¹ Richard Whittle, Thomas Davies, Matthew Gobey, John Simister, « Behavioural Economics and House Prices: a Literature Review », Macrothink Institute, 2014 (disponible ici : <http://www.macrothink.org/journal/index.php/bmh/article/view/6262>).

¹² Bernard Coloos, « Aides au logement », art. cité.

La raison en est d'abord le déséquilibre « local » entre l'offre de logements, notamment les logements à loyer abordable, et la demande. En Région Île-de-France, le nombre de constructions est, malgré des progrès incontestables (70 000 logements commencés en 2016, soit 12 % de plus qu'en 2015), durablement et notoirement insuffisant. C'est donc là qu'il faut trouver des solutions à une échelle quantitative très supérieure, de même que pour le logement des étudiants.

C'est tout le sens du « choc de l'offre¹³ » souhaité par le président de la République qui devra être précisément défini et développé prioritairement dans les zones de déséquilibre des marchés du logement et les zones proches, avec un effet sur le moyen terme.

Rappelons par ailleurs que, selon une étude un peu ancienne du ministère des Affaires sociales, les APL permettent de réduire le taux de pauvreté en France de 3 points (14 % au lieu de 17 %) et que, sans nul doute, il ne serait pas bon pour notre pays que le taux de pauvreté augmente.

À cet égard, la croissance du budget des APL n'est pas sans lien avec la crise économique et le développement de la précarité, sans oublier le rajeunissement et la paupérisation des locataires par rapport aux autres catégories d'habitants.

CONCLUSION

La théorie de l'effet inflationniste des APL est aujourd'hui l'objet de doutes sérieux et concordants.

La présente note n'avait pas pour objet de se pencher sur d'autres débats, pourtant très importants, portant sur les APL – comme par exemple le débat lancé par l'Institut des politiques publiques sur l'intérêt de fusionner les APL avec d'autres aides sociales – ou bien sur les actions sur l'offre, différenciées d'un territoire à l'autre, qui peuvent être développées et perfectionnées en lien avec les acteurs du logement, non plus que sur la régulation des loyers en zones tendues.

¹³ L'expression « choc de l'offre », si elle est de nature à frapper les esprits, demanderait à être précisée et rendue plus concrète.

Enfin, il conviendrait de renforcer les capacités d'évaluation et d'analyse de la politique des APL en autorisant l'accès aux bases de données les plus riches (notamment celle de la Cnaf) à des économistes habilités¹⁴ (extérieurs ou appartenant à une administration). Répondre à ce simple besoin permettrait, sans nul doute, de bien mieux comprendre leurs effets sur l'offre et la demande et, en définitive, à l'État de prendre les mesures les plus adéquates, les plus efficaces et les mieux proportionnées aux problématiques soulevées.

¹⁴ La Cnil pourrait être associée à un tel projet afin de s'assurer du respect des règles de confidentialité.