

Les aides personnelles au logement : finalités, impacts et perspectives

Francis CALCOEN
Directeur de recherche au CNRS (CRESGE-LABORES)

Didier CORNUEL
Professeur à l'université de Lille 1. Membre de l'IFRESI

Juillet 2002

AVANT-PROPOS	5
1 - Les aides personnelles dans la politique du logement : historique et problématique	5
2 - Spécificité du bien logement et des aides personnelles	6
<i>a. Nature du bien logement</i>	<i>6</i>
<i>b. Le barème des allocations de logement comme barème général des aides personnelles</i>	<i>7</i>
3 - Impact des aides personnelles sur le comportement du ménage en l'absence de réaction du bailleur	7
<i>a. La nature économique des aides à la personne</i>	<i>7</i>
<i>b. Le choix optimal du ménage</i>	<i>7</i>
<i>c. Préférences du ménage et équilibre</i>	<i>8</i>
<i>d. Déplacement de l'équilibre avec le revenu, les prix et les préférences du ménage</i>	<i>8</i>
<i>e. Dépense de logement et taux d'effort des ménages</i>	<i>9</i>
4 - Et si le bailleur réagit à l'existence des aides personnelles ?	9
<i>a. Les conditions de la discrimination</i>	<i>9</i>
<i>b. De combien le locataire est-il prêt à surpayer son logement ?</i>	<i>10</i>
<i>c. L'équilibre concurrentiel</i>	<i>10</i>
<i>d. L'équilibre de contrat</i>	<i>11</i>
5 - Conclusion et perspectives	12
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN FRANCE DANS L'HISTOIRE DES POLITIQUES DU LOGEMENT	14
1 - 1945-1965 : Une montée en charge de l'intervention publique	14
2 - 1965-1977 : De la maturité d'une politique à sa remise en cause	15
3 - 1977 - 1990 : Une réforme mise en œuvre progressivement dans un contexte économique et social modifié	16
4 - Depuis 1990 : Une réforme en voie d'achèvement mais complétée par une politique très sociale du logement	18
5 - Conclusion du premier chapitre	20
<i>a. Ruptures et inflexions progressives</i>	<i>20</i>
<i>b. Efficacité économique et efficacité sociale</i>	<i>21</i>

CHAPITRE II - FINALITES DES POLITIQUES ET PROBLEMATIQUE ECONOMIQUE	22
1 - Finalités et Impacts des aides personnelles et orientations des politiques du logement	22
<i>a. Efficacité économique</i>	<i>22</i>
<i>b. Efficacité sociale.....</i>	<i>25</i>
<i>c. Maîtrise budgétaire.....</i>	<i>27</i>
2 - Problématique économique du logement et des interventions publiques	28
<i>a. Le logement et l'analyse économique.....</i>	<i>28</i>
<i>b. Analyse économique des interventions publiques dans le logement</i>	<i>30</i>
3 - Conclusion du chapitre II	31
CHAPITRE III - AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET CHOIX DU CONSOMMATEUR.....	33
1 - La nature économique des aides à la personne	33
<i>a. Les barèmes.....</i>	<i>33</i>
<i>b. Nature économique des aides : une baisse de prix avec des contraintes sur les quantités</i>	<i>36</i>
2 - Le choix optimal du consommateur.....	40
<i>a. Les hypothèses</i>	<i>40</i>
<i>b. L'équilibre du consommateur avec l'aide</i>	<i>40</i>
3 - Les courbes de demande et les effets tutélaires	44
<i>a. Situation sans aide.....</i>	<i>44</i>
<i>b. Situation avec aide.....</i>	<i>45</i>
<i>c. Demande en fonction du revenu</i>	<i>46</i>
<i>d. Demande en fonction du prix</i>	<i>48</i>
<i>e. Références numériques</i>	<i>53</i>
4 - Les effets sur la dépense de logement et le taux d'effort des locataires.....	54
<i>a. Cas de l'aide non saturée</i>	<i>54</i>
<i>b. Cas de l'aide saturée.....</i>	<i>56</i>
5 - Conclusion du chapitre III	57
<i>a. Analyse des impacts possibles des aides au logement</i>	<i>58</i>
<i>b. ... et questionnements qu'elle renvoie.....</i>	<i>58</i>
CHAPITRE IV - AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET MARCHÉ DU LOGEMENT.....	61
1 - Les conditions de la discrimination et l'impact sur les prix.....	61
<i>a. L'information.....</i>	<i>61</i>
<i>b. La configuration de marché.....</i>	<i>62</i>
<i>c. Le prix d'enchères maximal du demandeur aidé</i>	<i>63</i>
2 - L'équilibre du marché concurrentiel	64
3 - L'équilibre de contrat.....	67
<i>a. Problématique générale</i>	<i>67</i>
<i>b. Un contrat prix-quantité</i>	<i>69</i>
<i>c. Un contrat sous forme d'une fonction de loyer</i>	<i>74</i>
4 - Tester l'hypothèse de discrimination.....	75
<i>a. Disparité des prix unitaires.....</i>	<i>75</i>

b. <i>Disparité des taux de ménages aidés selon les segments du parc</i>	77
c. <i>L'arbitrage</i>	78
5 - Conclusion du chapitre IV	78
a. <i>Effets globaux sur le marché</i>	78
b. <i>Discrimination et segmentation</i>	79
 CHAPITRE V - IMPACT ET FINALITES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT : ECLAIRAGES ET APPROFONDISSEMENTS	 81
1 - Effets-prix et effets-volumes : impact pour les consommateurs et sur les marchés	81
a. <i>Effets-prix sur le marché</i>	81
b. <i>Incidence pour le consommateur</i>	82
c. <i>Niveau et (a)symétrie d'information</i>	83
2 - Normes de dépenses-logement et taux d'effort	83
3 - Aides au logement et redistribution	84
a. <i>Aides personnelles au logement et politiques du logement</i>	84
b. <i>Redistribution horizontale et échelles d'équivalence</i>	84
c. <i>Aides au logement et aides générales au revenu</i>	85
d. <i>Le cas des populations à faibles revenus</i>	85
4 - Liberté de choix des ménages et mixité	86
5 - Perspectives d'approfondissement	87
a. <i>L'observation statistique</i>	87
b. <i>Les approfondissements théoriques</i>	87
 CONCLUSION	 90
 BIBLIOGRAPHIE	 91
 ANNEXES	 95
1 - Annexe 1	95
2 - Annexe 2 : Vers une généralisation et une unification des aides personnelles : du rapport Barre en 1975 à la conférence de la famille en 2000	98
3 - Annexe 3 : Expression analytique du choix du consommateur avec une aide personnelle	99
a. <i>Demande de logement sans aide</i>	99
b. <i>Demande de logement avec aide</i>	101
c. <i>Dépense de logement et taux d'effort</i>	103
4 - Annexe 4 : Le prix d'enchères maximal du demandeur aidé	105
5 - Annexe 5 : redistribution horizontale et échelle d'équivalence	107
a. <i>Redistribution verticale et redistribution horizontale</i>	107
b. <i>Echelle d'équivalence entre catégories de ménages</i>	107

Avant-propos

Vingt-six pour cent de la masse des prestations légales versées par les Caf et les autres organismes débiteurs de prestations familiales sont constitués des aides personnelles au logement (12,3 milliards d'euros en 2000). Ces dernières se répartissent entre l'*Aide personnalisée au logement* (APL) versée aux locataires de logement conventionnés ou aux accédants à la propriété ayant utilisé une catégorie de financement spécifique, l'*Allocation de logement à caractère familial* (ALF) destinée aux familles ayant au moins une personne à charge et l'*Allocation de logement à caractère social* (ALS) distribuée aux autres ménages modestes.

En tant qu'acteur de la politique du logement, la *Caisse nationale des allocations familiales* s'intéresse aux conséquences du versement de ces prestations. Tantôt, elle mobilise ses propres travaux d'analyse. Tantôt, elle fait appel à des chercheurs extérieurs. C'est le cas de cette étude qui a été réalisée par deux économistes spécialisés dans le domaine du logement : Francis CALCOEN et Didier CORNUEL, respectivement membre du Centre de Recherches Économiques, Sociologiques et de Gestion (CRESGE) et de l'Institut Fédératif de Recherche sur les Économies et les Sociétés Industrielles (IFRESI, Université de Lille 1).

L'approche qu'ils ont privilégiée est celle de l'analyse microéconomique : en se focalisant sur le parc locatif, leur objectif est de comprendre comment l'existence des aides personnelles au logement modifie le comportement du ménage aidé, le comportement du bailleur et l'équilibre sur le marché. La poursuite de ce but implique la technicité de certaines parties du dossier. Cependant, les auteurs ont laissé une large place à la fin de chaque chapitre à des conclusions en forme de synthèse des principaux résultats obtenus.

1 - Les aides personnelles dans la politique du logement : historique et problématique

En guise d'introduction, F. CALCOEN et D. CORNUEL consacrent le chapitre I du dossier à resituer les aides personnelles dans l'histoire de la politique du logement. Mille neuf cent soixante dix sept constitue l'année charnière concernant le rôle joué par ces prestations. Avec la loi de 1977, la politique du logement connaît deux inflexions majeures. D'une part, elle opère une réorientation des aides à la pierre vers les aides à la personne : la priorité n'est plus de soutenir la construction de logements mais de solvabiliser les ménages et d'éviter la segmentation du parc du fait du cloisonnement entre catégories de financement et entre secteurs. D'autre part, le champ des bénéficiaires des aides personnelles est élargi : il ne s'agit plus de verser cette prestation à certains publics spécifiques (les familles bénéficiaires de prestations familiales, les personnes âgées...) mais de l'étendre au plus grand nombre. La création de l'APL symbolise la mise en application de ces principes : cette aide dépend uniquement de la capacité contributive du ménage, sous réserve de conventionnement du logement loué ou de prêts spécifiques pour accéder à la propriété. Depuis cette date, les aides personnelles représentent une part croissante des interventions publiques liées au logement, et les principes énoncés dans la loi de 1977 ont été progressivement généralisés à tout le parc.

Le chapitre II du dossier d'étude propose une grille de lecture permettant de situer les objectifs des aides personnelles dans l'ensemble de la politique du logement. Cette grille comporte deux volets : l'efficacité économique et l'efficacité sociale. L'efficacité sociale se décline en quatre aspects. Le premier est le degré de liberté de choix du logement dont dispose le ménage aidé : *a priori*, les aides à la personne sont plus efficaces – de ce point de vue – que les aides à la pierre spécifiques à des modalités de financement. Le second aspect de l'efficacité sociale est l'existence d'une obligation de prise en charge partielle du coût du logement de la part du ménage : elle existe avec les aides personnelles au travers de la dépense minimale devant rester à la charge du ménage et de l'existence d'un taux d'effort net minimal. Le troisième aspect concerne les effets redistributifs des prestations logement. Ils sont évidents avec les aides personnelles puisque le barème dépend à la fois des revenus du ménage (redistribution verticale) et de sa composition (redistribution

horizontale). Enfin, la mixité sociale dans l'espace est la dernière composante de l'efficacité sociale. De ce point de vue, les aides à la personne peuvent présenter l'avantage de diminuer la concentration des ménages de même revenu dans le même segment de parc.

L'efficacité économique se mesure par quatre critères : le développement et l'amélioration du parc résidentiel, le soutien et la stabilisation de l'activité du bâtiment, l'organisation spatiale des territoires urbains et le comportement des agents et le fonctionnement des marchés. C'est surtout sur ces deux derniers aspects que les aides personnelles jouent. D'abord, elles peuvent agir sur le comportement des ménages en les incitant à augmenter leur consommation de logement (en quantité et en qualité), leur consommation des autres biens ou les deux. Ensuite, les aides personnelles peuvent avoir des effets de segmentation du marché. Même si ceux-ci sont *a priori* moins forts qu'avec les aides à la pierre, la coexistence de plusieurs systèmes d'aides peut induire des catégorisations de produits par le biais de loyers différents. La confrontation entre le barème de l'aide et les préférences des ménages peut induire la concentration des demandeurs sur certains niveaux de consommation de logement. Enfin, les aides personnelles peuvent jouer sur l'équilibre du marché c'est-à-dire sur le volume de logement loué et sur le prix unitaire auquel ont lieu les transactions. Schématiquement, la baisse du prix de logement induite par l'existence de l'aide provoque une augmentation de la demande. L'offre cherche à s'ajuster (effet-quantité) mais il existe des délais d'ajustement qui sont particulièrement longs pour le logement. Cette incapacité de l'offre à répondre correctement à la demande conduit à une hausse des loyers (effet-prix) à court terme dont l'ampleur varie avec l'élasticité de l'offre et l'ampleur des délais d'ajustement. A plus long terme, il se peut qu'un effet-prix demeure si les offreurs de logement parviennent à récupérer une partie de l'aide versée aux ménages.

2 - Spécificité du bien logement et des aides personnelles

Dans toute la suite de cette étude, F. CALCOEN et D. CORNUEL vont chercher à vérifier si les effets désirés des aides personnelles au logement en terme d'efficacité économique et sociale sont cohérents avec ceux que l'analyse microéconomique des comportements permet de mettre en évidence. Dans ce but, ils abordent le chapitre III en précisant les spécificités du bien logement et des aides personnelles pour l'analyse économique.

a. Nature du bien logement

Le logement s'étudie comme n'importe quel autre bien. Il existe une demande de logement, une offre de logement et la rencontre de ces deux composantes sur le marché permet de fixer le prix et la quantité d'équilibre. Il reste cependant à retenir une conception du bien logement. Pour les uns, il s'agit d'un bien éventuellement hétérogène qui crée une quantité de service variant selon ses caractéristiques. Une même quantité de service peut être obtenue avec des logements de caractéristiques différentes, de sorte qu'il est possible de parler du service de logement comme d'un produit homogène. Quand ce service fait l'objet d'un marché, sa valeur est représentée par le loyer. Pour les autres, le logement est un ensemble de caractéristiques et il existe un marché et un prix d'équilibre pour chacune d'entre elles. Dans une perspective générale, les logements sont tous différents : l'offre est donc discontinue mais les biens sont substituables. Entre ces deux perspectives, il existe une gamme continue de représentations du bien logement considéré comme homogène sur des segments de plus en plus étroits pour se réduire à un logement unique. A cette gamme de représentations du logement correspondent différents types de marché, depuis le marché de concurrence parfaite (aucun des acteurs du marché n'a de moyen d'influencer l'équilibre) jusqu'au marché de concurrence monopolistique avec des biens imparfaitement substituables. Dans le cadre de leur étude, F. CALCOEN et D. CORNUEL supposent que le logement est un bien homogène, au moins sur certains segments.

b. Le barème des allocations de logement comme barème général des aides personnelles

Durant le reste du dossier, les auteurs se placent dans le cas de la location et considèrent les caractéristiques générales communes aux trois barèmes (ALF, ALS, APL). Ils prennent en compte le loyer sans les charges qu'ils comparent au montant de l'aide sans prise en compte du forfait de charges. La prestation versée à chaque ménage dépend de la quantité de logement qu'il achète sous réserve qu'il respecte les contraintes de quantités consommées – minimale et maximale – fixées par le barème. En effet, il existe une consommation minimale de logement à respecter pour pouvoir ouvrir droit à une aide personnelle et il existe une consommation maximale au-delà de laquelle la prestation logement est plafonnée. Ce sont ces contraintes qui font la particularité de l'analyse économique en matière de logement aidé. Ce denier est un bien sous tutelle puisque sa consommation n'est pas laissée entièrement au libre choix du ménage qui désire bénéficier de l'aide.

3 - Impact des aides personnelles sur le comportement du ménage en l'absence de réaction du bailleur

Dans la première partie du chapitre III, F. CALCOEN et D. CORNUEL ignorent la question de la récupération de l'aide par l'offreur pour se limiter à l'impact des aides sur le comportement du ménage. Il s'agit de déterminer la mesure dans laquelle ce dernier accroît sa consommation de logement et sa consommation des autres biens.

a. La nature économique des aides à la personne

L'aide personnelle au logement dépend de la quantité de logement consommée et du prix unitaire de cette consommation. Cette spécificité du barème donne aux prestations logement la nature d'une baisse de prix du logement conditionnée par une contrainte sur les quantités consommées et donc par une affectation déterminée d'une partie du revenu disponible. Trois effets possibles sont à distinguer : une baisse du prix unitaire du logement puisque l'aide croît avec la dépense de logement ; une augmentation du revenu du ménage avec la prise en compte de l'aide ; enfin, une diminution du revenu librement utilisable par le ménage du fait de la contrainte de dépense minimale de logement.

La contrainte budgétaire du ménage exprime la relation entre son revenu disponible et les quantités de biens qu'il peut consommer pondérées par leur prix. L'existence de l'aide peut modifier cette contrainte. Lorsque la dépense de logement est inférieure à la dépense minimale devant rester à la charge du locataire, l'aide est nulle et la contrainte budgétaire du ménage est inchangée. Lorsque la dépense de logement est supérieure au plafond qui sature l'aide, l'aide ne varie pas quel que soit le montant réel de la dépense. La contrainte budgétaire est alors accrue d'un montant forfaitaire : l'aide s'apparente à un supplément de revenu et non plus une baisse de prix puisque quel que soit le prix unitaire du logement, le montant de l'aide ne change pas. Entre les deux, l'aide correspond à une baisse du prix unitaire et à une hausse du revenu disponible.

b. Le choix optimal du ménage

Traditionnellement, l'équilibre du ménage est obtenu par maximisation de sa fonction d'utilité (qui caractérise ses préférences) sous contrainte budgétaire. La contrainte étant connue, il reste à définir sa fonction d'utilité pour connaître son équilibre, c'est-à-dire les quantités de logement et d'autres biens qu'il va consommer et la quantité d'aide dont il va bénéficier. Dans cet exercice, les auteurs supposent que le ménage connaît parfaitement le montant de l'aide dont il peut bénéficier (absence d'incertitude). En outre, les prix, le revenu disponible sans aide et les préférences sont donnés.

L'impact des aides personnelles sur le comportement du consommateur se mesure en comparant l'équilibre sans aide à l'équilibre avec aide. Cette comparaison conduit F. CALCOEN et D. CORNUEL à distinguer trois cas. Soit le ménage continue de consommer trop peu de logement pour avoir droit à une aide car ses préférences vont aux autres biens plutôt qu'au logement. L'équilibre avec aide est alors identique à l'équilibre sans aide. Soit il avait déjà une forte consommation de logement et accroît encore celle-ci car il a une très forte préférence pour le logement et devient bénéficiaire de l'aide forfaitaire. Soit, dans le cas général, il augmente sa consommation de logement et des autres biens, dans des proportions qui dépendent de ses préférences. Il est alors dans la situation où l'aide est une fonction croissante de la quantité de logement consommée. Plus sa préférence pour le logement est élevée, plus il profitera de l'augmentation de son revenu disponible pour accroître sa consommation de logement.

c. Préférences du ménage et équilibre

Pour déterminer les valeurs exactes de ces deux équilibres, il faut spécifier davantage la fonction d'utilité du ménage. Les auteurs choisissent de retenir une fonction d'utilité dans laquelle le ménage est obligé de consommer certaines quantités de logement et d'autres biens pour pouvoir vivre (on parle de minima vitaux). La consommation des minima vitaux étant contraignante pour le ménage, elle lui procure de la désutilité. C'est le supplément d'un bien donné au-delà du minimum vital qui fournit de l'utilité.

Le choix de cette fonction d'utilité conditionne nécessairement les résultats du reste de l'étude. Il permet notamment avec l'introduction des minima vitaux de ne pas avoir une demande de logement proportionnelle au revenu (la variation de demande de logement induite par une variation du revenu dépend du niveau de revenu initial ; en outre, même en cas de revenu nul, la demande de logement ne peut être nulle, ce qui pose le problème de la relation entre théorie et réalité). Revenant sur les conclusions précédentes, les auteurs précisent que pour maximiser son utilité, le ménage choisit de bénéficier de l'aide non saturée plutôt que de n'avoir aucune aide lorsque la désutilité liée à la condition de dépense minimale est plus que compensée par la baisse de prix induite par l'aide. Quand le ménage bénéficie de l'aide, il choisit de profiter de l'aide saturée ou non selon ses préférences, son revenu, les prix et la valeur des paramètres du barème.

d. Déplacement de l'équilibre avec le revenu, les prix et les préférences du ménage

La courbe de demande donne la consommation optimale de logement en fonction du revenu, des prix et des préférences du ménage. Les données statistiques montrent que la consommation de logement augmente avec le revenu (élasticité de +0.65) et diminue avec le prix (élasticité de -0.5). Donc, la dépense de logement augmente avec le revenu et avec les prix.

Avec la fonction de préférence retenue, la demande de logement sans aide est une fonction croissante avec les préférences du ménage pour le logement, décroissante avec le prix unitaire du logement et croissante avec le revenu ou, plus exactement, avec l'écart entre le revenu et le revenu minimum. Ce dernier est celui dont chaque individu doit disposer pour satisfaire, en fonction de ses préférences, à une consommation minimale de logement et d'autres biens.

L'expression de la demande avec aide est marquée par des discontinuités liées à l'existence d'une quantité de logement minimale pour ouvrir droit à l'aide et à l'existence d'une quantité de logement saturant l'aide. Lorsque la quantité optimale de logement sachant l'aide est inférieure à la quantité de logement devant rester à la charge du locataire tout en étant supérieure ou égale au minimum vital, la demande de logement avec existence d'aide est identique à la demande de logement sans aide. Lorsque la quantité optimale de logement sachant l'aide est supérieure à la quantité de logement devant rester à la charge du locataire tout en étant inférieure à la quantité de logement qui sature l'aide, on distingue deux cas.

La demande en présence d'aide sera supérieure à la demande sans aide si et seulement si l'effet de la baisse du prix unitaire (effet-prix) est supérieur à l'effet de la baisse du revenu librement disponible (effet-revenu négatif). Dans le cas contraire, le ménage ne demande pas l'aide et la demande aidée est égale à la demande non aidée. Lorsque la quantité optimale de logement sachant l'aide est supérieure à la quantité de logement saturant l'aide, la demande aidée est supérieure à la demande non aidée d'un montant qui décroît avec le revenu (effet-revenu positif et aucun effet-prix). Au-delà d'un certain revenu (dit revenu d'exclusion), l'aide s'annule et la demande aidée devient identique à la demande sans aide.

Sans rentrer dans le détail des calculs, il est difficile d'aller plus avant dans les conclusions des auteurs car il ne se dégage pas de résultat général de l'effet d'une variation du revenu ou des prix sur le niveau de la demande. Par exemple, l'impact d'une hausse du revenu dépend du niveau de celui-ci par rapport au revenu vital, au revenu minimum nécessaire pour ouvrir droit à l'aide, au revenu d'exclusion.... De même, l'incidence d'une variation du prix du logement sur la demande dépend de la situation initiale du ménage et de ses caractéristiques.

e. Dépense de logement et taux d'effort des ménages

Il est par contre possible de dégager des résultats généraux concernant l'évolution des dépenses de logement et des taux d'effort des ménages. En présence d'aide, la dépense brute de logement (quantité consommée valorisée au prix de marché) et le taux d'effort brut des ménages augmentent. Dans le cas de l'aide non saturée, ce résultat découle du fait que la consommation de logement progresse avec le revenu. Dans le cas de l'aide saturée, l'augmentation dépend des préférences du ménage pour le bien logement. Concernant la dépense nette, elle est égale au produit de la quantité de logement consommée par le prix aidé, additionné de la dépense minimale dans le cas de l'aide non saturée. Avec l'aide saturée, la dépense nette est moindre que celle sans aide d'un montant qui dépend de la part de l'aide non affectée au logement. Le taux d'effort net du ménage est diminué dans les deux cas.

4 - Et si le bailleur réagit à l'existence des aides personnelles ?

Dans le chapitre IV, F. CALCOEN et D. CORNUEL envisagent la possibilité que l'offreur réagisse à l'existence des aides personnelles. Si tel est le cas, les résultats précédemment obtenus doivent être modifiés.

a. Les conditions de la discrimination

La capacité des offreurs à récupérer tout ou partie des aides en augmentant les loyers dépend de leur capacité à discriminer entre les demandeurs, c'est-à-dire à identifier les bénéficiaires d'aides et à pratiquer à leur égard un prix qui tienne compte du fait que leur capacité à payer est supérieure à ce qu'elle est sans aide. Cette possibilité de discriminer dépend de l'accès à l'information des acteurs du marché et de la configuration même de ce marché. Concernant l'accès à l'information, les auteurs envisagent deux situations : l'information parfaite et l'information asymétrique au bénéfice du demandeur (le demandeur dispose de l'information mais pas l'offreur). Dans la première situation, le bailleur sait exactement ce que le ménage est prêt à payer de sorte qu'il peut différencier le prix d'offre en fonction de cette capacité, sous réserve que la configuration du marché le lui permette. Dans la seconde situation, l'offreur est dans l'incapacité *a priori* de distinguer entre les demandeurs. S'il tente de procéder à la discrimination après avoir annoncé son prix de vente et après que le demandeur se soit présenté, le prix est négocié et la majoration sera nécessairement limitée. S'il cherche à discriminer les demandeurs *ex ante* en proposant un loyer majoré, il doit trouver le moyen d'obliger les ménages aidés à se révéler et s'assurer que cette solution est viable.

La première situation – tous les logements semblables sont offerts avec un loyer majoré – ne peut avoir lieu que sur l'extrémité inférieure de la gamme des logements. En effet, s'il existe un logement d'attractivité supérieure proposé à un prix non majoré, il se peut que le logement à prix

majoré soit plus cher que le logement à prix non majoré. Donc, pour qu'un demandeur accepte de payer un logement à prix majoré, c'est qu'il n'existe pas de logement disponible d'attractivité supérieure proposé à un prix plus faible. La deuxième situation n'est pas possible si l'offre est concurrentielle car le demandeur aidé pourrait toujours avoir accès à un logement d'attractivité supérieure à un prix non majoré. Pour que l'offreur puisse proposer un loyer majoré, il faut qu'il soit en situation de monopole ou qu'il y ait entente. On pense ici au cas des bailleurs sociaux.

b. De combien le locataire est-il prêt à surpayer son logement ?

Dans le cas où l'offreur souhaite appliquer un loyer majoré, il reste encore à déterminer la hausse de prix unitaire que le ménage est prêt à accepter. Les auteurs se placent dans le cas d'un logement dont la quantité est donnée et fixe à court terme. Ils supposent que ce logement est recherché uniquement par des demandeurs aidés ayant tous la même capacité à payer. Si le loyer majoré est inférieur au loyer minimal fixé par le barème, le demandeur ne peut bénéficier de l'aide. Dans ce cas, sa propension à payer ne peut être supérieure à celle d'un locataire non aidé : le prix maximal qu'il est prêt à payer est égal au prix non aidé. Si le loyer majoré est compris entre les loyers minimal et maximal, le demandeur peut bénéficier de l'aide non saturée. Si le loyer majoré est supérieur au loyer maximal, il peut bénéficier de l'aide saturée. Dans ces deux cas, le demandeur acceptera de payer un prix supérieur au prix de marché corrigé de l'aide si et seulement si la dépense de logement avec l'aide n'excède pas la dépense de logement sans l'aide.

c. L'équilibre concurrentiel

Sachant cette capacité du locataire à payer un prix unitaire plus élevé s'il peut bénéficier de l'aide, il reste à déterminer l'équilibre du marché (on raisonne non plus au niveau individuel mais au niveau agrégé). C'est dans le cas d'un marché concurrentiel qu'il est le plus aisé à calculer. Au préalable, il faut définir la demande et l'offre agrégées. La demande agrégée est égale à la somme des demandes individuelles. En présence d'aide, comme les quantités minimales et maximales qui définissent les seuils pour avoir droit à l'aide non saturée et à l'aide saturée dépendent des caractéristiques du ménage, elles diffèrent d'un demandeur à l'autre. Durant l'agrégation, cette variété du niveau des seuils peut faire disparaître les discontinuités de la fonction de demande individuelles si les locataires sont suffisamment différents et nombreux. De l'autre côté, l'offre agrégée reste monotone croissante.

L'absence de discontinuité dans la fonction de demande fait qu'il y a nécessairement un point d'intersection avec la courbe d'offre sauf cas très particuliers. Il existe donc un équilibre de marché. Ce dernier est caractérisé par une quantité de logement échangée plus importante mais également par un prix unitaire plus élevé : cette hausse correspond à un accroissement des coûts unitaires de production – notamment des coûts fonciers. Elle dépend des rendements dans la production du logement et de l'augmentation des prix des facteurs de production nécessaires à la production du supplément de logement.

En dehors du cadre concurrentiel, on peut s'interroger sur la capacité des offreurs à obtenir un prix plus élevé que le prix de marché de la part des ménages bénéficiaires de l'aide. F. CALCOEN et D. CORNUEL envisagent deux cas : soit les offreurs sont capables de discriminer entre les ménages aidés et non aidés et s'ajustent sur leur propension à payer ce qui correspond à l'information parfaite ; soit les offreurs n'ont pas cette capacité et il y a asymétrie de l'information. Dans ce dernier cas, la question est de savoir si les offreurs peuvent faire une proposition – dite « contrat » – de telle sorte que les ménages révèlent leur capacité à payer et que ceux qui peuvent payer plus le fassent.

d. L'équilibre de contrat

Considérons un marché avec deux types de demandeurs : les aidés et les non-aidés. Sachant l'existence de l'aide mais ne sachant pas discriminer entre les demandeurs, l'offreur propose deux contrats. Le premier est destiné aux ménages aidés : la dépense de logement y est exprimée en fonction de la quantité consommée et du prix majoré. Le second contrat vise les ménages non aidés : la dépense de logement est définie par la quantité de logement consommée et le prix de marché. Étant donnés ces éléments, les ménages aidés choisiront de se révéler si et seulement s'ils y ont intérêt, autrement dit si le contrat aidé est plus avantageux pour eux que le contrat non aidé. Ceci n'est pas possible lorsque le contrat non aidé consiste uniquement en un prix inférieur au prix majoré. Sans autre condition, personne ne signera de contrat au prix majoré car aucun ménage aidé ne révélera sa capacité à payer davantage. Pour éviter que les ménages aidés puissent choisir, il faut que les contrats ne fixent pas uniquement les prix unitaires (l'offreur fixe le prix unitaire et le demandeur fixe la quantité consommée pour ce prix) mais qu'ils fixent un prix chaque volume de logement donné : le contrat est dit de « prix-quantité ».

L'offreur fixe deux prix. Il connaît ces prix et la satisfaction que chaque couple prix-quantité va apporter aux demandeurs. Il faut qu'il fixe les quantités associées à chacun de ces prix. Pour certaines plages de volume de consommation de logement, les ménages sont indifférents à avoir le contrat aidé ou non aidé : c'est le cas lorsqu'ils consomment de petites quantités de logement (zone P) qui correspondent à de petits loyers et c'est le cas lorsqu'ils consomment de très grandes quantités qui correspondent à de gros loyers (zone G). En dehors de ces deux plages de volumes, les ménages aidés seront prêts à payer plus que le prix de marché pour avoir un certain niveau de consommation de logement. L'offreur doit donc proposer deux contrats de la forme « si vous voulez une quantité de logement située en dehors des zones P et G, alors le prix unitaire est le prix majoré » et « si vous voulez une quantité de logement située dans les zones P ou G, alors le prix unitaire est le prix de marché ». Comme les ménages aidés sont prêts à payer plus cher, ils vont pouvoir consommer toute la quantité de logement entre P et G et ainsi être à leur optimum. Les ménages non aidés n'auront pas accès aux quantités comprises entre P et G. Ils choisiront – parmi le reste – la quantité qui leur procure la plus grande satisfaction au prix de marché. Si la zone P est située en dessous du niveau de consommation de logement vitale, alors l'équilibre pour les ménages non aidés se situera dans la zone G.

Un autre type de contrat est envisageable, où toutes les consommations de logement sont possibles, avec une fonction de prix telle que les ménages aidés paient plus cher que les ménages non aidés.

Au total, en l'absence d'information du bailleur sur la capacité de payer du locataire, le bailleur est capable par la différenciation de son offre de faire révéler par le locataire sa capacité à payer et donc de faire payer plus à ceux qui bénéficient de l'aide. Ces résultats théoriques intéressants nécessiteraient d'être validés empiriquement. Les auteurs évoquent plusieurs pistes en ce sens mais ce travail de vérification de l'existence d'une capacité de discrimination des offreurs est difficile car pour comparer entre prix majorés et prix de marché, il faut vraiment être sûrs que les logements auxquels il est fait référence ont bien les mêmes caractéristiques et qu'ils n'existent pas des variables cachées qui expliqueraient une partie de l'écart de prix.

5 - Conclusion et perspectives

Le dossier d'études de F. CALCOEN et D. CORNUEL s'achève avec le chapitre V. Ce dernier revient sur les principales conclusions obtenues, repositionne l'impact démontré des aides personnelles par rapport à la grille de lecture élaborée au chapitre II et propose plusieurs approfondissements théoriques et empiriques. La richesse des pistes suggérées témoigne de la nécessité de continuer à travailler ce thème de façon approfondie.

Florence Thibault
CNAF – Pôle des Analyses

Introduction

Les aides personnelles au logement ont pris une place de plus en plus importante dans l'ensemble des interventions publiques dans le champ du logement, et corrélativement dans les dépenses de logement des ménages. Cette évolution se retrouve à des degrés divers dans de nombreux pays européens. Elle manifeste très probablement une évolution de la hiérarchie des priorités poursuivies par les pouvoirs publics. Elle n'est pas sans impact sur les comportements et sur le fonctionnement des marchés qui interfèrent avec ces priorités.

L'objectif de la recherche est de mieux identifier les conséquences possibles des aides personnelles au logement en précisant les conditions de réalisation, et de confronter ces conséquences aux finalités des politiques mises en œuvre. Sans négliger une première mesure ou vérification des conséquences qui découlent du système d'aide, la priorité est donnée à la démarche conceptuelle et à l'organisation du raisonnement, y compris dans une perspective de définition de méthodologies de mesure qui pourraient être appliquées ultérieurement.

C'est l'entrée par l'analyse économique qui a été délibérément privilégiée avec le souci de :

- formaliser un schéma d'analyse (ou de schémas alternatifs) des mécanismes d'impact des aides,
- identifier les concepts clefs et les indicateurs pertinents pour mesurer les impacts,
- faire une lecture de l'évolution de la politique française,
- reformuler les questionnements quant aux finalités des aides personnelles,
- dégager les propositions d'approfondissement et de mesure des effets.

Pour avancer dans la perspective de la recherche, on a d'abord procédé à une lecture historique des aides personnelles au logement en France, en les situant dans le cadre de l'évolution des politiques du logement et des politiques sociales ; cette lecture fait l'objet du premier chapitre. Au filtre de cette lecture historique et des questions posées quant aux finalités des aides personnelles au logement, le deuxième chapitre dégage les éléments d'une problématique économique.

L'analyse micro-économique est développée dans les chapitres trois et quatre : on considère tout d'abord le comportement et les choix des consommateurs en ignorant les éventuels effets prix (chapitre 3), puis on intègre ces derniers en s'intéressant aux comportements de l'offre et aux effets éventuels sur le fonctionnement des marchés (chapitre 4). Le dernier chapitre rassemble les principales conclusions de l'analyse conduite, revient sur les finalités implicites ou explicites des aides au regard de cette analyse et identifie des pistes d'approfondissement et de mesure.

Chapitre I - Les Aides Personnelles au Logement en France dans l'histoire des politiques du logement

Depuis la seconde guerre mondiale, les politiques du logement conduites en France ont connu des évolutions majeures. La transformation la plus profonde a été opérée au milieu des années 70 avec la réforme de 1977. Chacune des deux périodes qui précède ou suit cette réforme peut elle-même se décomposer en deux sous-périodes. On retient donc ici un découpage en quatre phases.

Pour chacune d'entre elles, on caractérisera brièvement les interrogations et priorités, les faits marquants de la politique mise en œuvre, les points de débat avant de préciser les événements et transformations concernant plus directement les aides personnelles au logement.

1 - 1945-1965 : Une montée en charge de l'intervention publique

La situation en 1945 et durant les années qui suivent est caractérisée par des insuffisances notoires du parc à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, et ceci sous la conjonction de plusieurs phénomènes : le faible niveau de construction avant et pendant la seconde guerre mondiale et les destructions subies durant celle-ci, d'une part, la croissance démographique et l'urbanisation qui accompagne l'industrialisation, d'autre part.

Insuffisances du parc et faiblesse de l'investissement dans l'immobilier conduisent l'Etat à **définir une politique** caractérisée par :

- l'engagement direct de l'Etat dans le financement de la construction avec le financement des HLM créées en 1947 et aussi dans la reconstruction avec les dommages de guerre ;
- la volonté de permettre une augmentation des loyers¹ pour réactiver l'investissement immobilier avec la loi du 1^{er} septembre 1948 ; cette loi a, dans la pratique, conduit à la faible évolution des loyers dans une partie du parc existant qui lui est restée soumise, et à une distorsion croissante avec les loyers pratiqués dans les logements construits par la suite ;
- l'aide directe apportée aux familles pour supporter cette augmentation des loyers avec la création de l'ALF (Allocation logement à caractère familial) versée pour l'occupation de logements satisfaisant à des normes minimales.

Durant cette période **le débat** porte sur trois questions au moins :

- le poids à donner à l'intervention publique. Cette question apparaît notamment cruciale durant l'hiver 1954 avec la campagne de l'abbé Pierre. On observe alors une montée en charge de la construction et de l'intervention publique dans celle-ci ;
- les destinataires de l'aide publique : la situation de mal-logé est alors le lot commun de beaucoup de Français, mais la construction neuve, y compris le locatif social, ne bénéficie pas aux plus démunis mais davantage aux catégories moyennes ou en tout cas aux salariés. Au début des années 60, et notamment sous l'effet des opérations de rénovation urbaine qui chassent les populations moins fortunées des centres-villes, l'Etat est conduit à envisager la construction de logements aux normes plus réduites pour ces populations, ce qui induit la différenciation des produits selon les niveaux de ressources ;

¹ Le blocage des loyers avant et pendant la guerre avait entraîné un faible niveau des loyers et des taux d'effort des ménages.

- les modalités de l'intervention publique dans l'aide à la construction : financement direct par le budget, ou financement subventionné par l'Etat mais provenant de circuits organisés par lui. Ce débat n'émerge que progressivement.

L'A.L.F. créée en 1948 présente une double caractéristique :

- son caractère familial : ouvert d'abord aux seules bénéficiaires des allocations familiales, et donc aux familles de deux enfants et plus, elle sera en 1949 étendue aux autres titulaires de prestations familiales : salaire unique, ...
- son ajustement aux capacités contributives des ménages avec un barème fortement dépendant des ressources et de la composition familiale et donc du revenu par unité de consommation, ce qui induit une caractéristique de redistribution verticale parmi les bénéficiaires potentiels.

2 - 1965-1977 : De la maturité d'une politique à sa remise en cause

La nécessité de répondre aux besoins quantitatifs de logement demeure la question prédominante, et ce dans un contexte de croissance économique, avec un souci de laisser davantage de place au secteur privé. Ce souci s'est notamment manifesté avec la réorganisation entre 1960 et 1965 de l'ensemble des circuits de financement de l'économie. Ceci se concrétise, pour le logement, par l'organisation du financement HLM en lien avec la Caisse des Dépôts, par la création de l'épargne-logement par la création des prêts bancaires à moyen et long terme, et par la place du Crédit Foncier de France dans le financement de l'accession.

Après les réformes du financement du début des années 60, la décennie 1965-1975 voit un désengagement progressif de l'Etat dans le financement et le développement du recours à l'épargne et au crédit bancaire. L'aide de l'Etat à la construction neuve dans le secteur locatif social et dans le secteur d'accession sociale prend alors la forme de subventions ou de bonifications d'intérêt qui conduisent à une réduction du taux d'intérêt pratiqué. La construction dans le secteur ne bénéficiant pas d'aide à la pierre se développe. La volonté de répondre aux besoins de catégories sociales diverses conduit au foisonnement de formes différenciées de logement bénéficiant de conditions de prêts plus ou moins avantageuses, mais répondant aussi à des normes de prix de revient différenciées. C'est avec l'introduction de certaines de ces formules que l'on cherche à répondre un peu plus à des besoins spécifiques de populations à plus faibles ressources ou aussi de populations étrangères.

Progressivement se développe un **débat sur l'intervention publique** et particulièrement sur :

- **sa légitimité** : dans une période de croissance économique, et de réduction des pénuries quantitatives, le logement doit-il encore figurer parmi les priorités de l'intervention publique ou être laissé pour l'essentiel au marché, notamment pour son financement ?
- **son efficacité économique** : l'aide publique n'induit-elle pas des dysfonctionnements dans le marché du logement en segmentant celui-ci par la catégorisation des produits et des populations, et en prédéterminant le niveau de consommation du logement ? ne conduit-elle pas à développer un type de produit ne correspondant pas ou plus aux besoins (les grands ensembles) ?
- **son efficacité sociale** : l'aide publique bénéficie-t-elle à ceux qui en ont le plus besoin, et notamment aux populations ayant les ressources les plus faibles ?
- **ses priorités** : développer le parc ou l'améliorer ? quel poids donner à la liberté de choix en termes de volume de consommation et de statut d'occupation ?

Le débat se concrétise dans la **multiplication de rapports** ; on peut en rappeler les principaux :

- rapport Consigny (1970) sur les aides au logement ;
- rapport de la Commission Habitation du 6^{ème} Plan (1970-1975), présidée par Claude Alphandéry (1971) ;
- rapport sur l'habitat ancien, par la Commission présidée par S. Nora et B. Eveno (1975) ;
- rapport de la Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement, présidée par R. Barre (1976) ;
- le livre Blanc de l'UNFOHLM (1975).

Il convient de rappeler le **contexte macro-économique** dans lequel se situe le débat : une inflation assez forte, l'espoir d'une croissance maintenue malgré les soubresauts que l'on croit liés à la seule première crise pétrolière. De ceci découle l'hypothèse selon laquelle les ménages verront leur solvabilisation accrue au fil des ans avec l'augmentation des revenus et le faible niveau des taux d'intérêt réels (voire de taux négatifs).

Ces réflexions conduites sur le désengagement progressif de l'Etat, sur la moindre tension des besoins quantitatifs et le souci de qualité, sur la segmentation du parc entraînée par le cloisonnement entre catégories de financement et secteurs, et sur la justice sociale conduisent à **la réforme de 1977** qui se caractérise par : l'encouragement très net à l'accession à la propriété, une simplification du système de l'aide à la pierre et une réduction de celle-ci, l'augmentation des aides à la personne qui permet une solvabilisation s'adaptant aux situations individuelles, une orientation moins sélective vers la construction neuve au profit de l'amélioration du parc existant dans le parc privé comme dans le parc social.

Les aides personnelles au logement se situent au cœur du débat dans une double perspective. D'une part, on remet en cause leur caractère familial : d'autres catégories de besoins ne sont pas prises en compte. Ceci se concrétisera par la création de l'ALS (Allocation-logement à caractère social) en 1971 à destination des personnes âgées, des handicapés, et des jeunes travailleurs de moins de 25 ans. L'accès à l'ALF est étendu en 1972 aux jeunes ménages et aux ménages ayant certaines personnes à charge (ascendants ou descendants).

D'autre part, et plus fondamentalement, c'est sur l'alternative aide à la pierre/aide à la personne que se focalise le questionnement sur la légitimité et l'efficacité économique ou sociale de l'intervention publique. La création de l'APL en 1977 rompt la logique d'aides personnelles destinées à des catégories ciblées de personnes ou de ménages, pour lui substituer celle d'une aide généralisée dont le montant dépend des capacités de payer. La légitimité de l'aide est sociale et redistributrice, en éliminant le ciblage, même s'il n'y a pas encore de véritable généralisation : l'accès à l'APL est conditionné au conventionnement entre l'Etat et le bailleur, ou à une catégorie de financement en cas d'accession à la propriété. Cependant la réforme n'est pas radicale puisque la généralisation de l'aide à la personne n'est pas achevée même si elle est inscrite dans les orientations, et que subsiste une aide à la pierre réduite.

Il faut enfin signaler l'introduction du forfait de charges en 1974.

3 - 1977 - 1990 : Une réforme mise en œuvre progressivement dans un contexte économique et social modifié

Dès les premières années de mise en œuvre, la réforme de 1977 doit s'appliquer dans un contexte différent de celui qui avait été envisagé : le ralentissement de la croissance suite au deuxième choc pétrolier, la montée du chômage, et l'augmentation des taux d'intérêt -taux nominaux puis taux réels- viennent contrecarrer les ambitions ou les espoirs mis dans la réforme de 1977.

Sans remettre en cause les principes de cette réforme, **les débats vont se concrétiser dans des rapports** qui vont se multiplier à partir de 1982 :

- la réforme des aides personnelles au logement ; Rapport Badet, juin 1982 ;
- IX^o Plan Financement du logement ; Rapport Bonin, décembre 1983 ;

- la fluidité du logement neuf et du logement ancien ; Rapport Tréppoz, décembre 1984 ;
- loger les plus défavorisés ; Rapport Bové ; Conseil National de l'Habitat, avril 1985 ;
- l'évolution des structures familiales et des répercussions sur l'habitat ; Rapport Niol ; Conseil National de l'Habitat, 1985 ;
- livre blanc de la réforme du financement de l'économie ; Charles Naouri, 1986 ;
- le logement locatif social ; Rapport Figeat, Commissariat Général du Plan, avril 1987 ;
- les aides à la personne en matière de logement ; Rapport Laxan, mars 1987 ;
- sur une réforme des aides à l'accession sociale à la propriété ; Rapport Bloch-Lainé, Décembre 1998 ;
- comment loger les plus démunis ; Groupe de Travail DC - DIV - UNFOHLM - FNPACT, février 1989.
- réflexion sur les aides publiques au logement ; Rapport Bloch-Lainé 2, avril 1989 ;
- l'attribution des logements Sociaux ; Rapport Geindre, Octobre 1989.

Les principales questions qui agitent les débats et rapports peuvent se regrouper autour de cinq points :

- **la maîtrise budgétaire du coût de l'intervention publique**
Les changements politiques opérés en 1981 vont conduire à une augmentation des dépenses de logement, notamment par les dépenses à la personne tant dans le locatif que dans l'accession à la propriété qui a connu une très forte croissance. Au milieu des années 80, en relation avec la question plus générale de la maîtrise des dépenses publiques, on s'inquiète de cette croissance. A la fin des années 80, à la suite notamment de mesures de régulation, cette crainte s'atténue (Cf. rapport Bloch-Lainé de 1989). Les à-coups induits par les changements d'orientation, et notamment les coups de freins apportés, ont contribué à complexifier le système et à réduire la transparence des barèmes.
- **l'application plus complète des principes de la réforme de 1977**
Deux aspects, correspondant d'ailleurs aux principes de la réforme, sont considérés :
 - Le maintien d'une aide à la pierre. Plusieurs rapports préconisent un plus grand ciblage social de ces aides, que ce soit pour le parc HLM, le parc privé locatif (aides de l'ANAH) ou l'accession à la propriété.
 - L'unification et la généralisation des aides personnelles au logement (rapports Badet, Bonin, Laxan) en relation avec une fixation de loyers plus conformes au service rendu (pour le parc HLM notamment : rapports Badet et Figeat).
- **la dimension sociale : justice sociale, et accès au logement et aux aides pour les populations en difficulté**
Le débat sur l'application des principes de la réforme de 1977 est posé en termes de justice sociale. Sur cette orientation générale, mais avec une focalisation qui s'accroît au fil des ans, vient se greffer la question des populations en difficulté. La loi de 1977 n'envisageait pas spécifiquement la question des mal-logés ou des populations plus démunies puisque la solvabilisation par l'aide personnelle devait ouvrir plus largement le parc social et éliminer la segmentation antérieure. Mais la multiplication des situations de pauvreté qui ne sont plus aussi bien couvertes par le système de protection sociale, les craintes des bailleurs face à des situations d'impayés mais aussi des problèmes de comportements, ont mis à mal l'espoir d'une élimination progressive et quasi-automatique des situations de logement les plus difficiles. Le traitement de celles-ci est davantage intégré dans une tentative d'appréhension plus globale de la pauvreté. C'est l'aboutissement de ces évolutions qui s'inscrit dans la loi sur le RMI de décembre 1988 et dans celle sur le droit au logement de mai 1990.
- **l'inscription dans le local**
La politique du logement demeure de la responsabilité de l'Etat, et les lois de décentralisation n'ont pas modifié les compétences dans ce domaine. Cependant les collectivités locales peuvent s'engager dans l'élaboration de politiques locales (avec les Programmes Locaux de

l'Habitat notamment). Deux types d'arguments sont avancés pour une meilleure prise en compte du local : la différenciation de fonctionnement du marché du logement selon les agglomérations ; la nécessaire appréhension au niveau local des solutions au logement des plus défavorisés. Dans la pratique, c'est la seconde dimension qui est progressivement prise en compte.

- **des problèmes spécifiques aux différents parcs**

Ces problèmes s'inscrivent dans les questions précédentes ou interfèrent avec elles. Pour l'accession à la propriété, ce sont notamment l'impact du contexte économique, avec l'évolution des taux d'intérêt, et ses conséquences sur le financement et sur la sécurité des accédants (notamment PAP), et la différenciation de traitement entre le neuf et l'ancien qui sont considérés. Ces questions sont d'autant plus aiguës que la réforme de 1977 a conduit à une augmentation rapide du poids des accédants dans l'effectif total des ménages (Cf. par exemple le tableau 1 en annexe 1). Des modifications sont apportées par touches successives, et des mesures spécifiques adoptées pour les accédants en difficulté.

Pour le secteur HLM, on retrouve aussi la question de son financement. Mais c'est surtout l'interrogation sur ses fonctions et sur sa diversité interne qui est soulevée : jusqu'où doit-il loger les personnes les plus en difficulté et maintenir une diversité dans son peuplement ? comment aller vers un mode de fixation des loyers davantage conforme au service rendu et éliminer des inégalités entre organismes et entre locataires ?

Pour le locatif privé, le mode de régulation des loyers est l'objet d'interventions législatives. Simultanément on s'intéresse au maintien ou au retour d'investisseurs immobiliers.

Si l'on considère plus spécifiquement les **aides personnelles au logement**, la question en débat et les inflexions souhaitées se concrétisent notamment dans :

- l'évolution générale des barèmes (avec des ajustements brutaux à la hausse et des phases de freinage) ;
- des possibilités de conventionnement élargies (y compris sans travaux) avec cependant la création de plusieurs barèmes d'APL ;
- les ajustements internes au barème, et notamment sur les revenus pris en compte (quels revenus de transferts : API, RMI ?), et l'échelle d'équivalence entre ménages de composition différente (et tout spécialement pour les personnes seules). Les ajustements sont aussi particulièrement nombreux pour l'accession à la propriété.

4 - Depuis 1990 : Une réforme en voie d'achèvement mais complétée par une politique très sociale du logement

Le passage des années 80 aux années 90 ne constitue pas un virage radical puisque, on le verra, les questions débattues durant les années 80 demeurent présentes mais avec un poids relatif différent. Cependant l'année 90 est marquée par la loi du 31 Mai sur le droit au logement (loi Besson) qui manifeste l'affirmation d'une nouvelle priorité. Une concrétisation significative en est l'instauration des P.L.A.I. (Prêts locatifs Aidés d'Insertion) qui constitue un retour à la différenciation des aides à la pierre et à la différenciation corrélative des produits dans le logement aidé.

Le contexte socio-économique demeure marqué par le poids du chômage, même s'il se réduit ces dernières années, et l'importance des phénomènes d'exclusion ou de pauvreté. Sur le marché immobilier, la fin du cycle entraîne une baisse de la construction neuve au début des années 90 avant une reprise, notamment de l'investissement privé.

Les années 90 sont marquées elles-aussi par de nombreux rapports parmi lesquels on peut citer :

- X° plan financement du logement ; Rapport Lebègue ; juillet 1991 ;
- banlieues en difficulté : la relégation ; Rapport Delarue ; 1991 ;
- X° plan : exclus et exclusions ; janvier 1992 ;

- la fiscalité de l'immobilier urbain ; conseil des impôts ; juillet 1992 ;
- la réhabilitation de l'habitat social ; Evaluation des politiques publiques ; janvier 1993 ;
- le logement : une priorité pour le XI^e plan ; Rapport Geindre ; janvier 1993 ;
- l'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande ; Rapport Niol ; Conseil Economique et Social ; juin 1993 ;
- l'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement, Rapport Lair, Conseil Economique et Social ; décembre 1993 ;
- pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement ; Rapport Pierre Calame ; mars 1996 ;
- promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 Mai 1990 : coordination René Ballain ; septembre 1998 ;
- expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles en îlots insalubres ; Nancy Bouché ; Conseil Général des Ponts et Chaussées ; novembre 1998 ;
- rapport annuel sur l'état du mal logement en France ; Fondation Abbé Pierre (rapports 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

Les débats portent sur les mêmes questions que lors de la phase précédente, mais s'organisent davantage encore autour de l'évaluation de l'efficacité économique et sociale de l'intervention publique.

Le poids de la dimension sociale est accentué. La mise en application de la loi du 31 mai 1990, son évaluation, les correctifs et compléments inscrits dans le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998 abordent de nombreuses dimensions : une solvabilisation, complémentaire à celle des aides personnelles, mais à titre temporaire ou transitoire avec les FSL (Fonds Solidarité Logement) ; le développement d'une offre adaptée qui différencie des produits (P.L.A.I., puis P.L.A.T.S, plan d'urgence ...) ; une inflexion des règles et modalités d'attribution des logements ; une place dans la construction de politiques locales. Cette dimension sociale des politiques du logement est affirmée simultanément à l'objectif du maintien, voire de l'accroissement de la mixité sociale dans l'habitat. C'est le cas dans la loi d'orientation pour la ville (L.O.V.) du 13 juillet 1991, et ceci figure dans la loi S.R.U. (Solidarité et Renouvellement Urbains) de décembre 2000.

Cette accentuation de la dimension sociale n'empêche que les autres questions reviennent régulièrement d'actualité et font l'objet de mesures. C'est notamment le cas du développement de l'investissement locatif privé. Le traitement fiscal de cet investissement a fait l'objet de plusieurs réflexions (rapport Lebegue, rapport du Conseil des Impôts de 1992). Des dispositifs successifs (Méhaignerie, Quilés, Périssol, Besson) sont créés pour favoriser l'investissement locatif.

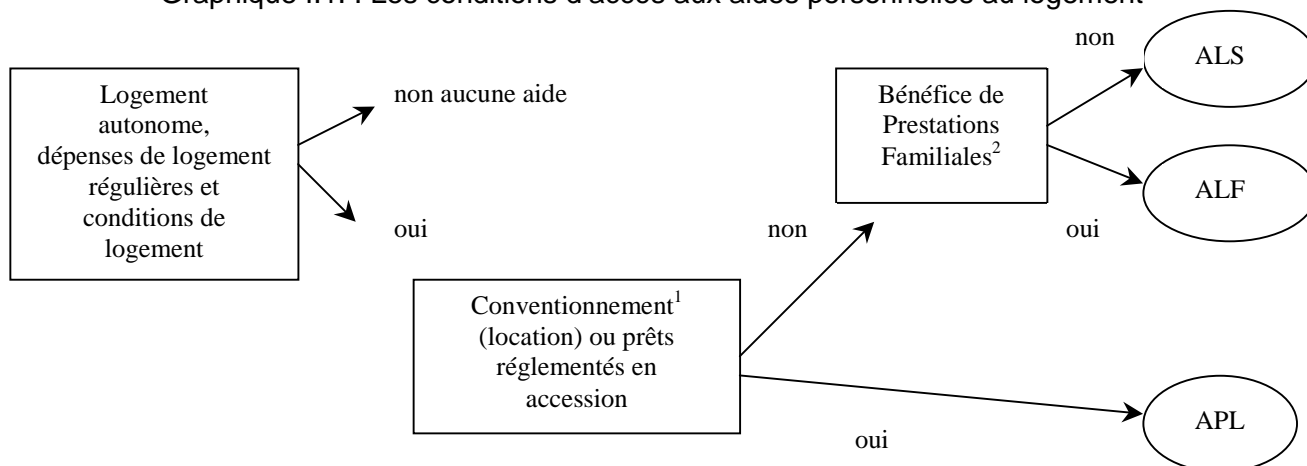
Pour l'accession à la propriété, on relève à la fois la transformation du financement et des aides publiques (le Prêt à Taux Zéro prenant le relais du P.A.P. et des avantages fiscaux) et l'accroissement de la sécurité des accédants avec le Fonds de Garantie de l'Accession Sociale (F.G.A.S.)

Les aides personnelles, dont le poids s'accroît dans les dépenses publiques au logement, sont cependant au cœur du dispositif avec deux questions dans la droite ligne de la Réforme de 1977, celle de la généralisation et celle de l'unification.

La première trouve une réponse avec le bouclage des aides en 1992 - 1993, et grâce à l'A.L.S. dans le parc non conventionné.

Dorénavant les conditions d'accès peuvent être schématisées ainsi :

Graphique I.1. : Les conditions d'accès aux aides personnelles au logement



¹ avec le cas particulier des foyers-logements.

² ou extension dans le cas de personnes à charge ou de jeunes ménages notamment.

Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Le graphique I.1 définit l'orientation d'un ménage entre les différentes catégories d'aides personnelles selon les caractéristiques du logement et du ménage. Vient évidemment se greffer la condition relative au niveau de revenus inscrite dans les barèmes et qui exclut du bénéfice de l'aide les ménages aux revenus supérieurs au plafond: par exemple, un ménage disposant d'un logement autonome et remplissant les conditions de revenu bénéficiera d'une aide ; si le logement est conventionné, cette aide sera l'APL.

Quant à l'unification des systèmes, elle devrait se réaliser dans un proche avenir, après des rapprochements partiels. Cette unification présente plusieurs facettes :

- l'égalité de traitement entre secteurs du parc avec l'ouverture du choix des ménages et la réduction de la dimension tutélaire, mais aussi avec la crainte d'un impact sur l'évolution des loyers. Il faut remarquer que même au sein du secteur conventionné, la différenciation a existé selon qu'il s'agissait de logement neuf, ou ancien avec ou sans travaux d'amélioration ;
- le traitement différencié de certains revenus de transferts (l'API notamment). Sur cette question s'est greffée celle du traitement respectif des revenus du travail et des revenus de transferts (notamment dans le cas du RMI avec la clause de neutralisation des revenus).

5 - Conclusion du premier chapitre

Le rapide parcours historique des politiques du logement qui vient d'être fait conduit à plusieurs observations.

a. Ruptures et inflexions progressives

Le découpage retenu pour la période qui va de 1945 à nos jours n'est pas absolu. D'une part, les modifications opérées ont été souvent mises en œuvre sur plusieurs années plutôt qu'à un moment très précis, et ceci est encore plus vrai si l'on considère la période de gestation des modifications. Il en est ainsi, par exemple, pour les changements réalisés au début des années 60 ou au milieu des années 70. D'autre part, et c'est notamment le cas pour 1990, des modifications partielles ont engagé des inflexions avant la date charnière retenue. Enfin, les transformations réelles ne sont pas toujours aussi marquées que ne le laissent supposer les modifications réglementaires.

Cependant la réforme de 1977, avec les débats et les premiers changements qui la précèdent, a constitué une rupture, notamment dans l'analyse et dans la hiérarchie des priorités, rupture qui, avec des avatars multiples, demeure au cœur des débats et des modifications opérées depuis lors.

Pour les aides personnelles, la rupture est double : d'une part, l'abandon de la **logique de prestation familiale** et donc la généralisation à toutes les catégories de ménages ; **d'autre part, le traitement similaire de tous les parcs de logements**, et donc la généralisation à tous les parcs et l'unification des barèmes. Les deux orientations ne sont entrées dans les faits que très progressivement, mais la période qui précède la réforme de 1977 et cette réforme sont cruciales. La création de l'A.L.S. signifie l'abandon d'une logique familiale, mais en maintenant une logique de ciblage de populations. La réforme de 1977 inscrit la généralisation à tous les ménages, mais avec un ciblage quant au parc couvert. Ce n'est que par la suite que les principes de généralisation et d'unification se verront concrétisés.

b. Efficacité économique et efficacité sociale

C'est un argumentaire autour de l'efficacité économique et sociale de l'intervention publique qui a fondé la réforme de 1977. C'est d'ailleurs à cette occasion que l'analyse fut sans doute la plus systématique en reliant argumentation économique et sociale. En schématisant, on peut dire que la politique menée jusqu'au début des années 70 était justifiée par la nécessité de relance du marché et notamment de la construction. Dans un tel cadre, les aides personnelles devaient accompagner les changements opérés et atténuer l'impact de la hausse des loyers. Le caractère familial des aides correspond alors à une priorité globale des politiques sociales. Plus généralement l'équité sociale s'inscrivait dans la limitation de l'accès aux logements aidés qui opérait un effet correcteur.

Avec la réforme de 1977 et surtout avec la généralisation de son application, l'équité sociale est davantage affirmée avec une redistribution verticale selon le niveau de revenu et avec un ciblage sur une consommation. Ceci s'organise dans le cadre d'une plus grande libéralisation du marché et avec une hausse des loyers que les aides personnelles atténuent en fonction des capacités à payer. Il convient aussi de rappeler que, si le débat sur l'efficacité économique et sociale s'est focalisé sur l'alternative aide à la pierre/aide à la personne, il a aussi concerné et concerne toujours plus particulièrement le parc HLM. Par ailleurs, l'intervention publique continue à s'intéresser au financement, au statut occupation, au développement et à l'amélioration du parc. Enfin il apparaît que l'ensemble du système d'intervention publique, et notamment les aides à la personne, ne suffit pas pour répondre à toutes les difficultés sociales et donc pour satisfaire à l'équité ; demeure posée la question de l'accès au logement, avec le cas des Sans Domicile Fixe, celui des cohabitants, ou celui des personnes ayant des conditions de logement très défectueuses. Des dispositifs complémentaires ont donc été redéveloppés à cet effet.

Chapitre II - Finalités des politiques et problématique économique

On a vu que l'histoire des aides personnelles au logement est indissociable de celle des politiques du logement puisque ces aides ont accompagné des orientations importantes des politiques, notamment l'évolution des loyers, et ont été une alternative à d'autres orientations politiques ; dans ce dernier cas, on pense notamment au débat aide à la pierre/aide à la personne.

Dans la suite, nous ne nous préoccupons pas des circuits de financement ni des distinctions entre aides directes (avec versement par l'Etat) et aides fiscales. Nous classerons comme aide à la pierre l'ensemble de ces modalités, en considérant qu'elles ont pour effet de réduire le coût pour le propriétaire (bailleur ou occupant), alors que les aides à la personne vont à l'occupant-consommateur.

En privilégiant l'approche économique, il s'agit, dans ce chapitre, d'approfondir la problématique de la recherche et d'identifier comment les questions posées sont abordées dans la littérature. Nous procéderons en trois temps. Tout d'abord, nous chercherons à faire un inventaire plus systématique des questions posées et des orientations de réponse quant aux objectifs et impacts des aides personnelles au logement. Il s'agit là d'une tentative de classification où les aides personnelles sont considérées dans l'ensemble des politiques.

Dans un second temps, on se focalisera sur les aides personnelles et l'on engagera la construction du raisonnement en s'appuyant sur une première revue de la littérature. Même si les questions posées le sont en référence aux politiques conduites, on prendra comme point de départ l'absence d'intervention publique, afin de mieux identifier ce que modifie l'intervention publique et, plus précisément, l'existence et les modalités des aides personnelles au logement.

1 - Finalités et Impacts des aides personnelles et orientations des politiques du logement

On l'a dit dans le premier chapitre, les discussions sur les politiques du logement, leurs finalités et leurs modalités, se sont progressivement organisées autour de trois thématiques : efficacité économique, efficacité sociale, contraintes budgétaires. Comme on le verra, la distinction entre efficacité économique et efficacité sociale ne correspond pas à une segmentation rigide : beaucoup de questions, et aussi de nombreuses notions utilisées relèvent à la fois des deux champs. Nous retenons cependant cette première classification pour mieux appréhender finalités et impacts des modalités d'intervention publique. Par ailleurs, les contraintes budgétaires viennent interférer avec les choix politiques, et nous essaierons de préciser comment ; dans la suite de la recherche, nous ne reviendrons guère sur les contraintes budgétaires, les considérant comme une contrainte globale dans le cadre de laquelle les politiques sont ajustées ou réorientées.

a. Efficacité économique

Quatre facettes retiennent l'attention : le développement et l'amélioration du parc résidentiel, la stabilisation d'une activité économique, l'organisation spatiale, le fonctionnement du marché et le comportement des agents sur le marché.

Développement et amélioration du parc résidentiel

En réponse à l'existence de besoins importants, l'objectif de développement du parc a été prioritaire dans l'après-guerre et a fondé l'intervention publique. L'intervention directe par les aides à la pierre est apparue comme le moyen privilégié pour répondre à cet objectif, et les aides à la personne ont été instaurées pour accompagner l'augmentation des loyers et des dépenses-logement. Cette augmentation était elle-même considérée comme nécessaire pour permettre le développement d'un parc privé.

La moindre prégnance des besoins quantitatifs et une volonté de laisser plus de place au jeu du marché ont été des facteurs majeurs dans l'élaboration de la réforme de 1977. Depuis lors, des

aides directes pour le parc social et le parc privé dans le cas de l'amélioration², des aides directes ou fiscales dans le cas du développement du parc, continuent d'exister. Mais la montée en puissance des aides à la personne conduit à s'interroger sur l'impact de celles-ci dans le développement et l'amélioration du parc. Cet impact ne peut être qu'indirect par ses conséquences sur la demande (les aides personnelles conduisent-elles les ménages à augmenter leur consommation-logement en volume et en qualité ?) et donc sur le marché : incitation à une augmentation et à une amélioration de l'offre, désaffectation du parc de moindre qualité. On est donc amené à considérer le fonctionnement du marché. Il convient d'ailleurs de remarquer que la prise en compte du marché vaut aussi pour les aides à la pierre : pour qu'elles produisent leurs effets, il faut que les agents propriétaires les utilisent.

Soutien et stabilisation de l'activité du bâtiment

Construction neuve et amélioration du parc relèvent de l'activité du secteur du Bâtiment. Dans le cadre d'une politique macro-économique, ce secteur d'activité a occupé une place particulière : par le poids du facteur-travail et l'impact sur l'emploi, par le faible appel à l'importation et ses conséquences sur d'autres secteurs d'activité, le bâtiment a pu être considéré comme un levier d'action conjoncturelle, notamment dans les périodes de faible conjoncture. Comme l'activité du secteur Bâtiment découle directement de la construction neuve et des travaux d'amélioration du parc, on retrouve les mêmes remarques que précédemment quant à l'impact potentiel respectif des aides à la personne et des aides à la pierre par le biais du comportement des agents et du fonctionnement du marché. Il convient cependant de remarquer que, étant donné leur principe de fonctionnement, les aides à la pierre constituent un meilleur outil d'action conjoncturelle que les aides à la personne. Il est en effet possible, pour la puissance publique, de faire varier à la hausse ou à la baisse le volume et les conditions des aides à la pierre. Dans le cas des aides à la personne, la maîtrise est beaucoup plus difficile. D'une part, un changement de barème s'applique à l'ensemble du parc et pas seulement au parc additionnel. D'autre part, il est difficilement envisageable de réduire les aides à la personne, sauf en étalant sur une longue période, par exemple en ne revalorisant pas les barèmes. Par ailleurs, l'impact des aides personnelles sur l'activité économique n'est qu'indirect.

Organisation spatiale des territoires urbains

Sur les objectifs d'ordre macro-économique peut se greffer la volonté d'aménagement du territoire, et plus précisément, l'organisation spatiale. L'habitat est en effet une composante majeure de l'organisation des territoires par son poids dans les espaces urbanisés et dans la consommation du foncier, et parce qu'il détermine la localisation des ménages et que cette localisation induit de nombreuses mobilités. Au niveau national, c'est l'aménagement du territoire qui est considéré et le logement a moins d'effet structurant. Au niveau local d'un bassin d'habitat, on s'intéresse à l'organisation spatiale, à la péri-urbanisation, aux transports ; le logement a un effet structurant majeur.

La question de l'organisation spatiale induite par l'intervention publique, et celle de la mixité sociale sur laquelle nous reviendrons, ont contribué au débat sur les formes d'intervention publique. Avant la réforme de 1977, on a reproché aux aides à la pierre leur impact négatif sur ces plans. On a fait de même avec les P.A.P. dans les années 80. A l'inverse, la capacité d'intervention directe que les aides à la pierre procurent aux pouvoirs publics a été soulignée à plusieurs reprises pour justifier le maintien d'aides à la pierre. C'est ainsi, que dans les propositions de nombreux P.L.H., le volume des P.L.A. et leur localisation figurent en bonne place. Encore faut-il que la programmation et la maîtrise du foncier suivent. Quant à l'impact des aides à la personne sur l'organisation spatiale, il a été très présent dans les débats précédant la réforme, dans une perspective d'ouverture du choix

² On ne considère pas ici l'origine des financements qui diffère selon qu'il s'agisse du parc privé (avec l'ANAH) ou du parc public (avec les Palulos).

des ménages et de réduction de la segmentation ; il l'est beaucoup moins aujourd'hui, mais ceci n'implique pas qu'il faille le négliger.

Comportement des agents et fonctionnement des marchés

A plusieurs reprises, on a été amené à faire référence au fonctionnement du marché et au comportement des agents sur celui-ci quand on a pris en considération les finalités et impacts de l'intervention publique.

Trois dimensions principales sont à aborder : l'impact des aides sur le comportement des ménages ; les éventuels effets de segmentation du marché et de ségrégation ou de réduction de la mixité sociale ; l'impact sur les prix et loyers et sur les comportements des offreurs.

En référence à l'objectif d'amélioration des conditions de logement et de satisfaction des besoins, il est logique de s'interroger quant à l'impact de l'intervention publique sur la consommation de logement : les ménages augmentent-ils le volume de leur consommation de logement, ou augmentent-ils leurs autres consommations, ou y a-t-il des effets partagés ? Le souhait est toujours exprimé que l'aide soit bien affectée au logement et ne se transforme pas en aide générale³. L'indicateur du taux d'effort brut, et surtout, net, et la volonté d'exiger par le mode de calcul des aides à la personne un taux d'effort net minimal s'inscrit sans doute dans cette perspective. En économie, la question s'analyse en termes d'impact d'une baisse de prix du logement (par le biais des aides) sur les choix du consommateur en considérant les élasticités de la demande qui découlent de la fonction de préférence du consommateur. La différence entre les aides à la pierre et les aides à la personne tient à ce que la baisse de prix est indépendante du niveau de revenus dans le premier cas, au moins dans une plage de revenus, alors qu'elle varie en sens inverse des revenus dans le second cas.

L'interrogation sur les effets de segmentation du marché induits par les aides et sur la réduction de mixité qui en découlerait apparaît plus évidente dans le cas d'aides à la pierre, et notamment quand ces aides catégorisent à la fois demandeurs, produits et niveaux de l'aide. Dans ce cas, l'intervention publique introduit des discontinuités dans l'offre par la définition de produits différents (par exemple par leur prix de revient et donc par la composante foncière de ce prix), et donc à la fois par leur qualité et leur localisation. Simultanément, elle catégorise les demandeurs par l'imposition des revenus plafonds. Il convient cependant de se demander si les préférences des consommateurs à moindres revenus ne les conduisent pas à choisir un produit de classe supérieure. A priori, les discontinuités sont moins évidentes dans le cas des aides à la personne. Cependant la coexistence de plusieurs systèmes d'aides peut induire des catégorisations de produits par le biais des loyers différents. Par ailleurs, il convient d'analyser de plus près si la confrontation entre barème d'aide et fonction de préférence du consommateur n'induit pas la concentration de demandeurs sur certains niveaux de consommation, et donc la segmentation de la demande.

Les remarques précédentes renvoient donc à l'équilibre du marché avec le comportement de l'offre et les effets-prix éventuels. Sur tout marché, une baisse du prix par subventionnement de la demande se traduit par un effet-quantité (l'offre augmente) et par un effet-prix. Tout dépend de l'élasticité de l'offre et des délais d'ajustement. Pour le logement, ces délais sont particulièrement longs, et donc une modification à la hausse des aides risque d'avoir un impact sur les prix d'autant plus fort, au moins à court terme, que la hausse des aides est importante et brusque. Par ailleurs, il convient de considérer si l'effet potentiel peut se diffuser sur l'ensemble du parc ou sur certains segments définis par des catégories de demandeurs ou/et des catégories de produits (selon la taille du logement par exemple). La question s'est posée avec la généralisation des aides à la personne et, notamment, l'ouverture aux étudiants. Elle est posée actuellement pour les logements de faible qualité qui accueillent les familles défavorisées exclues d'autres logements, et pas

³ On retrouve encore ces souhaits dans le groupe de travail sur l'efficacité économique des aides au logement du C.N.H. qui s'intéresse notamment à l'unification des aides personnelles.

seulement pour des motifs de capacité à payer. Elle s'est posée aussi dans le parc social avec le conventionnement sans travaux ou demeure sans doute d'actualité pour les groupes de logements les moins demandés. Plus généralement, l'histoire des aides personnelles est à plusieurs reprises concomitante à l'histoire de l'évolution des loyers, accompagnant et atténuant un mouvement de hausses des loyers.

Il faut aussi tenir compte de la spécificité du marché du logement d'être un marché d'enchères, en particulier de la différenciation des prix selon la localisation et donc la manifestation en termes de mixité ou de ségrégation. Dans un marché d'enchères, pour une offre donnée à un moment donné, ce sont ceux qui sont prêts à payer le plus -et donc les revenus les plus élevés, dans la plupart des cas- qui choisissent les premiers. Les aides personnelles, par leur dégressivité en fonction du revenu, réduisent-elles ou modifient-elles la hiérarchie des enchères et dans quelle proportion ? Quel est l'impact de ceci sur le niveau général des prix et sur leur hiérarchie ?

b. Efficacité sociale

Les questions relatives à l'efficacité économique des aides personnelles au logement sont posées la plupart du temps en référence aux objectifs sociaux des politiques conduites. Quatre aspects de ces objectifs sociaux sont repris ici : la liberté de choix, l'exigence de prise en charge partielle du coût du logement, les effets de la redistribution, et la mixité sociale. Tous, et notamment les trois premiers, se situent dans une perspective générale de satisfaction des besoins.

La liberté de choix

La politique du logement, et les aides personnelles, augmentent les capacités de consommation de logement par les ménages. Mais le font-elles en orientant les choix de consommation vers des produits privilégiés ou en ouvrant le choix, et qu'est-ce qui fonde cette limitation ou orientation ? L'approche normative sur les caractéristiques des produits, et notamment sur les critères de confort, est présente de nombreuses façons. La plus nette est celle des aides à la pierre dans le secteur locatif mais aussi de façon adoucie dans le secteur privé (aides à l'accession, aides de l'ANAH, par exemple). Cette limitation ou cet encadrement du choix a d'ailleurs été l'une des critiques portées au début des années 70 au système d'aides à la pierre et un argument pour donner plus de poids aux aides à la personne.

En effet, dans leur principe, les aides à la personne ouvrent plus largement la liberté de choix. Le montant de l'aide perçue dépend du montant de la dépense, avec un plafond pris en compte, sans arbitrer a priori entre les caractéristiques (taille, localisation, niveau et éléments d'équipements, qualité...). Il existe cependant certaines contraintes. La première tient à l'existence de normes minimales : relativement restrictives lors de l'instauration des aides en 1945 étant donné l'état moyen du parc immobilier, elles le sont beaucoup moins dorénavant et certains voudraient d'ailleurs les durcir. La deuxième contrainte plus marquée réside dans l'existence de plusieurs barèmes : AP et AL, location et accession. C'est bien une orientation vers un type de produit qui est privilégiée par la distinction APL - AL. Elle s'est atténuée et devrait disparaître avec l'unification des barèmes et ceci pourrait avoir une incidence sur la concurrence entre les parcs. Par contre demeurerait la distinction entre les statuts d'occupation de location et d'accession : qu'est-ce qui fonde cette distinction ? Plus généralement, l'analyse de l'impact des aides sur le comportement des agents et le fonctionnement du marché est indispensable pour dégager des conclusions en matière de liberté de choix.

L'exigence d'une prise en charge partielle du coût du logement

On l'a vu dans le parcours historique du chapitre 1, la création et l'extension des aides à la personne ont accompagné, en l'amortissant pour les revenus les plus faibles, une augmentation des dépenses de logements souhaitée par les pouvoirs publics dans la perspective d'un développement et d'une amélioration du parc immobilier.

L'exigence d'une plus grande prise en charge du coût du logement par les ménages s'est, au cours des années, inscrite dans deux paramètres : une dépense minimale et un taux d'effort minimal. C'est l'indicateur du taux d'effort net -montant des dépenses-logement résiduelles après aide rapporté au revenu- qui a été et demeure central. C'est ainsi que dans les rapports BADET et LAXAN sur les aides personnelles, l'objectif est affiché d'un taux d'effort minimal des ménages, taux d'effort que l'on souhaite d'ailleurs croissant avec le revenu. Apparaît très nettement la volonté d'instaurer une norme de dépenses-logement, et on la retrouve quand on analyse le barème des aides et la décroissance de celles-ci en fonction des revenus. La norme d'un taux d'effort constant, voire croissant avec le revenu, apparaît cependant paradoxale quand on observe les comportements : elle implique une élasticité-revenu des dépenses de logement égale ou supérieure à 1, ce qui ne ressort pas de la plupart des estimations de cette élasticité-revenu.

Dans la même perspective d'effort minimal, et pour tenir compte aussi du fait que tous les revenus ne sont pas traités de la même façon dans le barème des aides avec la non-prise en compte de certains revenus de transferts, a été instauré un minimum absolu de dépenses à charge du ménage.

Mais ce minimum vient parfois en contradiction avec l'insistance accordée ces dernières années au logement des personnes « défavorisées ». L'obstacle financier à l'accès au logement a été traité en dehors des aides personnelles par le biais des F.S.L., mais avec un caractère temporaire ou transitoire de l'aide. La question se pose de savoir si l'obstacle financier est majeur ou si ne viennent pas s'y superposer des obstacles de comportement, tant des offreurs que des demandeurs.

Effets de redistribution des aides au logement

Le souhait d'obtenir un taux d'effort constant ou croissant avec le revenu traduit la volonté politique de concentrer l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin et donc d'organiser une redistribution verticale par les aides au logement. Cette redistribution, axée sur une catégorie de besoin -le logement-, est à considérer au regard des mesures plus générales de redistribution des revenus : degré de redistribution, existence ou non d'effets de seuil, interdépendances par les catégories de revenus prise en compte dans le calcul de l'aide personnelle au logement, impact spécifique sur la consommation de logement et impact général sur le niveau de bien-être.

Mais existe aussi une redistribution horizontale entre groupes de population⁴. La tentative d'identifier et de mesurer les effets redistributifs opérés par les aides personnelles met en évidence l'importance de l'échelle d'équivalence entre ménages de compositions familiales différentes. C'est en effet par l'analyse de l'échelle d'équivalence que l'on peut mieux séparer redistribution verticale et horizontale. Faut-il prendre en considération le revenu par ménage ou le revenu par unité de consommation ? Et simultanément comment comparer les besoins en logement et les dépenses correspondantes de ménages de compositions différentes ?

⁴ Cf. Francis CALCOEN « La sélectivité des aides personnelles au logement » in « Les politiques sociales catégorielles - Fondements, portées et limites » Ph. MEHAUT et Ph. MOSSE éditeurs, Tome 2, pp. 427-447, L'HARMATTAN, septembre 1998.

Dans une première appréhension de l'échelle d'équivalence entre compositions familiales par le barème des aides personnelles, on peut retenir deux indicateurs : le loyer plafond pris en compte, qui est en quelque sorte un indicateur des besoins de logement par les dépenses afférentes ; les ressources d'exclusion, celles au-delà desquelles l'aide est nulle, qui font davantage référence aux capacités de payer et donc à une échelle d'équivalence pour les dépenses totales d'un ménage.

Cette réflexion sur l'échelle d'équivalence, a notamment été conduite au fil des ans, pour le traitement des personnes isolées, et pour la prise en compte du nombre d'enfants ou d'autres personnes à charge. Elle appelle des analyses plus approfondies.

Enfin, le réajustement du montant de l'aide à la personne, avec l'évolution des revenus comme de la composition familiale, exclut les « rentes de situation » qui découleraient de l'aide à la pierre affectée au logement et dont le bénéficiaire dépend de la situation au moment de l'entrée dans les lieux.

Aides au logement et homogénéité sociale dans l'espace

Un des points majeurs du débat sur l'alternative aides à la pierre/aides à la personne a été et demeure celui de l'impact sur l'homogénéité sociale dans l'espace, ou encore sur la mixité sociale. Les aides à la personne présentent un double avantage. Tout d'abord, comme on l'a souligné, en ouvrant le choix des ménages, l'aide à la personne réduit l'impact de la segmentation du parc qui découle de l'aide à la pierre et de la catégorisation des ménages entre segments du parc selon le niveau des revenus. Cet effet est d'autant plus net que se réduisent le niveau des aides à la pierre et la différenciation entre barèmes d'aides à la personne. L'unification des barèmes devrait, du point de vue des aides à la personne permettre d'aller jusqu'au bout de ce processus.

Le deuxième avantage a trait au principe de dégressivité des aides à la personne en fonction du revenu. Cette dégressivité limite les écarts de capacité à payer des ménages, au moins dans la fourchette des revenus bénéficiaires potentiels de l'aide.

On retrouve là le fonctionnement du marché du logement comme marché d'enchères, et la discussion se focalise donc sur le degré d'égalisation des capacités d'enchères opéré par les aides. Le taux d'effort net est-il un bon indicateur de ce degré d'égalisation ?

Si l'on est renvoyé au comportement des consommateurs sur un marché, ceci n'épuise pas la question de la mixité sociale dans l'habitat. Sans doute cette mixité dépend-elle aussi des comportements des offreurs et de leurs éventuelles pratiques de sélection de clientèle ... ou de politique de peuplement. Mais les différenciations sociales dans l'habitat et dans l'espace relèvent aussi des comportements sociaux : dans quelle mesure les ménages souhaitent-ils une certaine mixité sociale, ou au contraire recherchent-ils la proximité sociale ? Le poids de la composition sociale du voisinage dans le degré d'attractivité des logements et quartiers et dans la hiérarchisation des prix est révélateur de ces comportements sociaux.

c. Maîtrise budgétaire

Bien évidemment, comme pour toute politique, les contraintes budgétaires globales pèsent sur le volume des aides au logement et donc sur le volume des aides à la personne. On a déjà envisagé le degré de flexibilité des dépenses publiques pour le logement et des aides à la personne quand on considère en 1.1.b le soutien et la stabilisation de l'activité économique, et donc l'inscription dans les politiques macro-économiques. En France, les aides à la personne ne font pas l'objet d'un plafond budgétaire mais seulement d'une estimation à la différence des aides à la pierre limitées par un volume maximal.

Cette question de la maîtrise des dépenses publiques pour le logement a été davantage d'actualité à certaines périodes. Ce fut le cas lors de la préparation de la réforme de 1977, avec la logique générale de la moindre nécessité d'une intervention publique massive puisque des retards avaient été comblés et que l'on souhaitait laisser plus de place au jeu du marché. Implicitement, il y avait donc une modification dans la hiérarchie des priorités parmi les champs de l'intervention publique.

La maîtrise des dépenses publiques pour le logement est revenue au premier plan des préoccupations au milieu des années 80 et le rapport BLOCH-LAINE de 1989 considère que l'objectif est atteint. Les aides personnelles au logement étaient alors au centre du débat avec leur forte montée en charge suite aux modifications de barèmes de 1981 et aux conséquences du développement des P.A.P. La revalorisation limitée des barèmes au milieu des années 80 a permis de freiner le volume des aides à la personne.

L'indicateur considéré explicitement pour juger des dépenses publiques a été leur poids dans le P.I.B. On a notamment procédé à des comparaisons internationales pour voir comment se situait la France. Mais le poids respectif des aides au logement et du coût de l'intervention publique dans d'autres champs (éducation, emploi, famille, retraite...) n'a guère été l'objet de débat approfondi.

2 - Problématique économique du logement et des interventions publiques

Ayant rappelé la problématique des diverses Commissions de réflexion en matière d'interventions publiques dans le logement, il s'agit maintenant de relire ces conceptions au travers de la grille de l'analyse économique. Pour ce faire, dans un premier temps on évoque le traitement du logement par l'analyse économique en l'absence d'interventions publiques. Dans un deuxième temps, on indique comment les interventions publiques peuvent être étudiées du point de vue de l'analyse économique.

a. Le logement et l'analyse économique

Le logement est un bien qui peut faire l'objet d'une analyse économique au même titre que n'importe quel bien. La démarche standard consiste à partir du traitement des comportements individuels d'offre et de demande pour aboutir à l'analyse de leur rencontre sur un marché qui aboutit éventuellement à un équilibre qui dépend de la configuration du marché.

La première difficulté que pose la mise en œuvre de cette démarche est que la théorie économique ne définit pas ce qu'est un bien et par conséquent ne fournit pas d'information sur la nature des logements qui peuvent faire l'objet d'une telle analyse. En particulier, elle n'indique pas à quel niveau géographique ou sectoriel, cette analyse s'applique. Or le type de configuration de marché dépend du marché concrètement observé. La réponse est à apporter au cas par cas. On peut s'intéresser au marché du logement au niveau national, niveau auquel sont définies les politiques de logement. On peut s'intéresser à un niveau géographiquement plus fin, les marchés locaux du logement. On peut s'intéresser à un segment du marché, par exemple le segment HLM. On peut considérer les logements individuellement ou au contraire les considérer dans leur totalité comme un bien indifférencié. Le choix du niveau d'observation dépend de l'objet de la recherche. Dans tous les cas, la démarche générale est la même, mais la mise en œuvre des concepts doit être adaptée à l'objet retenu.

Dans une deuxième étape, il s'agit de retenir une conception des biens logements. A cet égard deux conceptions existent, celle qui considère le logement comme un bien homogène et celle qui le considère comme un bien présentant des caractéristiques hétérogènes.

Le logement comme bien homogène

Le premier traitement consiste à considérer le logement comme un bien éventuellement hétérogène mais générateur d'un service qui est le résultat composite des différentes caractéristiques du logement (Cf. Muth 1960 et Olsen 1969). Quand ce service fait l'objet d'un marché, la valeur de ce service est le loyer. Ceci signifie qu'une même quantité de service peut être obtenue par des logements de caractéristiques différentes, ce qui permet d'accepter l'hypothèse d'homogénéité du service du logement. Les ménages peuvent donc effectuer leur choix de logement à l'intérieur d'une gamme continue de logements. C'est une des conditions pour que le marché soit de nature concurrentielle. Quand c'est effectivement le cas, il y a un prix unique du logement et un volume global échangé, sans que soient distingués les logements ou les catégories de logement.

Cette conception a été mise en œuvre dans le traitement de la dimension macroéconomique du logement, à la fois en tant qu'actif et en tant que produit.

En tant que produit, l'idée d'une variation de la demande nécessitera un accroissement de l'offre qui nécessitera finalement une production de logements neufs. C'est l'objet du travail de Muth (1960), qui aboutit au résultat assez généralement admis que l'offre est parfaitement élastique, au moins à long terme. Ce résultat s'est avéré important dans la mesure où il permet de traiter séparément les questions de prix et de volume⁵. Cette conception peut être appliquée en distinguant différents segments du marché. C'est l'objet des modèles macro-économiques de la production de logement (Cf. Egebo 1990).

Les évolutions fortes de prix de ces quinze ou vingt dernières années ont obligé à reconsidérer la réponse par les prix à une variation des volumes. Dans ces conditions, c'est le caractère d'actif du logement qui est concerné, avec des interrogations sur l'évolution des prix des logements au cours du temps. Dans les réponses s'opposent les explications en termes de bulle et celles par des facteurs économiques (Mankiw et Weil, 1989, Case 1992, Muelbauer et Murphy 1997, Cornuel 1999).

Une autre conception est de considérer le logement comme un bien hétérogène différencié par ses caractéristiques.

Le logement comme ensemble de caractéristiques

C'est la conception théorisée par Rosen (1974). Sur cette base, les agents déterminent des prix d'enchères de demande ou d'offre dont l'équilibre définit le prix du marché implicite de chacune des caractéristiques. Si on considère la caractéristique localisation, définie par la distance au centre, et la caractéristique espace dont la disponibilité est fonction inverse de la distance au centre, on retrouve le modèle d'Alonso-Muth (Cf. Mills 1987) dans lequel l'offre est donnée et continue. Les ménages arbitrent entre distance au centre et espace pour définir leur prix d'enchères à une localisation donnée. Une version plus générale de ce modèle considérerait les logements comme tous différents. L'offre serait donc discontinue mais les biens substituables. Les ménages détermineraient un prix d'enchères pour chaque bien sur la base de leurs préférences pour les différentes caractéristiques des biens.

La conception du logement comme bien multidimensionnel permet de caractériser les comportements des agents à l'égard des caractéristiques comme on caractérise leur comportement à l'égard d'un bien composite, par exemple en termes d'élasticités. De très

⁵ En réalité il est contestable dans la mesure où il est établi sous réserve que les prix des facteurs soient constants, notamment celui du facteur sol. Or si le volume de logement varie, la demande dérivée des facteurs varie et le prix des facteurs varie, sauf si leur offre est elle-même parfaitement élastique, ce qui n'est vraisemblablement pas le cas pour le sol en France.

nombreux travaux ont été menés sur cette question aux Etats-Unis, beaucoup moins en France (Follain et Jimenez 1985, Cornuel 1997). Cette caractérisation a le plus souvent été menée du côté de la demande. Toutefois, le traitement du logement comme ensemble de caractéristiques a surtout été appliqué pour mesurer l'impact de différentes variables concernant le bâti ou la localisation sur le prix des logements. En France, on a aussi utilisé la mesure du prix des caractéristiques pour évaluer le différentiel de prix entre le secteur HLM et le secteur libre et celui résultant de l'ancienneté de présence. Ces travaux posent cependant des problèmes de biais de sélection.

Les deux conceptions du logement comme bien homogène ou comme ensemble de caractéristiques ne sont que les deux situations extrêmes d'une gamme continue de représentations de la réalité des logements dans laquelle le bien logement est considéré comme homogène sur des segments de plus en plus étroitement définis jusqu'à correspondre à un logement unique. A cette gamme des représentations des logements correspondent les différents types de marché concevables, du marché de concurrence parfaite au marché de concurrence monopolistique avec biens substituables à la Dixit et Stiglitz (1977). On devra considérer la concurrence monopolistique si l'on s'intéresse à la segmentation.

La question du statut d'occupation

Dans cette évocation des différentes approches économiques du logement, la question du statut d'occupation n'a pas encore été évoquée. Ce n'est pas sans raison. En effet, comme le prix d'un logement est la somme actualisée nette des loyers qu'il générera, à un certain niveau d'analyse, le statut d'occupation est indifférent. Quand on achète un logement, on paie d'un seul coup tous les loyers à venir. Dans ces conditions, la question du statut peut se poser en termes de facteurs induisant une distorsion dans l'équivalence fondamentale des deux statuts. Ces facteurs peuvent relever :

- de l'endettement (effet de levier) plus aisé pour l'investissement immobilier que pour un investissement financier, ce qui accroît la capacité d'investissement dans le logement et donc modifie la ligne de partage entre locataires et propriétaires ;
- des risques différents entre investissement pour compte propre (propriétaire occupant) et investissement de bailleur ;
- d'interventions publiques, notamment le traitement fiscal différent entre les deux types d'investissement, qui considère le logement comme un investissement pour le bailleur et comme un bien de consommation pour le propriétaire occupant ;
- du type de produit disponible pour les deux statuts (on achète une maison, on loue un appartement) : le marché de maisons à louer s'avère dans la pratique très réduit.

b. Analyse économique des interventions publiques dans le logement

Fondamentalement, l'intervention publique en matière de logement est fondée sur le caractère de bien sous tutelle du logement, qui exprime le fait que la consommation de ce bien n'est pas laissée au libre choix du consommateur, comme c'est aussi le cas pour les soins ou l'éducation.

La compréhension des effets des interventions publiques s'opère alors en analysant les modifications qu'elles introduisent dans le fonctionnement du marché sans intervention publique.

Dans cette démarche, le logement est considéré comme homogène au moins sur certains segments. Elle consiste à appliquer le modèle standard notamment en ce qui concerne la demande de logement. C'est l'objet des travaux de De Salvo (1971), Prud'homme (1977), Struyck et Bendik (1981), Cornuel (1985), et tout dernièrement Le Blanc, Laferrère et Pigois (1999).

La première étape consiste à caractériser la nature des interventions publiques. Elles consistent le plus souvent en une baisse de prix assortie de contraintes sur les quantités consommées. La

baisse de prix vise à encourager la consommation de logement et à alléger la dépense. Les contraintes sur les quantités visent, en ce qui concerne le minimum, à éviter d'aider des ménages dont la consommation serait inférieure à une norme définie par les autorités publiques. En ce qui concerne le maximum, la contrainte vise à limiter l'aide.

La deuxième étape consiste à apprécier les effets de ces dispositions sur le comportement du consommateur aidé. On détermine d'abord la fonction de demande du consommateur aidé. Ceci permet d'apprécier l'effet tutélaire de l'intervention publique.

On détermine les fonctions de dépense et de taux d'effort du consommateur. Ces fonctions permettent d'apprécier l'incidence de l'intervention publique sur la dépense et le taux d'effort non seulement en matière de logement mais aussi en ce qui concerne les autres biens. On identifie ainsi dans quelle mesure l'aide est affectée au logement et aux autres biens. En effet une aide se traduit le plus souvent à la fois par un effet de revenu c'est-à-dire un accroissement du revenu qui permet une augmentation de la consommation de tous les biens et un effet de substitution qui modifie la répartition de la consommation entre le logement et les autres biens. Toute aide liée permet donc un accroissement de la consommation des biens autres que le logement.

Au niveau agrégé, on en déduit les nouvelles conditions de marché et le nouvel équilibre du marché, s'il existe. On en tire alors une mesure de l'avantage dont bénéficient les intervenants sur le marché, offreurs et demandeurs, et par voie de conséquence, une mesure du coût de l'aide. L'identification de l'évolution au cours du temps de l'équilibre du marché résultant de l'intervention publique permet également une évaluation de l'impact macro-économique de l'intervention publique sur le parc de logement tout d'abord, avec une mesure agrégée de l'effet tutélaire, sur la construction ensuite et, au-delà, sur l'ensemble de l'économie.

Si on différencie les consommateurs bénéficiaires, par exemple selon leur revenu, on peut alors mesurer les effets redistributifs des aides.

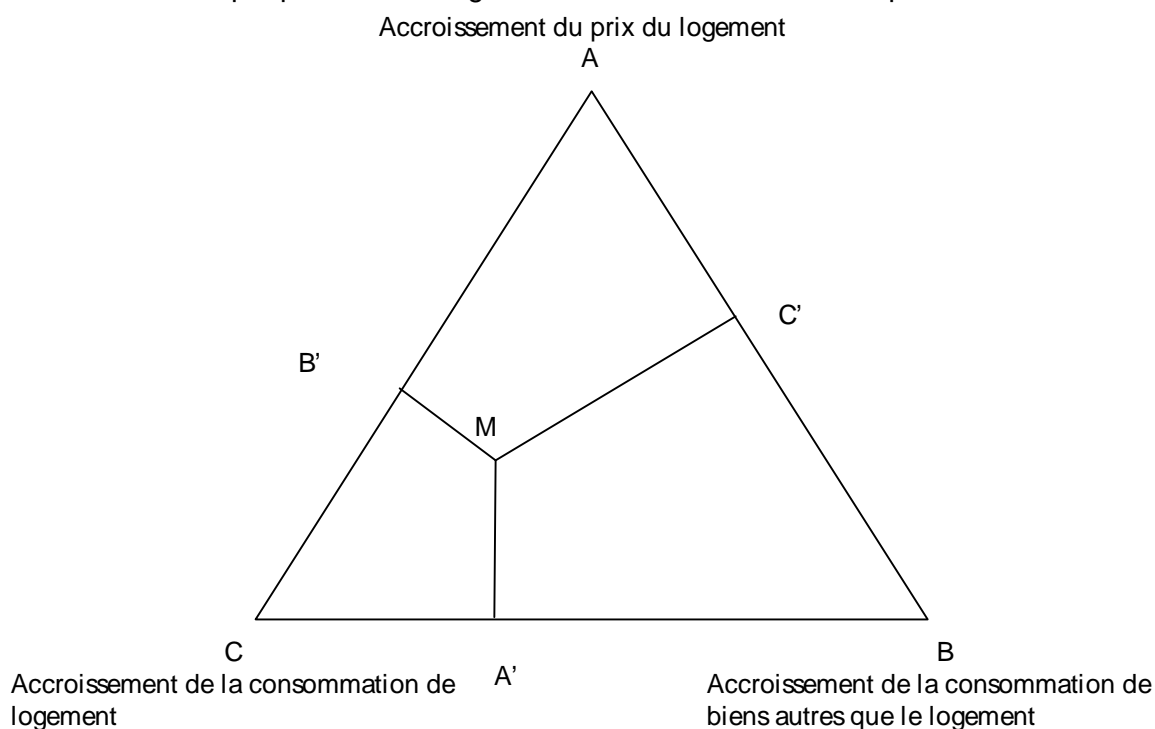
Une autre approche consiste à raisonner directement sur la configuration de marché en considérant que l'intervention publique aboutit à l'offre d'un ou plusieurs produits distincts avec des conditions de prix également spécifiques. Il s'agit alors d'étudier comment s'opèrent les équilibres de marché entre les différents segments. C'est la démarche adoptée dans les modèles de marchés complets (Cf. par exemple Rothenberg, Galster, Butler et Pitkin (1991) in Gachet 1999).

3 - Conclusion du chapitre II

L'analyse micro-économique à laquelle sont consacrés les deux chapitres qui suivent ne reprend pas directement l'ensemble des questions soulevées au regard des politiques du logement et plus spécifiquement des aides à la personne. Elle se focalise sur la question de l'impact sur les comportements des acteurs et sur le marché. On peut la schématiser en considérant que le problème est celui de l'usage qui est fait des aides personnelles. Si on donne 100 F à un ménage, où va cette somme ? Il y a trois issues extrêmes possibles :

- Les 100 F sont intégralement employés à l'accroissement de la consommation q de logement, à prix unitaire p du logement inchangé : $A = \Delta L = p \cdot \Delta q$
- Les 100 F sont intégralement employés à l'accroissement de la consommation en biens autres que le logement : $A = \Delta (p' \cdot q')$.
- Les 100 F sont intégralement récupérés par le producteur sous forme d'accroissement de prix du logement : $A = \Delta L = (\Delta p) \cdot q$.

Graphique II.1. : Triangle des utilisations de l'aide à la personne



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Il est vraisemblable que la situation réelle se situe entre ces trois extrêmes. On peut la représenter par un point M intérieur à un triangle équilatéral dont les sommets représentent les trois affectations extrêmes possibles (cf. graphique II.1). La distance du point M à chaque côté mesure le montant de l'aide affecté à l'usage représenté par le sommet opposé. Ainsi, quand toute l'aide est affectée à l'accroissement de la consommation de logement, le point M est en C⁶. Dans le cas représenté ci-dessus, l'aide est répartie en trois : la distance C'M représente la part de l'aide utilisée par le ménage pour augmenter sa consommation de logement, la distance B'M représente l'accroissement de la consommation de biens autres que le logement et enfin, la distance A'M représente l'accroissement du prix du logement imposée par le bailleur

Dans une première étape traitée dans le chapitre trois, on ignore la question de la récupération de l'aide par l'offreur pour se limiter à la question de la répartition de l'aide entre consommation de logement et consommation d'autres biens. Graphiquement ceci correspond au cas où M se trouve sur BC. Dans une seconde étape, il s'agira de considérer la part de l'aide récupérée par le bailleur, c'est-à-dire la distance MM' où M' est la projection de M sur BC. Cette question relève du fonctionnement du marché. Elle fait l'objet du chapitre quatre.

⁶ En réalité, il est possible qu'une affectation extrême puisse connaître une variation de valeur supérieure au montant de l'aide, si une autre affectation connaît une diminution et non une augmentation ou un maintien à sa valeur initiale.

Chapitre III - Aides personnelles au logement et choix du consommateur

On s'intéresse ici à l'impact des aides personnelles au logement sur le comportement du consommateur : en quoi les aides, par leur existence et par leur barème, modifient-elles le volume de logement et l'affectation du revenu entre les dépenses de logement et les autres dépenses ? On considère dans ce premier temps de l'analyse que les aides n'influent pas sur le comportement des offreurs et le fonctionnement global du marché.

Pour répondre à l'objectif, il est utile de considérer d'abord en quoi l'aide modifie les variables qui pèsent sur le comportement du consommateur et notamment d'identifier les éventuels effets-prix et effets-revenus ; ce sera l'objet de la première section. On pourra alors se focaliser sur le choix du consommateur (section 2) avant d'en déduire les modifications possibles de la courbe de demande (section 3). On reviendra alors sur la dépense de logement et le taux d'effort des ménages (section 4). On se place ici dans le cas de la location, l'accession à la propriété relevant de logiques de raisonnement qui font intervenir d'autres facteurs (arbitrage inter temporel notamment).

1 - La nature économique des aides à la personne

Pour identifier la nature économique des aides à la personne, on part des barèmes qui définissent le montant supplémentaire de ressources dont disposent les bénéficiaires des aides. Dans ce barème on donne aux grandeurs leur signification économique. En particulier, la dépense en matière de logement d'un locataire est le produit d'un prix unitaire par une quantité. On reporte alors l'expression des aides dans la contrainte du budget qui définit l'ensemble des consommations de logement et d'autres biens qu'un ménage peut effectuer à l'aide d'un revenu donné.

Par ailleurs, les aides à la personne incluent une composante liée aux charges locatives. Or le plus souvent, la référence en termes de dépenses de logement est le loyer. Pour garder une cohérence, il faut, soit confronter les aides au loyer plus les charges, soit ne prendre en considération dans les aides que la partie qui allège le loyer. Considérer globalement le loyer et les charges revient à admettre une substitution parfaite entre les deux services. Or ils sont vraisemblablement plus complémentaires que substituables. Dans la suite on ne considère que le loyer sans les charges. Donc on ne prendra pas en considération le forfait de charges dans les aides.

a. Les barèmes

Les allocations de logement

La formule de calcul des allocations de logement est :

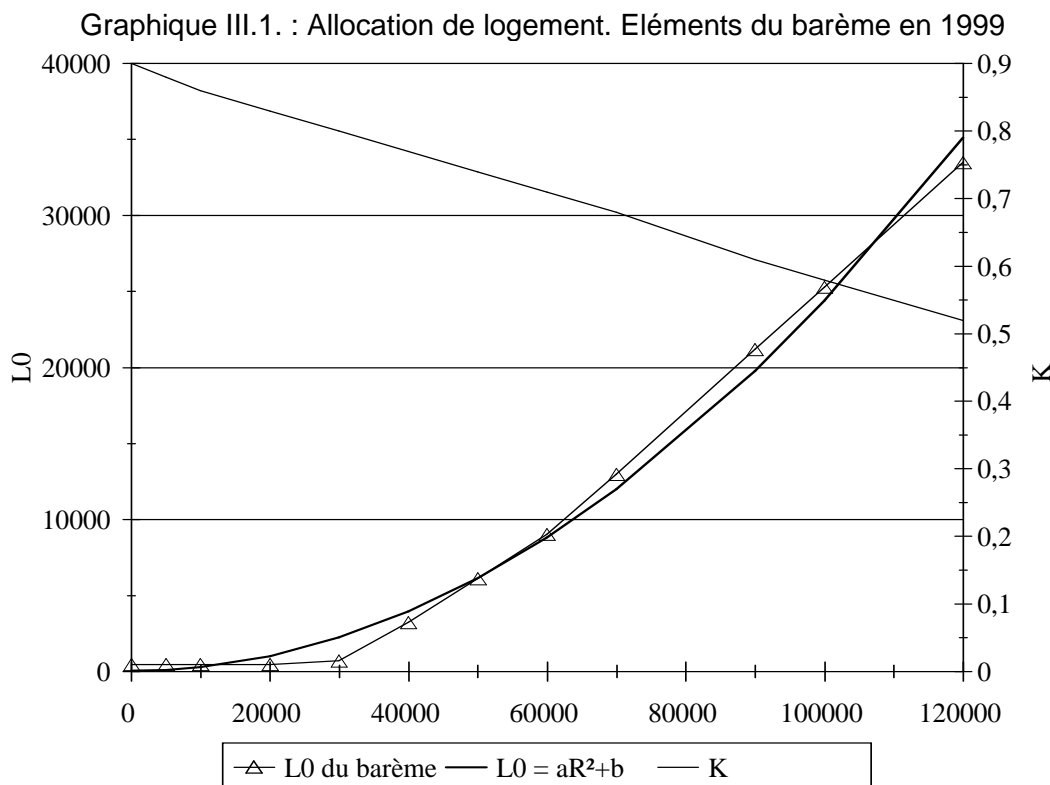
$$AL = K (L + C - L_0),$$

où :

- AL est le montant (mensuel) de l'Allocation,
- K le coefficient de prise en charge déterminé par la formule : $K = 0,9 - R_i / (R_f * N)$, où R_i représente les revenus imposables en n-1, R_f un revenu de référence et N le nombre de parts, L est la dépense de logement (loyer ou mensualité de remboursement de prêts pour l'accession à la propriété) dans la limite d'un plafond fonction de la taille du ménage et de la zone,
- L_0 est le loyer minimum qui doit rester à la charge de l'allocataire. Il dépend des ressources du ménage et de sa taille.
- C est un forfait pour charges qui dépend de la taille du ménage.

L'aide est donc une part de l'écart entre la dépense de logement dans la limite d'un plafond et un minimum qui reste à charge de l'occupant. La formule de calcul de l'Allocation de Logement conduit à un montant d'aide nul pour les ménages à revenu dépassant un certain niveau.

Les principaux éléments du barème en 1999 apparaissent dans le graphique III.1. Le coefficient K est une fonction affine du revenu, c'est-à-dire que la relation est représentée par une droite dont l'ordonnée à l'origine (la valeur de K quand R=0) est ici de 0,9 et dont la pente est négative. La relation entre la dépense minimale L₀ et le revenu R n'a pas une expression analytique simple mais peut être correctement ajustée par une parabole, qui indique que L₀ croît avec R à taux croissant. Ce sont ces caractéristiques concernant K et L₀ qui font que l'aide diminue quand le revenu s'élève.



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

L'aide personnalisée au logement

Jusqu'en 1997, la formule de calcul de l'APL est semblable à celle de l'allocation de logement :

$$APL = K (L + C - L_0),$$

Les symboles sont les mêmes que pour l'allocation de logement mais les valeurs des paramètres sont différentes.

Depuis le 1^{er} avril 1997, la formule de calcul de l'APL locative est :

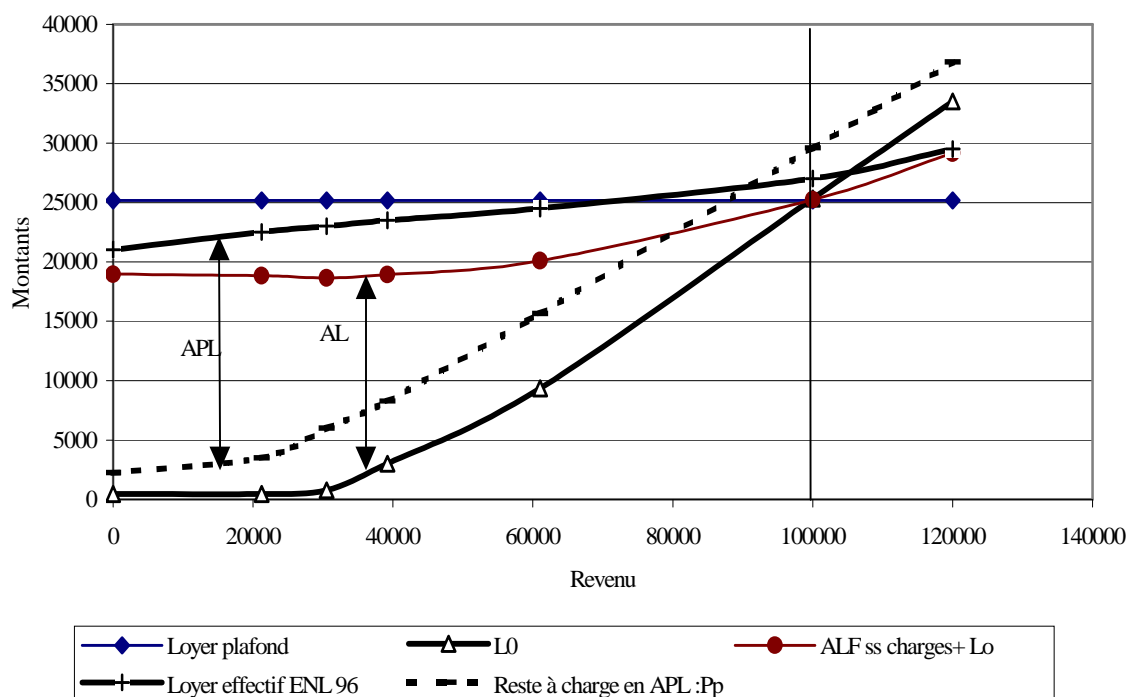
$$APL = L + C - Pp$$

Pp est la participation personnelle du ménage, c'est-à-dire un reste à charge en dépenses de logement. Le but de la réforme est de faire apparaître plus nettement le taux d'effort du ménage.

Cette participation personnelle du ménage est la plus grande de trois valeurs : une dépense minimale forfaitaire de 175 F ; une valeur égale à 8,5% de la dépense de logement plafonnée ; et le produit du revenu par un taux égal à la somme d'un taux de participation fonction de la taille du ménage, d'un taux complémentaire fonction du revenu et d'un autre taux complémentaire fonction du loyer. L'aide est donc égale à la totalité de l'écart entre la dépense effective dans la limite d'un plafond et un « reste à charge » fonction du loyer et du revenu. Le reste à charge Pp a la même nature que le coefficient L_0 des allocations de logement et il en a la même allure en fonction du revenu, croissant à taux croissant.

En définitive le montant de l'APL comme celui des allocations croît avec la dépense de logement et la taille du ménage et décroît quand le revenu du ménage augmente. On peut représenter sur un graphique les déterminants du montant mensuel de l'ensemble des allocations.

Graphique III.2. : Barème 99 des aides personnelles locatives (2 enfants en zone II)



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Comme on l'a déjà signalé, le loyer minimum L_0 et le reste à charge Pp sont fonction croissante du revenu pour une taille de ménage donnée. Le loyer plafond est constant selon le revenu mais d'autant plus élevé que la taille du ménage est élevée. Les évolutions du reste à charge et du loyer plafond font qu'il existe un niveau de revenu, pour une taille de ménage donnée, où le loyer minimum atteint le loyer plafond. L'allocation est alors nulle. Il existe donc un revenu d'exclusion où l'allocation s'annule.

Sur le graphique III.2 on a utilisé le loyer moyen en fonction du revenu fourni par l'Enquête Nationale sur le Logement (ENL) de l'INSEE sur les années 1996-1997 pour représenter le loyer effectif. Il apparaît qu'il croît avec le revenu de telle sorte qu'il atteint le loyer plafond pour un certain niveau de revenu. Les allocations de logement, comme l'APL, sont un pourcentage K de l'écart entre le loyer effectif dans la limite du plafond et le reste à charge. Le montant de l'ALF calculé à partir du barème est représenté sur le graphique. L'allocation ne couvre donc pas la totalité de la dépense du fait du reste à charge et du fait que le coefficient de prise en charge K est strictement inférieur à 1.

La différence de montant entre les allocations de logement et l'APL dépend du reste à charge est du coefficient de prise en charge. On ne peut donc pas l'observer directement sur le graphique III.2. Jusque ces dernières années, toutes choses égales par ailleurs, les barèmes de l'APL étaient plus avantageux que ceux des allocations de logement. Ainsi, en 1991, un ménage avec deux enfants ayant un revenu mensuel imposable de 6250 F et payant un loyer brut de 2000 F en zone 1 recevait une allocation de logement familiale de 474 F par mois ; il aurait reçu une APL de 676 F, soit 43% de plus, si le logement qu'il occupait ouvrait droit au bénéfice de l'APL. Dans le premier cas, son loyer brut excédait le loyer plafond mais pas dans le cas de l'APL. Le loyer minimum est quasiment semblable dans les deux cas, mais le coefficient de prise en charge K est supérieur dans l'APL à ce qu'il est dans l'AL. Le forfait de charges est également semblable. Depuis quelques années les barèmes ont tendu à converger. En 1999, par exemple pour un isolé, l'APL est supérieure à l'AL de 3% pour un revenu nul. L'écart croît pour atteindre un maximum dans les 40-45000 F de revenu avant de diminuer pour s'inverser, l'APL devenant inférieure de 30% avant qu'elle ne s'annule du fait d'un revenu trop important. Avec l'unification progressive des barèmes, l'écart tend à disparaître avec une convergence vers le barème de l'APL.

b. Nature économique des aides : une baisse de prix avec des contraintes sur les quantités

On s'intéresse ici à la nature objective des aides à la personne et non à la perception que les ménages peuvent en avoir. On montre que le barème des aides leur confère la nature d'une baisse de prix du logement assortie de contraintes sur les quantités de logement consommées.

Dans le cas de l'allocation de logement, la formule de calcul est $AL = K (L - L_0 + C)$. Dans le cas de l'APL, la formule de calcul fait apparaître le loyer réel affecté d'un coefficient qui a la même nature que le coefficient K de l'allocation de logement. Au niveau théorique où l'on va se situer, la formule de l'allocation de logement représente donc l'ensemble des aides personnelles. Remarquons que cette formule générale est celle qui est couramment utilisée en Europe (Kemp 2000). Dans la suite du chapitre, sauf mention spéciale, le terme allocation est utilisé pour désigner l'ensemble des aides personnelles au logement.

La nature de baisse de prix

On considère que le loyer L d'un logement est égal au produit du prix unitaire du logement par la quantité q qu'il représente⁷ : $L = p \cdot q$. On peut alors exprimer la formule de calcul de l'allocation en termes de prix et de quantités. Le loyer minimum L_0 est égal au produit du prix par la quantité minimale de logement : $L_0 = p \cdot q_0$. En reportant ces valeurs dans l'expression de l'aide notée A , on obtient :

$$A = K (p \cdot q - p \cdot q_0 + C).$$

Pour établir la nature de baisse de prix des allocations de logement, considérons la contrainte de budget du consommateur. Elle exprime que sa dépense est égale à la somme des prix des produits par les quantités consommées. Si on considère qu'il n'y a que deux biens, le logement et un autre bien, composite, représentant tous les autres biens, la contrainte budgétaire s'écrit : $R = p \cdot q + p' \cdot q'$, où R est le revenu (ou la dépense)⁸ du ménage avant le bénéfice de l'aide

⁷ La mesure d'un prix unitaire et de la quantité correspondante n'est définie qu'à un facteur multiplicatif près. C'est dire que ces grandeurs ne se mesurent que relativement, d'un logement à un autre ou pour un même logement d'une date à une autre. D'un logement à un autre, l'écart de prix correspond à l'écart de valeur de deux logements identiques. Si on considère deux logements identiques sauf quant à leur localisation, leur différence de valeur est considérée comme due à la différence de prix unitaire.

⁸ On suppose que le consommateur dépense tout son revenu. En réalité, on sait que ce n'est pas le cas. On peut considérer que le consommateur opère son choix en deux étapes. Dans une première étape, il opère le

personnelle, p le prix du logement, q la quantité de logement consommée, p' le prix des biens autres que le logement et q' la quantité de biens autres que le logement consommée.

En disposant de l'aide d'un montant A , le ménage voit son revenu passer de R à $R+A$ et sa contrainte de revenu s'écrit alors :

$$R + A = p \cdot q + p' \cdot q',$$

soit encore :

$$R + K(p \cdot q - p \cdot q_0 + C) = p \cdot q + p' \cdot q',$$

ce qui peut se mettre sous la forme :

$$R + K \cdot p \cdot q - K \cdot p \cdot q_0 + K \cdot C = p \cdot q + p' \cdot q'.$$

Cette expression peut se réordonner en faisant passer dans le second membre le terme contenant la quantité de logement à déterminer par le consommateur. Il devient alors :

$$R - K \cdot p \cdot q_0 + K \cdot C = (1 - K) \cdot p \cdot q + p' \cdot q'.$$

Dans cette expression le facteur de q dans le second membre représente le prix du logement tel qu'il résulte de l'aide, c'est-à-dire le prix initial multiplié par le facteur $(1-K)$. Comme le barème fait apparaître que K est inférieur à 1, le prix résultant de l'aide est inférieur au prix initial qui est le prix de marché. Les aides à la personne consistent donc en une baisse du prix du logement dans la fourchette de dépense $[L_0, L_S]$. La baisse de prix en pourcentage est égale à K . Dans le cas de l'allocation de logement, elle varie entre 90% et 50% selon le revenu du ménage. A caractéristiques du ménage donné, la baisse de prix ne dépend pas du niveau de consommation, en ce sens qu'elle n'est pas plus forte quand la consommation est plus élevée. On notera que, bien que le montant de l'aide soit fonction du prix unitaire du logement, le barème ne le prend pas explicitement en considération, sauf indirectement par la différenciation géographique de certains éléments du barème. Il n'y a toutefois pas de différenciation à l'intérieur d'une agglomération alors que les prix unitaires y sont notablement différenciés.

Les aides ne se limitent pas à la seule dimension de baisse de prix. Le premier membre représente le revenu disponible. Il passe de R , montant avant l'aide, à $R - K \cdot p \cdot q_0 + K \cdot C$. Par conséquent, quand le ménage bénéficie de l'aide, c'est-à-dire de la baisse de prix, son budget disponible utilisable librement est réduit si dès que L_0 est supérieur à C , ce qui se produit dès que le revenu dépasse un montant assez faible, par exemple 46500F/an pour un ménage avec deux enfants dans le cas de l'allocation de logement. Cela signifie que l'aide à la personne consiste à la fois en une baisse du revenu utilisable librement et une baisse de prix. La baisse de revenu consiste dans le en un « reste à charge ». En d'autres termes, la baisse de prix n'interviendra qu'après que le consommateur aura consacré un certain montant de son revenu à son logement⁹. Cette baisse du revenu librement utilisable est représentée dans le graphique III.3 (cf. commentaires infra).

Les contraintes sur les quantités : cas de l'allocation de logement

Le bénéfice des aides personnelles est conditionné par l'occupation d'un logement répondant à des normes minimales de confort et de peuplement et ne s'applique qu'au delà d'une dépense

partage de son revenu entre ses dépenses et son épargne. Dans une deuxième étape, il répartit ses dépenses entre les différents biens. On se place ici dans la deuxième étape.

⁹ On peut comparer le caractère de l'allocation à celui des remboursements de dépenses de santé. L'aide consiste en une baisse de prix, le taux de remboursement, sans montant forfaitaire restant à charge. Le « ticket modérateur » n'est que l'autre expression du fait que la baisse de prix n'est pas de 100%. Il n'impose donc pas de dépense minimale ; par ailleurs dans le cas du logement, cette dernière et le taux de baisse des prix dépendent du revenu.

minimale. Il s'agit donc d'une contrainte de consommation minimum. Il n'y a pas de contrainte de consommation maximum, mais le barème de l'allocation de logement aboutit à plafonner l'aide à un niveau maximum qui dépend des caractéristiques du ménage.

Dans le cas de l'aide saturée, l'existence de contraintes de consommation modifie la nature de l'aide quand la dépense effective est supérieure au minimum restant à charge L_0 , et inférieure au plafond que l'on notera L_s . Si $L < L_0$, à la composante forfait de charges près, dont on a dit qu'on ne la prenait pas en considération ici, la formule fait apparaître une valeur négative pour l'aide. Bien entendu cela ne se traduit pas par un prélèvement sur le consommateur. Dans ce cas, il ne reçoit pas l'aide et sa contrainte de budget est inchangée :

$$A = 0$$
$$R = p.q + p'.q'$$

Si la dépense de logement est supérieure au plafond, c'est ce plafond qui sert pour le calcul de l'aide. Elle ne dépend donc plus de la dépense et devient forfaitaire :

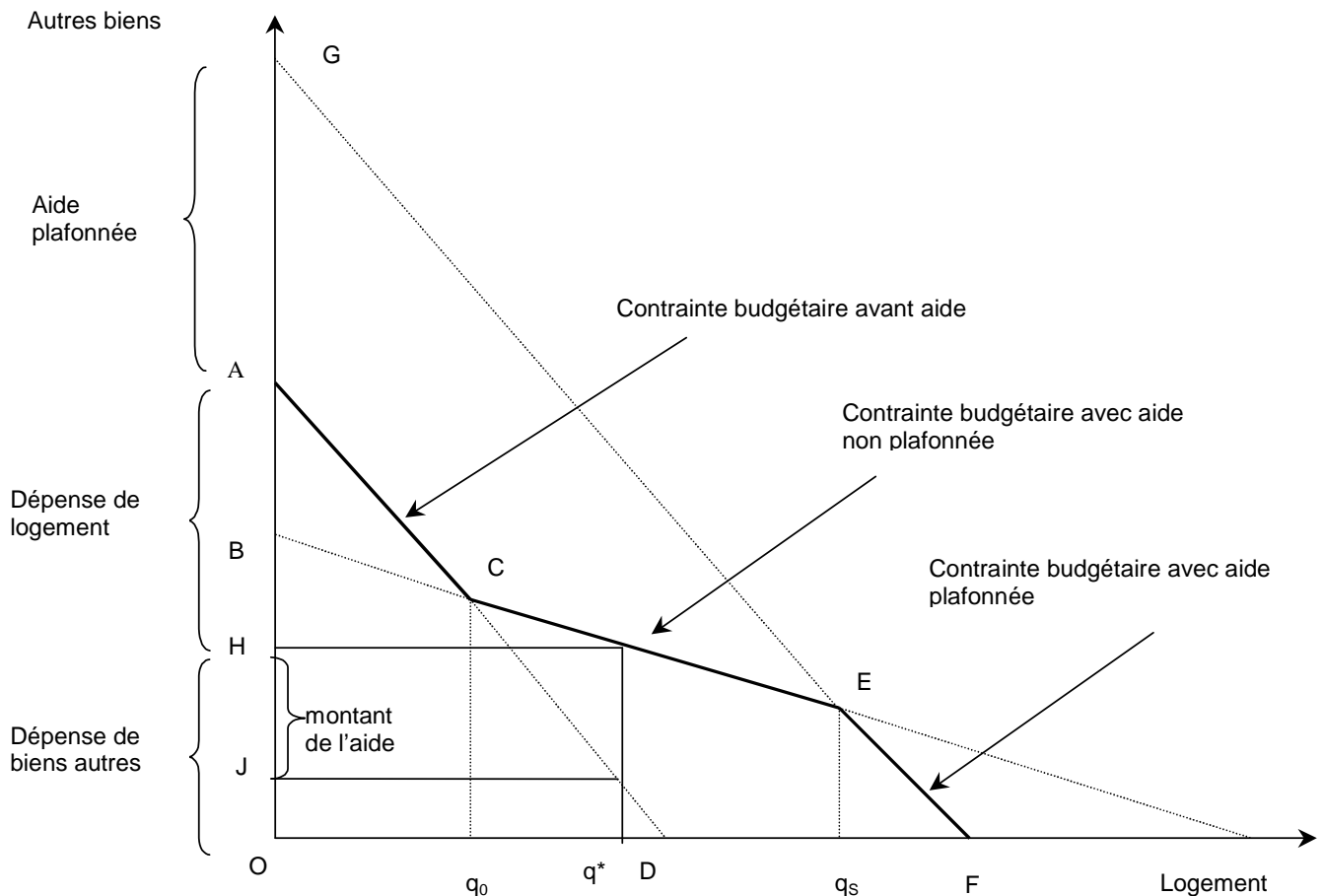
$$A = K (p. q_s - p. q_0 + C)$$

et la contrainte de budget devient :

$$R + K. p. q_s - K. p. q_0 + K.C = p. q + p'. q'$$

L'aide consiste alors seulement en un supplément de revenu et non plus en une baisse de prix.

Graphique III.3. : Contrainte de budget résultant des aides personnelles au logement



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Finalement, trois cas de contrainte budgétaire se présentent selon que la consommation effective de logement est inférieure à la consommation minimum, est comprise entre la consommation minimum et le plafond, ou est supérieure à ce plafond :

$$q \leq q_0, A = 0, \text{ pas d'aide : } R = p \cdot q + p' \cdot q'$$

Si $q_s \leq q_0$, alors l'aide est nulle quel que soit q .

$$q_0 \leq q \leq q_s, R - (K \cdot p \cdot q_0 - K \cdot C) = (1 - K) p \cdot q + p' \cdot q'$$

$$q_s \leq q, R + K \cdot (p \cdot q_s - p \cdot q_0 + C) = p \cdot q + p' \cdot q'$$

On peut représenter graphiquement la contrainte de budget qui résulte des aides (graphique III.3). Avant aide la contrainte de budget est le segment AD. Si on normalise à 1 le prix des biens autres que le logement de telle sorte que le prix du logement soit un prix relatif, l'ordonnée de tout point du segment AD représente la valeur des biens consommés autres que le logement. L'ordonnée à l'origine OA représente donc le revenu exprimé en valeur de biens autres que le logement. L'ordonnée à l'origine OB représente le revenu exprimé en valeur de biens autres que le logement diminué de la dépense KL_0 , c'est-à-dire le revenu librement utilisable.

On voit que la dépense totale de logement AH est composée de la dépense contrainte KL_0 et de la dépense libre BH. Le revenu total dans ce cas est supérieur au revenu sans aide puisqu'il autorise des consommations de logement et de biens autres (représentées par le polygone OACEF) supérieures à celles qu'autorise le revenu sans aide (représentées par le triangle OAD). L'aide est égale à la différence entre la dépense de la même consommation de logement, par exemple q^* , au prix de marché, représentée par JA et la dépense au prix aidé représentée par HA. L'aide est donc représentée par HJ.

La pente de AD représente le rapport des prix des deux biens, c'est-à-dire le prix relatif du logement. Avec l'allocation de logement, dans l'intervalle $[q_0, q_s]$ le prix est inférieur au prix sans aide. La contrainte de budget avec aide non saturée est donc plus horizontale que celle sans aide. La contrainte de budget avec aide part d'un point B inférieur au point A, ce qui correspond au « reste à charge ». Au delà de la consommation plafond q_s , la droite de budget avec aide retrouve la pente de la droite sans aide, mais avec une translation représentant le montant forfaitaire qui la fait aboutir au point F. Le montant maximal de l'allocation est donc égal à AG. Quand toute l'allocation est affectée au logement, l'accroissement de consommation de logement qui en résulte est DF.

On verra qu'une des difficultés du traitement économique des aides vient du fait que les contraintes de consommation sont exprimées sous forme de valeurs, produit d'un prix unitaire par une quantité. Les barèmes ne révèlent pas explicitement si ces valeurs sont revalorisées en fonction des prix unitaires, auquel cas il s'agit de normes de quantités, ou si elles sont invariantes par rapport aux prix, auquel cas il s'agit de normes de dépenses.

2 - Le choix optimal du consommateur

a. Les hypothèses

Une hypothèse de base est que le consommateur est parfaitement informé du montant de l'aide dont il peut bénéficier pour n'importe quelle consommation (dépense) de logement, c'est-à-dire de la baisse de prix dont il peut bénéficier. Cette hypothèse est très forte eu égard à la complexité du barème des aides. La situation est toutefois différente selon que l'aide est versée au locataire ou au bailleur selon le principe du tiers payant.

Dans le cas où c'est le locataire qui perçoit l'aide, il ne connaît le montant de l'aide qu'au moment où il la reçoit, c'est-à-dire après qu'il ait opéré son choix de logement. On peut considérer que l'occupant sait qu'il percevra l'aide mais n'en connaît pas le montant exact. On peut conceptualiser cette situation en introduisant une incertitude sur l'aide. Plus précisément on peut penser que le bénéficiaire sous-estime systématiquement l'aide, ce qui devrait conduire à un moindre effet incitatif sur la consommation.

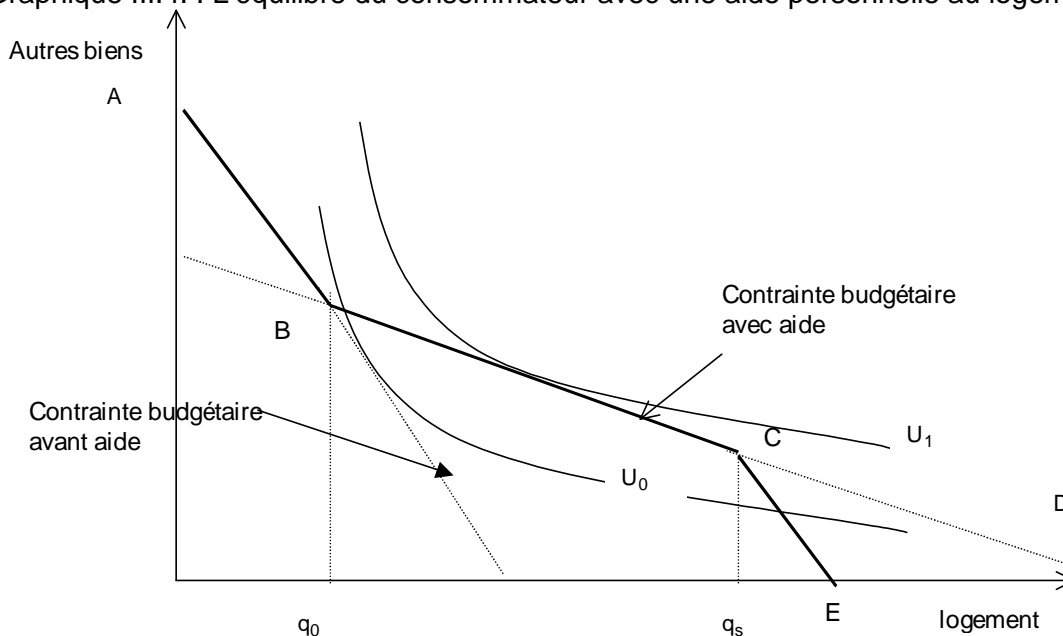
Dans le cas où c'est le bailleur qui perçoit l'aide, il a tout intérêt à informer le candidat au logement du montant net qu'il aura à payer. Le bénéficiaire est alors informé avant d'effectuer son choix de logement. C'est le cas en particulier avec l'APL. A ce stade du raisonnement on va cependant considérer que le bailleur n'est pas informé du montant de l'aide, de telle sorte que la baisse de prix est considérée comme sans effet inflationniste sur l'offre. Ces effets seront pris en considération dans l'analyse du marché.

b. L'équilibre du consommateur avec l'aide

L'équilibre du consommateur se détermine par la maximisation d'une fonction de préférence sous contrainte de budget. Les prix, le revenu et les préférences du consommateur sont donnés. Sur ces bases, en l'absence d'aide, il détermine une consommation optimale en fonction des prix et du revenu. Avec l'aide il en détermine une autre (cf. graphique III.4). La fonction de préférence du consommateur peut être représentée graphiquement par des courbes d'indifférence. Chacune d'elles représente les paniers de consommation de logement et d'autres biens entre lesquels le

consommateur est indifférent. Elles ont une allure décroissante qui exprime que le consommateur substitue un bien à un autre pour garder le même niveau de satisfaction. Leur concavité est tournée vers le haut ce qui exprime que le consommateur préfère un mélange de deux paniers entre lesquels il est indifférent. La satisfaction croissante correspond à des courbes d'indifférence s'éloignant de l'origine. Le choix optimal du consommateur correspond à la courbe d'indifférence la plus haute qui satisfait sa contrainte budgétaire : cette courbe d'indifférence est tangente à la contrainte de budget. Elle définit les consommations optimales ou d'équilibre du consommateur en fonction des données que sont les prix, son revenu et ses préférences : ces fonctions sont les fonctions de demande du consommateur.

Graphique III.4. : L'équilibre du consommateur avec une aide personnelle au logement



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Trois cas peuvent se présenter pour le nouvel équilibre résultant de l'aide selon les préférences du ménage, les autres paramètres, revenu et prix étant donnés¹⁰. En premier lieu, il peut se trouver sur le segment AB (cf. graphique III.4). Dans ce cas, le consommateur ne demandera pas l'aide puisqu'elle l'amène à un optimum qu'il aurait pu choisir sans aide et qu'il n'a pas choisi. Il ne modifie pas sa consommation de logement. Ce sera le fait de ménages ayant des préférences faibles pour le logement et pour qui le bénéfice de l'allocation impliquerait un changement trop important dans les consommations eu égard à l'avantage obtenu.

Dans le cas général, le consommateur a son optimum avec l'aide sur le segment BC. La satisfaction sans aide est représentée par la courbe U_0 , tangente à la contrainte de budget sans aide. Avec aide, la satisfaction est plus élevée en U_1 . Il consommera plus de logement que sans aide et notamment plus que la quantité minimale q_0 . Il se peut qu'avant aide il en ait consommé plus ou moins que q_0 . Le ménage peut aller jusqu'à saturer l'aide si son optimum est au point C.

¹⁰ Il est clair que pour un ménage donné, son équilibre correspondra à l'un des trois cas possibles. L'examen des fonctions de demande (infra section 3) fournira des indications sur l'incidence d'une variation du revenu ou des prix.

Quand la consommation optimale non contrainte du ménage serait sur CD, c'est qu'il sature l'aide. Ce niveau de demande n'est pas réalisable. C'est une demande notionnelle. La consommation effective sera sur le segment CE. Il est clair que les ménages dans ce cas sont des ménages qui en l'absence d'aide consomment déjà beaucoup de logement.

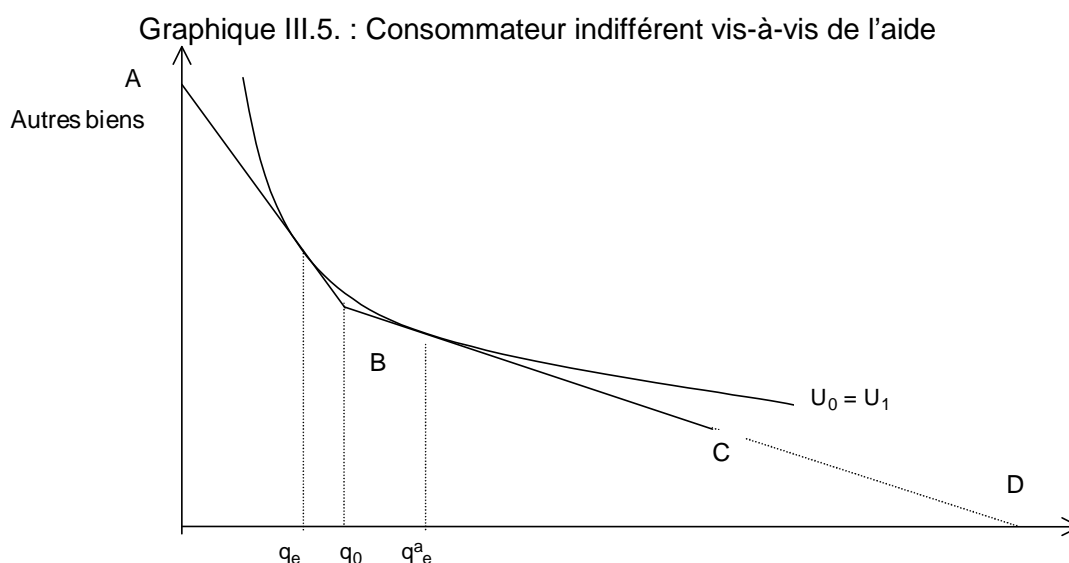
Tableau III.1. : Bénéficiaires de l'ALF au plafond de loyer en 1988

Nombre de personnes à charge	0	1	2	3	4	5	6 et +	Ensemble
Loyers au plafond	26473	174039	133813	48109	11604	3091	1497	398626
Total allocataires	50725	427327	339612	174855	64394	27654	19213	1103780
Ratio en %	52,2	40,7	39,4	27,5	18,0	11,2	7,8	36,1

Source du graphique : CNAF (1988)

Les statistiques publiées de la CNAF ont fourni le taux de ménages qui saturaient l'aide. Ainsi, au 30.06.1988, le taux de ménages locataires qui saturaient l'aide selon le nombre de personnes à charge est mentionné dans le tableau III.1. Du fait de l'évolution respective des loyers et des plafonds, le taux de bénéficiaires a augmenté très probablement depuis 1988. Une estimation faite en 1996 montre que ce taux s'élèverait alors à 69 % en ALF, 75 % en ALS, 32 % en APL1 et 23 % en APL2, pour un taux moyen de 55.5 %.

Un dernier cas un peu particulier peut se produire où le consommateur est indifférent entre bénéficier de l'aide ou non (graphique III.5).



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Pour aboutir à des résultats plus précis, on spécifie la fonction de préférence comme une fonction de Cobb-Douglas avec des minima vitaux : $U(q, q') = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$. Dans cette expression les préférences du consommateur pour le logement sont représentées par le coefficient α . Plus le consommateur préfère le logement, plus le coefficient α est élevé. Les minima vitaux sont représentés par les paramètres q_m et q'_m . Ils expriment le fait que la satisfaction ne commence qu'à partir du moment où ces consommations minimales sont satisfaites. La satisfaction de ces minima vitaux suppose la disposition d'un revenu minimal noté $R_m = pq_m + p'q'_m$.

L'introduction de minima vitaux dans la fonction de Cobb-Douglas permet d'éviter d'avoir une demande proportionnelle au revenu, ce qui n'est pas vérifié empiriquement, et d'avoir une élasticité de substitution égale à 1. Par ailleurs, par rapport à l'alternative d'une fonction CES qui présente l'avantage d'offrir une élasticité éventuellement différente de 1, sans minima vitaux, on a une demande proportionnelle au revenu, et avec des minima vitaux on perd l'avantage d'une élasticité de substitution constante.

On a indiqué que le consommateur maximise sa fonction de préférence sous la contrainte de budget. D'où il résulte les demandes du consommateur en fonction de son revenu et des prix. En reportant l'expression de ces demandes dans la fonction de préférence, on exprime la fonction d'utilité indirecte en fonction du revenu et des prix. Elle définit la satisfaction maximale que le consommateur peut obtenir d'un revenu donné dans un système de prix donné.

Avec la fonction d'utilité indirecte qui résulte du choix optimal du consommateur on peut déterminer dans quels cas le consommateur demande l'aide ou non. Il la demande quand l'utilité indirecte qui en résulte est supérieure à celle qu'il atteint sans aide.

Sans aide, l'utilité indirecte est :

$$U_{sa} = (\alpha/p)^\alpha \cdot (1-\alpha/p')^{(1-\alpha)} (R - R_m).$$

Avec aide non saturée, elle devient :

$$U_{ans} = (\alpha/(1-K)p)^\alpha \cdot (1-\alpha/p')^{(1-\alpha)} (R - K L_0 - R'_m) ,$$

où R'_m représente le revenu minimum quand le prix du logement est $(1-K)p$, c'est à dire

$$R'_m = (1-K)pq_m + p'q'_m.$$

Avec aide saturée, l'utilité indirecte est :

$$U_{as} = (\alpha/p)^\alpha \cdot (1-\alpha/p')^{(1-\alpha)} (R + K(L_s - L_0) - R_m).$$

Le consommateur choisira la situation qui toutes choses égales par ailleurs lui apportera l'utilité (indirecte) la plus élevée. Ainsi, il choisira l'aide (non saturée) plutôt que pas d'aide si :

$$U_{ans} > U_{sa} \text{ c'est-à-dire si : } 1/(1-K)^\alpha > (R - R_m) / (R - K L_0 - R'_m),$$

$$\text{ou : } (R - K(pq_0 - pq_m) - R_m) / (R - R_m) > (1-K)^\alpha$$

La dernière inégalité exprime que la désutilité subie par la condition de consommation minimale L_0 , exprimée par le membre de gauche, est plus que compensée par la satisfaction tirée de la baisse de prix exprimée par le membre de droite. Cette condition peut s'interpréter comme la préférence pour le logement, exprimée par α , requise pour que le consommateur choisisse l'aide. Si q_0 est inférieur à q_m , l'inégalité est toujours satisfaite. Le consommateur sera indifférent entre l'aide et l'absence d'aide (graphique III.5) s'il y a égalité (cf. annexe 2).

De même, il choisira de saturer l'aide si :

$$U_{as} > U_{ans} \text{ c'est-à-dire si : } (R + K(L_s - L_0) - R_m) > (R + K(pq_m - pq_0) - R_m) / (1-K)^\alpha$$

ce qui exprime que satisfaction tirée de la majoration de revenu égale à l'aide saturée l'emporte sur la satisfaction tirée de la baisse de prix et celle de revenu due à la condition de consommation minimale.

Dans les deux cas le choix effectif dépend des préférences du consommateur exprimées par α , de son revenu et des paramètres de l'aide. Plus il préfère le logement, c'est-à-dire plus α est élevé et plus il choisit une aide élevée. Plus son revenu augmente et moins il demande d'aide, la relation entre K et R n'étant pas prise en considération. *A fortiori*, comme K décroît quand R, croît la désincitation pour l'aide est encore plus forte.

3 - Les courbes de demande et les effets tutélaires

a. Situation sans aide

La courbe de demande donne la consommation optimale en fonction du revenu, des prix et des préférences du ménage. Les données statistiques montrent que le logement n'est pas un bien inférieur, sa consommation augmente avec le revenu. De ce fait, la demande de logement est croissante quand son prix décroît. Des travaux antérieurs ont donné une estimation de l'élasticité revenu de +0,65 et de l'élasticité prix de - 0,5 (Cornuel 1985 et Nichèle 1989). Ceci implique que la dépense de logement augmente quand le prix s'élève, mais moins vite que le prix. Si L_0 est fixé de manière indépendante du prix, une diminution de p ne conduira pas un ménage qui dépense moins que le minimum requis pour bénéficier l'aide à ce minimum, mais au contraire l'en éloignera. En revanche une hausse de prix l'amènera à la dépense minimale, et une hausse plus élevée l'amènera à saturer l'aide.

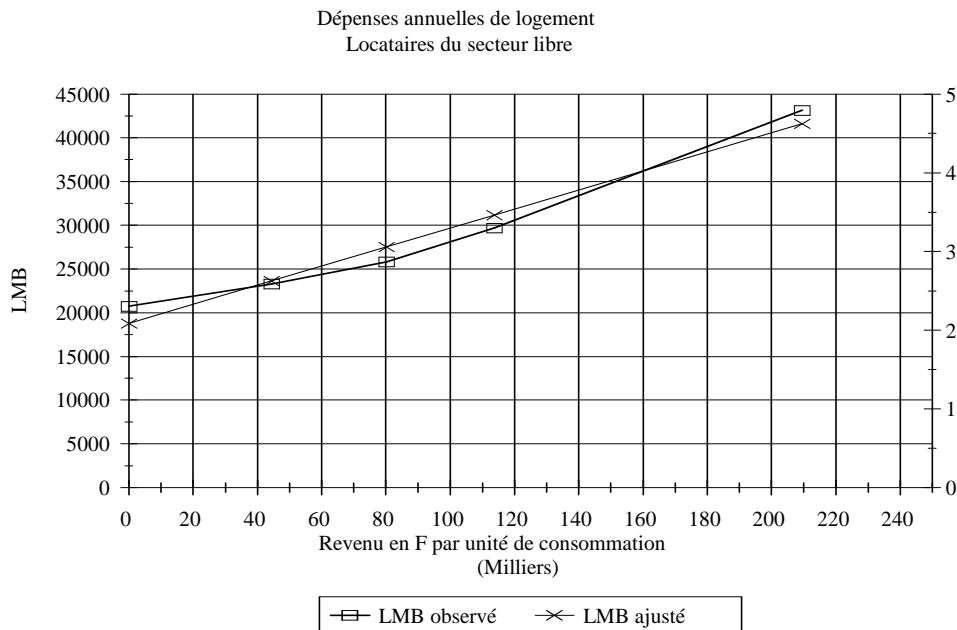
Avec la fonction de préférence de Cobb-Douglas avec des minima vitaux, la demande est fonction affine du revenu¹¹. Cette caractéristique peut se vérifier par ajustement sur des données en coupe (cf. graphique III.6). L'ajustement du loyer moyen brut LMB sur le revenu annuel par unité de consommation¹² de l'ensemble des ménages donne : $LMB = 0,109 R_{UC} + 18782$ (source Enquête Nationale sur le Logement INSEE 1996-1997). Il indique que la dépense de logement s'accroît de 10,9% d'un accroissement de revenu au-dessus de 18782 F. L'ordonnée à l'origine définit la consommation minimum de logement, soit 1565F/mois. Quand un individu consomme ce montant, il dispose d'un revenu, éventuellement en nature, représentant au moins ce montant. Il doit aussi consommer d'autres biens qui définissent le revenu minimum que l'on peut considérer être de l'ordre des minima sociaux.

Eu égard à la forme de la fonction de demande (cf. infra §2 pour la spécification), la demande n'a ni une élasticité prix ni une élasticité revenu constantes, comme c'est le cas avec une fonction de Cobb-Douglas sans consommations minimales, où les élasticités sont égales à 1 en valeur absolue. Dans la spécification retenue, l'élasticité de substitution n'est pas non plus constante et donc pas égale à 1.

¹¹ La fonction de Cobb-Douglas avec des minima vitaux est une fonction quasi homothétique. On démontre qu'avec une telle fonction, les demandes marshalliennes sont fonction affines du revenu. Avec une fonction d'utilité homothétique, elles sont proportionnelles au revenu.

¹² Le revenu par unité de consommation est le revenu effectif divisé par un facteur fonction du nombre de personnes du ménage. Cette division permet de comparer les revenus de ménages de taille différente.

Graphique III.6. : Dépenses de logement selon le revenu. Locataires du secteur libre



Source du graphique : calcul des auteurs
Lecture du graphique : voir texte ci-contre

b. Situation avec aide

Trois cas se présentent selon que la quantité optimale de logement avec l'aide, q , est inférieure à la quantité minimale requise, supérieure à celle-ci mais inférieure à la quantité plafond, ou supérieure à celle-ci. On trouve les valeurs suivantes :

$$q \leq q_0, q = q_m + (\alpha/p) \cdot (R - R'_m), \text{ pas d'aide}$$

$$q_0 \leq q \leq q_s, q = q_m + (\alpha/(1-K)p) \cdot (R - K \cdot p \cdot q_0 - R'_m), \text{ aide non saturée}$$

$$q_s \leq q, q = q_m + (\alpha/p) \cdot (R - R'_m) + \alpha K (q_s - q_0), \text{ aide saturée.}$$

R'_m représente le revenu minimum quand le prix du logement est $(1-K)p$. La quantité q_0 est la quantité minimum pour bénéficier de l'aide, la quantité q_s est la quantité à partir de laquelle l'aide est plafonnée. q_0 et K sont fonction de R .

Avec l'aide non plafonnée, la différence dans l'expression de la demande est que le prix du logement est inférieur de Kp et que le revenu minimum (R'_m) est diminué d'autant et qu'il y a une dépense minimum qui joue comme baisse de revenu. Par conséquent, il existe un revenu à partir duquel la demande aidée est supérieure à la demande non aidée. Si un demandeur n'a pas ce niveau de revenu, il ne demande pas l'aide. Ce revenu est égal à $p \cdot q'_m + p \cdot q_0$. Il n'a de pertinence que s'il est supérieur à $R_m = p \cdot q'_m + p \cdot q_m$, c'est-à-dire si q_0 est supérieur à q_m . On verra que ce n'est vraisemblablement pas le cas. Donc la consommation de logement avec aide sera le plus vraisemblablement supérieure à celle sans aide.

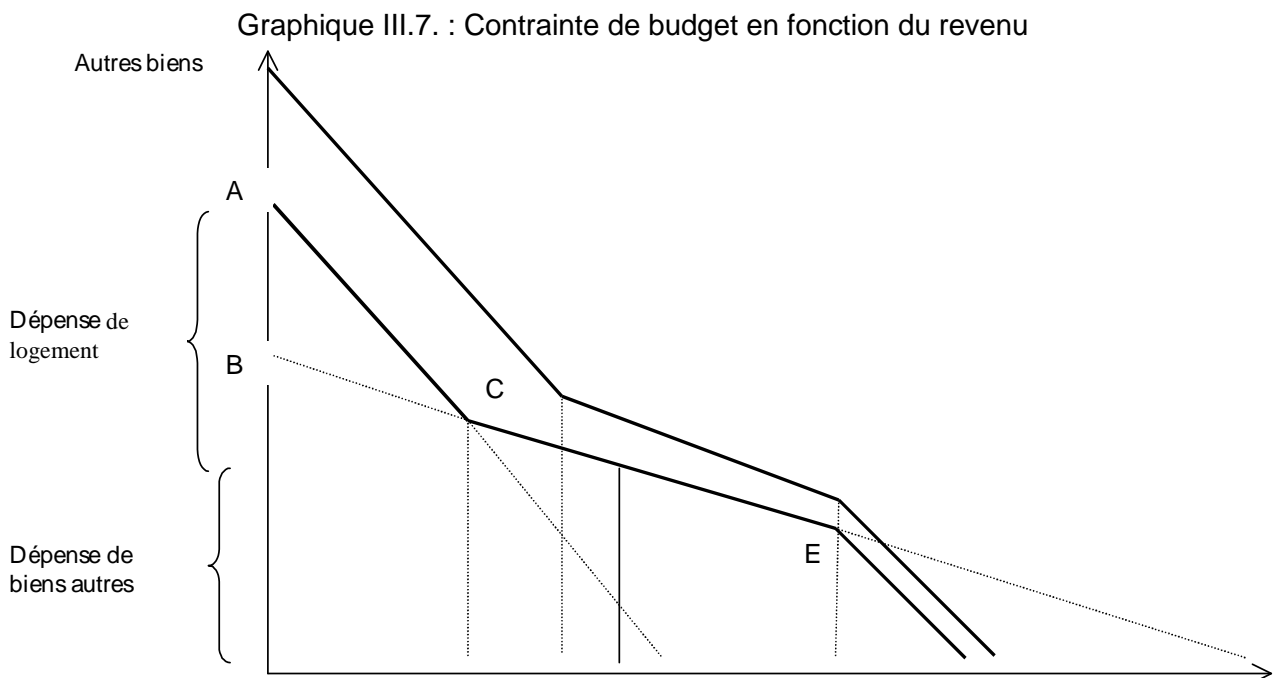
Avec l'aide plafonnée, la dépense de logement est semblable à celle de la situation sans aide, la différence étant que le revenu est majoré du montant de l'aide. Par conséquent, la demande aidée est supérieure à la demande non aidée du montant $(\alpha/p) \cdot A$, où l'aide A est égale à $Kp(q_s - q_0)$.

L'examen de la demande de logement consiste en l'étude de la fonction de demande par rapport aux variables de revenu et de prix.

c. Demande en fonction du revenu

Dans ce qui suit, on considère les prix comme donnés et ne changeant pas. Par conséquent les expressions en volume sont équivalentes à celle en valeur quand on multiplie le volume par le prix correspondant.

Quand le revenu s'élève, la contrainte de budget est modifiée (cf. graphique III.7). Les consommations possibles de logement et de biens autres s'accroissent du fait de l'augmentation du revenu mais diminuent du fait de la diminution de l'aide. Graphiquement, l'augmentation de revenu est représentée par la translation de la contrainte de budget sans aide AC en A'C'. Le supplément de revenu est mesuré en quantités de biens autres que le logement par le segment AA'. Du fait de l'augmentation du revenu la dépense minimale s'élève de q_0 en q'_0 . Le coefficient K diminue pour la même raison ce qui se manifeste par le fait que la pente de C'E' est plus forte en valeur absolue que celle avant accroissement de revenu CE. Le montant q_s n'est pas modifié avec le revenu, mais comme q_0 est augmenté l'aide saturée qui est un montant forfaitaire est plus faible qu'avant la hausse de revenu.



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Avec la spécification retenue pour la fonction de satisfaction, la demande est une fonction affine du revenu, c'est-à-dire représentée par une droite ne passant pas par l'origine. Selon la valeur des paramètres L_0 et pq_m il se peut que pour un revenu très faible ou un fort désintérêt pour le logement, le consommateur dépense en loyer moins que L_0 et ne bénéficie pas de l'aide. Il se peut aussi que, même pour un revenu très faible, il dépense suffisamment en logement pour bénéficier de l'aide. Soit R_0 ce revenu. Par rapport à la valeur pq_m dont l'existence résulte de la spécification de la fonction de préférence, L_0 peut lui être supérieur ou inférieur. Le barème montre que L_0 est sensiblement inférieur à la valeur pq_m qui résulte implicitement de la consommation effective de logement. La contrainte active est donc vraisemblablement pq_m . Par conséquent, seul le revenu R_m qui correspond à la dépense pq_m est significatif, R_0 n'a qu'un intérêt théorique.

Avec l'aide, la relation est plus complexe du fait que l'aide n'est pas une fonction simple du revenu. L'aide n'est pas saturée tant que la dépense de loyer est inférieure à un plafond L_s indépendant du

revenu. Comme la dépense croît avec le revenu, il existe un niveau de revenu à partir duquel l'aide est saturée. Quand le revenu continue à s'élever, la dépense minimale L_0 finit par atteindre le plafond de loyer L_s . L'aide devient donc nulle. Le niveau de revenu correspondant à cette situation est appelé revenu d'exclusion. A partir du niveau de revenu où l'aide est saturée et jusqu'au revenu d'exclusion, la dépense de logement redevient une fonction affine du revenu, l'ordonnée à l'origine étant plus élevée qu'elle ne l'est sans aide.

Pour les niveaux de revenu où le consommateur bénéficie de l'aide sans qu'elle soit saturée, le montant de l'aide dépend du revenu. Il en dépend par L_0 et par K . La relation entre L_0 et R n'a pas d'expression analytique simple mais peut être ajustée par une forme quadratique, $L_0 = aR^2 + b$ avec $a > 0$, ce qui signifie que le taux d'effort minimum $L_0/R = aR + b/R$ est quasi proportionnel au revenu (b faible). La relation entre K et R est une relation affine, $K = cR + d$, où c est négatif puisque K diminue quand le revenu s'élève. En définitive, la demande s'exprime en fonction du revenu de la manière suivante :

$$q = q_m + \left\{ \frac{\alpha}{(1-cR-d)} \right\} \cdot \{ R - (cR+d) (aR^2 + b + p q_m) - R_m \}$$

Quand l'aide est saturée, mais existe, la demande est :

$$q = q_m + \frac{\alpha(R-R_m)}{p} + \alpha K(q_s - q_0)$$

elle est donc égale à la demande sans aide : $q_m + \frac{\alpha}{p} (R-R_m)$ augmentée de

$$Z = \alpha K(q_s - q_0) = \alpha(cR+d) (q_s - aR^2 - b)$$

On a $Z > 0$ et $\delta Z / \delta R < 0$. Z devient nul quand $q_s - q_0 = 0$

c'est-à-dire quand $q_s = \frac{L_s}{p} = q_0 = aR^2 + b$

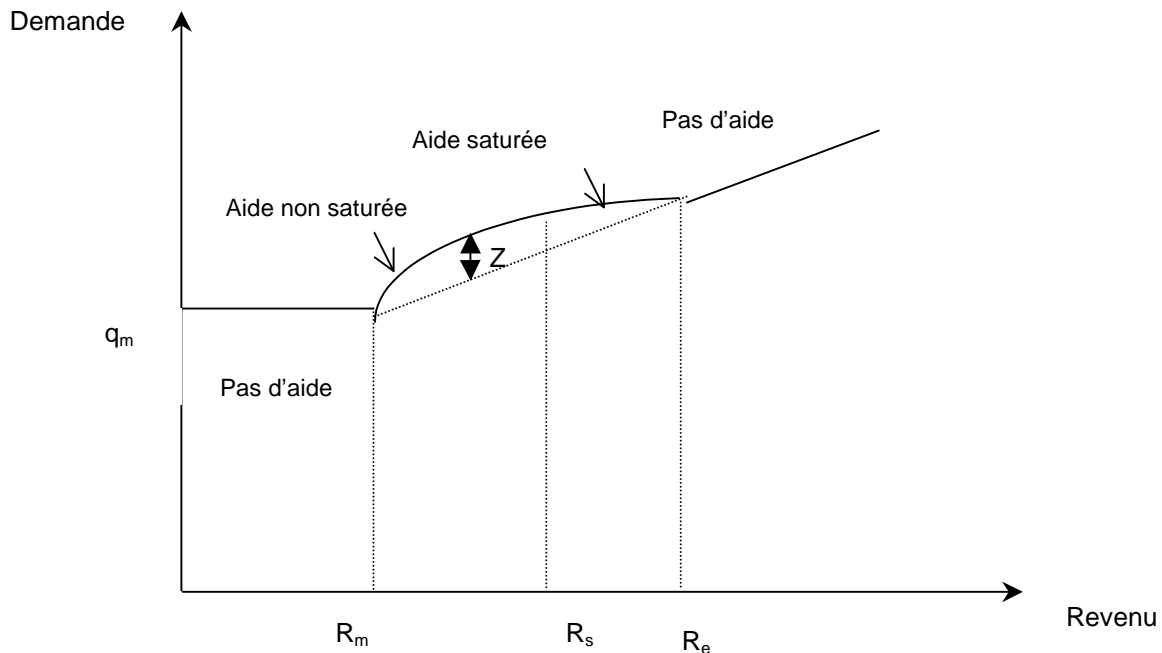
ou encore quand le revenu atteint un seuil d'exclusion¹³

$$R_e = \sqrt{(L_s - b \cdot p) / a}$$

La consommation de logement et la dépense sont croissantes avec le revenu. Dans le cas où $q_0 < q_m$ qui est le cas le plus vraisemblable, la courbe pourrait avoir l'allure représentée sur le graphique III.8. En dessous du revenu R_m , la consommation de q_m correspond à un revenu égal à $p q_m$. A partir du revenu R_m , le consommateur a une consommation optimale au moins égale à q_m et a fortiori à q_0 . Il bénéficie donc de l'aide représentée par le terme Z . Cette aide est décroissante jusqu'au revenu d'exclusion R_e .

¹³ On suppose que le revenu d'exclusion est atteint par $L_0 \rightarrow L_s$ avant que le coefficient $K(R)$ ne devienne nul, ce qui correspond au barème de l'aide.

Graphique III.8. : Demande de logement en fonction du revenu ($q_0 < q_m$)



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

d. Demande en fonction du prix

On considère maintenant le revenu comme donné et on s'interroge sur l'évolution de la demande quand le prix varie. On exprime habituellement la demande sous la forme de la fonction de demande inverse, où le prix est exprimé comme une fonction des quantités.

Sans aide, la fonction de demande inverse, $p(q)$ est :

$$p = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / (q - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Avec l'aide, deux situations se présentent selon que c'est L_0 ou q_0 qui est invariant par rapport à p . Si c'est q_0 , cela signifie que le prix du logement intervient dans la condition de dépense minimale. Dans ce cas, la condition de dépense minimale est fondamentalement une condition de consommation minimale. Si c'est L_0 qui est invariant, la condition porte sur la dépense et est indépendante du prix unitaire.

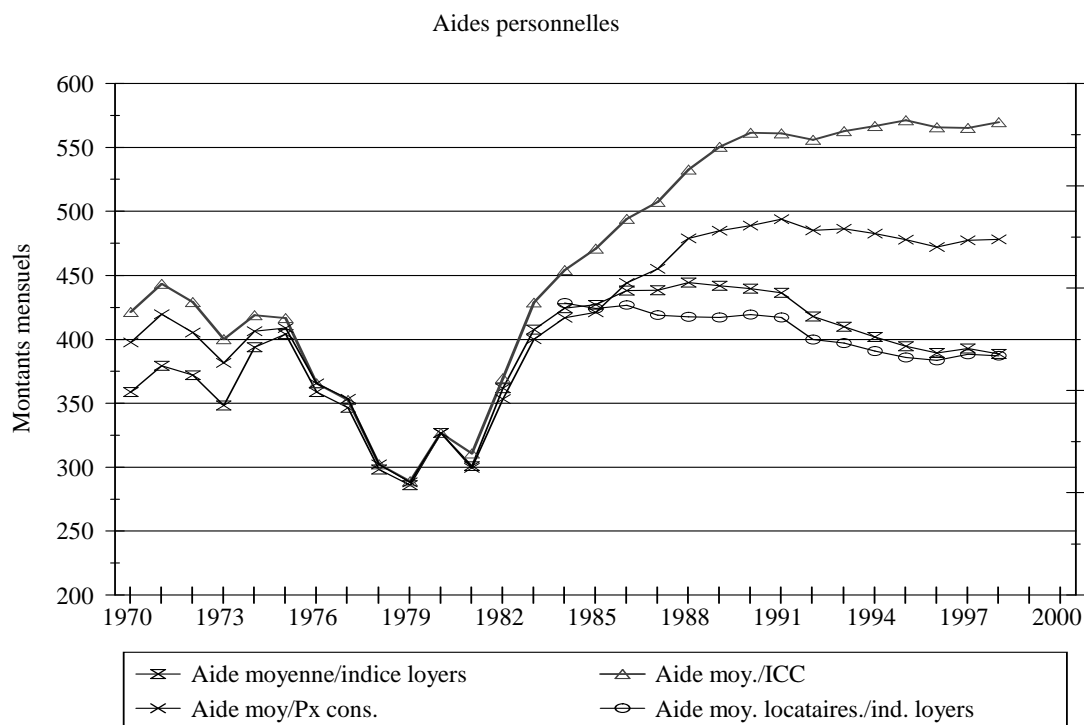
La nature de la situation effective n'est pas liée au traitement en termes de statique comparative mais reflète la conception que révèle la condition de dépense minimale. Faute de pouvoir interroger ses concepteurs, il faut tenter d'identifier cette conception par l'observation des faits. Plus précisément si L_0 varie comme p , q_0 est relativement constant. On peut alors considérer que c'est sur la quantité minimale que porte la condition. Si L_0 ne varie pas quand p varie, on peut considérer que c'est L_0 qui est invariant.

Il y a deux manières de considérer la sensibilité de L_0 au prix. L'une consiste à l'apprécier en considérant les disparités de prix sur un marché à un moment donné, l'autre à l'apprécier en considérant les disparités de prix au cours du temps.

En considérant l'évolution de L_0 dans le temps, on constate que les barèmes sont revalorisés selon l'indice du coût de la construction, en l'absence de revalorisation «exceptionnelle» (cf. graphique

III.9): l'aide moyenne déflatée par l'ICC est à peu près constante depuis 1990. Or l'ICC a moins augmenté que l'indice des loyers et même que l'indice des prix à la consommation. Ceci indique que q_0 n'est pas totalement invariant par rapport aux loyers p depuis 1990, mais néanmoins que L_0 l'est plutôt moins. Si on observe l'évolution sur longue période l'invariance de q_0 est encore plus admissible. Les revalorisations de L_0 au cours du temps suggèrent donc de considérer que q_0 est invariant par rapport au prix dans le temps.

Graphique III.9 : Aides personnelles moyennes au cours du temps



Source du graphique : pour les aides, Comptes du logement depuis 1984, CNAF avant. Pour les indices, INSEE et Ministère du logement.

Lecture du graphique : voir texte ci-contre

En revanche, dans l'espace, le paramètre L_0 n'est pas différencié, ni à l'intérieur d'une agglomération, c'est-à-dire sur un marché local, ni d'une agglomération à l'autre (par zone), alors que les prix unitaires le sont. Par conséquent, dans l'espace, c'est L_0 qui est invariant plutôt que q_0 . Ceci semble indiquer que la préoccupation qui est derrière l'existence de ce paramètre n'est pas une préoccupation de consommation minimale, mais plutôt une préoccupation de dépense minimale, quelle que soit la combinaison prix-quantités qui permette de l'obtenir.

En définitive, les deux conceptions concernant la nature de la dépense minimale coexistent. Il faut donc envisager le comportement optimal du consommateur successivement dans les deux cas.

Invariance de q_0

Dans ce cas, c'est-à-dire quand q_0 est fixé indépendamment du prix, avec l'aide non saturée, la fonction de demande inverse au prix de marché est :

$$p = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / \{(1-K)q + \alpha Kq_0 - (1-K)(1-\alpha)q_m\}.$$

Avec l'aide saturée, la fonction de demande inverse est :

$$p = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / \{q - (1-\alpha) \cdot q_m - \alpha K(q_s - q_0)\}.$$

A partir d'une situation où q est inférieur à q_0 , quand le prix baisse, il se peut que pour certaines valeurs des paramètres, la consommation de logement atteigne le niveau minimal de bénéfice de l'aide q_0 . Il existe une valeur de p , notée p_0 où la consommation de logement atteint le niveau q_0 . A partir de ce niveau le consommateur bénéficie de l'aide. On peut montrer (Cf. annexe 2.2.1 Cas où q_0 est invariant par rapport au prix) que la fonction de demande inverse n'est pas continue en ce point, à savoir que la valeur de p qui correspond à la consommation q_0 atteinte à partir d'une situation sans aide, c'est-à-dire par valeurs supérieures de p , notée p_0^+ , n'est pas égale en général à celle qui correspond à q_0 atteinte avec l'aide, c'est-à-dire par valeurs inférieures de p , notée p_0^- .

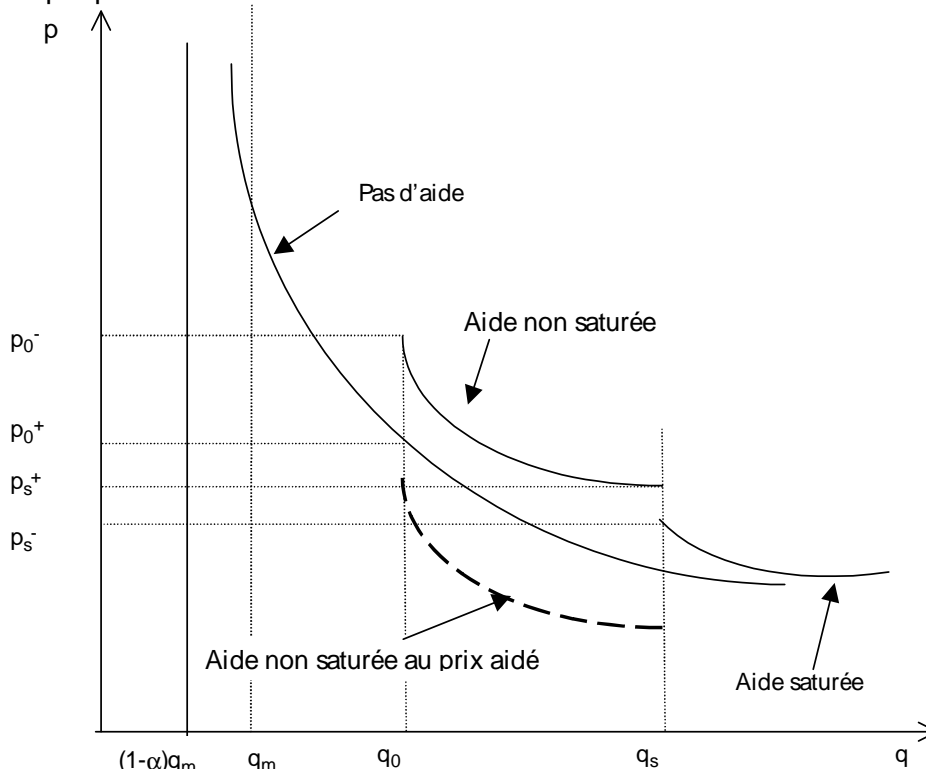
La fonction de demande inverse est donc en général discontinue en q_0 (graphique III.10). On peut montrer que la limite atteinte par valeurs inférieures à q_0 , notée p_0^- , est supérieure à celle atteinte par valeurs supérieures, notée p_0^+ .

La même observation vaut pour q_s . Quand le prix diminue, le consommateur bénéficiant de l'aide continue à accroître sa consommation jusqu'à ce que sa consommation atteigne le niveau q_s , où il sature l'aide. On note ce niveau de prix p_s . Une fois l'aide saturée, la baisse de prix l'incite à consommer davantage de logement. La fonction de demande inverse est en général discontinue en q_s . La limite atteinte par valeurs supérieures, notée p_s^+ , est supérieure à celle atteinte par valeurs inférieures, notée p_s^- quand $q_s > q_m$, ce qui est le plus vraisemblable. Par conséquent, on aura vraisemblablement le classement suivant :

$$p_0^- > p_0^+ \text{ et } p_s^- < p_s^+$$

La fonction de demande inverse pourrait avoir la représentation suivante.

Graphique III.10. : Fonction de demande inverse en cas d'invariance de q_0



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

La courbe de demande inverse est donc constituée de trois tronçons. Le tronçon correspondant à l'aide non saturée est plus « à droite » que celui sans aide, et celui correspondant à l'aide saturée

est également plus « à droite » que celui de l'aide non saturée. En d'autres termes, pour un prix de marché donné, le consommateur consomme plus avec l'aide non saturée que sans l'aide, et pour un prix autre de marché donné, plus avec l'aide saturée qu'avec l'aide non saturée : $q_{sa} < q_{ans}$, et $q_{ans} < q_{as}$.

Invariance de L_0

Dans ce cas, c'est-à-dire quand L_0 est fixé indépendamment du prix, avec l'aide non saturée, la fonction de demande inverse au prix de marché est :

$$p = \alpha \cdot (R - K L_0 - p' \cdot q'_m) / (1-K) (q - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Au prix aidé, elle devient :

$$(1-K) p = \alpha \cdot (R - K L_0 - p' \cdot q'_m) / (q - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Avec l'aide saturée, la fonction de demande inverse est :

$$p = \alpha \cdot (R + K(L_s - L_0) - p' \cdot q'_m) / (q - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Comme précédemment, la consommation (optimale) de logement est fonction inverse du prix puisque l'élasticité prix est négative mais la dépense est fonction directe du prix puisque l'élasticité prix est inférieure à 1 en valeur absolue. La variation de la consommation compense la variation du prix mais pas suffisamment pour empêcher la dépense d'évoluer comme le prix (graphique III.11).

Par conséquent, un ménage qui, pour un niveau de prix donné, n'atteint pas le niveau de dépense minimal L_0 , l'atteindra *a fortiori* encore moins quand le prix diminue. En revanche si le prix augmente, la dépense augmente et peut atteindre L_0 . Il en est de même pour la dépense plafond L_s .

On considère un consommateur qui, pour un niveau de prix donné, dépense moins que la dépense minimale L_0 . Si le prix croît, sa consommation diminue mais sa dépense augmente. Pour un niveau de prix noté p_0 , sa dépense atteint L_0 , valeur à partir de laquelle le consommateur bénéficie de l'aide. Sa consommation est alors $q_0 = L_0 / p_0$.

Quand le prix continue à s'élever, la consommation continue à baisser et la dépense au prix de marché continue à augmenter jusqu'à atteindre le montant L_s , correspondant au plafond de l'aide. Ce montant est atteint pour un prix noté p_s et correspond à une quantité q_s . A partir de ce niveau de dépense, la consommation continue à diminuer quand le prix s'élève.

Par conséquent, comme $L_s = p \cdot q_s$ est supérieur à $L_0 = p \cdot q_0$, et que la consommation est fonction inverse du prix, L_s est atteint pour un niveau de prix supérieur à celui auquel est atteint L_0 .

Comme les quantités varient en sens inverse des prix, q_s est inférieur à q_0 . Par exemple, dans une agglomération, si on considère que le prix est fonction inverse de la distance au centre et que la localisation n'est pas une composante du volume, le consommateur qui se rapproche du centre voit le prix unitaire s'élever, sa dépense s'élever, mais sa consommation (optimale) diminuer.

Il satisfera plus aisément la condition de dépense minimum, et saturera plus aisément l'aide en se rapprochant du centre qu'en s'éloignant. Pour un niveau de prix donné, l'aide lui permettra de consommer davantage de logement ou de payer plus cher un logement donné.

On peut montrer (cf. annexe 2.2.2 Cas où L_0 est invariant par rapport au prix) que la fonction de demande inverse est discontinue au point $q = q_0$. La valeur de p , notée p_0^- , quand q tend vers q_0 par valeurs supérieures, c'est-à-dire quand le consommateur ne bénéficie pas d'aide est différente de celle, notée p_0^+ , atteinte quand q tend vers q_0 par valeurs inférieures, c'est-à-dire quand le consommateur bénéficie de l'aide non saturée. On montre que, le plus vraisemblablement, $p_0^+ > p_0^-$.

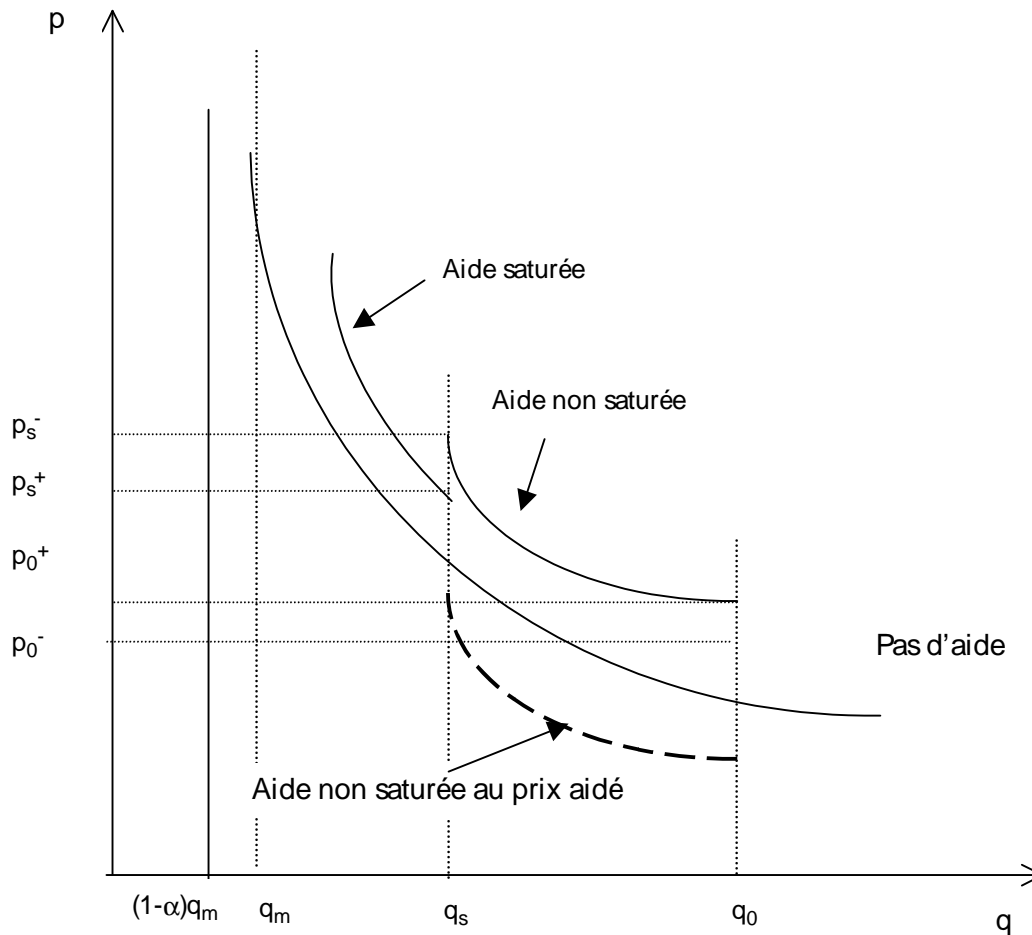
On peut montrer également que la fonction de demande inverse est discontinue au point $q = q_s$. La valeur de p , notée p_s^- , atteinte quand q tend vers q_s par valeurs supérieures, c'est-à-dire quand le consommateur bénéficie de l'aide non saturée est différente de celle, notée p_s^+ , atteinte quand q tend vers q_s par valeurs inférieures, c'est-à-dire quand le consommateur bénéficie de l'aide saturée. On montre que le plus vraisemblablement, $p_s^- > p_s^+$.

Il y a donc discontinuité en q_0 et en q_s . En ces points on a respectivement :

$$p_0^+ > p_0^- \text{ et } p_s^- > p_s^+.$$

Quand L est invariant par rapport à p , la représentation de la fonction de demande inverse pourrait être la suivante. La courbe indique, pour un niveau de prix donné, la quantité de logement consommée dans le cas où le consommateur ne bénéficie pas d'aide et dans le cas où il en bénéficie. La seconde quantité est plus élevée que la première, du fait que les tronçons aidés sont « à droite » du tronçon non aidé.

Graphique III.11. : Fonction de demande inverse en cas d'invariance de L_0



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

En définitive la courbe de demande inverse du consommateur est composée de trois tronçons. Le premier représente la demande sans aide, le second la demande avec aide non saturée, le troisième avec l'aide saturée.

e. Références numériques

L'observation des valeurs de L_0 fournies par le barème et l'estimation de la dépense minimale pq_m incite à penser que, dans la plupart des cas, L_0 est inférieur à pq_m . Ainsi pour une personne seule, on peut considérer qu'il est difficile de trouver un logement décent pour un loyer mensuel inférieur à 800F/mois, loyer minimum d'une chambre d'étudiant. Or la valeur de L_0 pour un étudiant dont les ressources sont forfaitairement évaluées à 2000/mois est de 325 F.

Pour un ménage avec deux enfants, le loyer L_0 est inférieur à 1000F mensuels jusqu'à un revenu mensuel de 5666 F. On peut considérer dans ce cas également que la dépense minimale pour un logement satisfaisant des normes minimales est supérieure à ce chiffre. Une évaluation plus rigoureuse de la dépense nécessiterait l'élaboration d'un modèle de demande de logement.

En retenant l'hypothèse que dans la plupart des cas L_0 est inférieur à pq_m , on aboutit au résultat que pour les demandeurs concernés la portion de courbe de demande sans aide n'existe pas.

Ces demandeurs n'ont donc pas la possibilité de se reporter sur un segment de marché non aidé. Cette situation peut être considérée comme satisfaisante d'un point de vue tutélaire puisque tous ces ménages sont éligibles à l'aide. On verra qu'elle n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du marché. Dans ce cas, la valeur $(1-\alpha)q_m$ constitue une asymptote de la fonction de demande inverse et, quand q tend vers cette valeur, la propension marginale à payer devient infinie.

En ce qui concerne q_s , le barème pour un isolé indique que pq_s est égal à 1561 F, supérieur au chiffre de 800 F retenu pour la valeur de pq_m . Donc q_s est supérieur à q_m . Pour un couple avec deux enfants le loyer plafond est compris entre 1800 F et 2400 F, montant qu'on peut estimer supérieur à la dépense minimale pq_m .

4 - Les effets sur la dépense de logement et le taux d'effort des locataires

Les effets sur la dépense dépendent directement de l'élasticité prix du logement. Comme le logement est un bien normal, la demande de logement augmente quand son prix diminue. Si elle augmente plus en valeur absolue que ne diminue son prix, la dépense augmente. Dans ce cas l'élasticité prix est supérieure à 1 en valeur absolue. Les estimations disponibles font apparaître une élasticité prix inférieure à 1, de l'ordre de $-0,5$ en moyenne. De ce fait, la dépense de logement diminue avec l'aide, au moins en moyenne. Ceci implique que si la baisse de prix que représente l'aide entraîne les effets complets prévus par la théorie, les aides à la personne vont se traduire par une baisse de la dépense et par un accroissement de consommation d'un moindre pourcentage (en valeur absolue) que la baisse de prix.

Sur la base de l'hypothèse d'une fonction de satisfaction de Cobb-Douglas avec minimum vital, les fonctions de dépense et de taux d'effort qui en résultent, leur valeur avant et avec aide et leur évolution selon le revenu sont les suivantes.

a. Cas de l'aide non saturée

La dépense de logement sans aide est :

$$p q = p q_m + \alpha \cdot (R - p \cdot q_m - p' \cdot q'_m) = p q_m + \alpha(R - R_m).$$

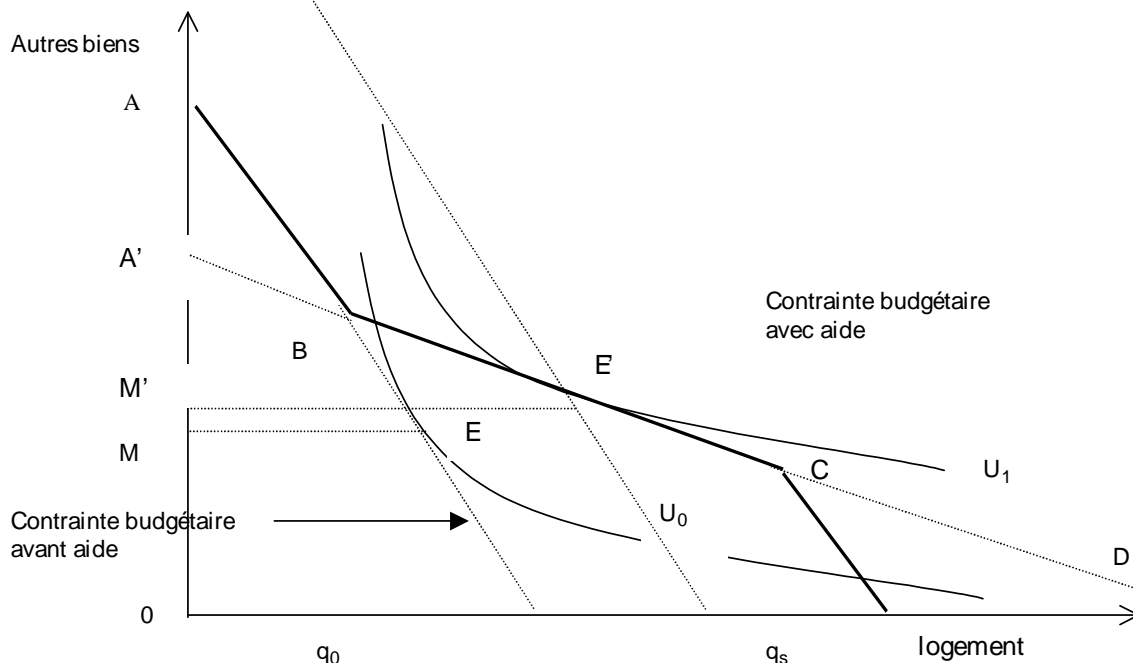
La relation exprime que l'excédent de la dépense de logement par rapport à la dépense minimale en logement est proportionnel à l'excédent de revenu sur le revenu minimum, le coefficient de proportionnalité étant l'exposant du logement dans la fonction de satisfaction.

Graphiquement, quand l'individu consomme le panier de consommation représenté par le point E, le revenu exprimé en quantité de biens autres que le logement est représenté par OA, la dépense en biens autres que le logement par OM, la dépense de logement par MA (graphique III.12).

Avec l'aide non saturée, c'est-à-dire quand $pq_0 < pq < pq_s$, la dépense de logement est le produit de la quantité de logement consommée par le prix aidé, augmenté de la dépense minimale $K \cdot p \cdot q_0$. C'est la dépense nette de logement.

$$\begin{aligned} p \cdot q - A &= (1-K)pq + K \cdot p \cdot q_0 = (1-K)pq_m + \alpha(R - R'_m) + (1-\alpha) K \cdot p \cdot q_0 \\ &= pq_m + \alpha(R - (1-K) p \cdot q_m - p' \cdot q'_m) - Kpq_m + (1-\alpha) K \cdot p \cdot q_0 \\ &= pq_m + \alpha(R - p \cdot q_m - p' \cdot q'_m) + (1-\alpha)K p (q_0 - q_m) \end{aligned}$$

Graphique III.12. : la dépense de logement avec et sans aide personnelle



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Graphiquement, avec aide, le panier de consommation d'équilibre est représenté par le point E'. Le revenu est toujours représenté par OA. La dépense de biens autres que le logement est représentée par OM', la dépense de logement par M'A, dont la partie A'A représente la dépense minimale $K L_0$ et la partie M'A' représente la dépense de logement au prix aidé, $(1-K)pq$.

L'expression de la dépense de logement nette montre que celle-ci est supérieure à ce qu'elle est sans aide si $q_0 > q_m$. Si $q_0 < q_m$, la contrainte de consommation minimale n'est pas active et tout consommateur bénéficie de l'aide. C'est le cas le plus vraisemblable. Dans ce cas la dépense nette est inférieure à ce qu'elle serait sans aide.

La dépense de logement brute représente la valeur du logement consommé au prix du marché. Elle est obtenue en valorisant la consommation par le prix de marché, soit :

$$p \cdot q = p \cdot q_m + \alpha \{ (R - R'_m) - K \cdot p \cdot q_0 \} / (1-K)$$

Graphiquement, la dépense brute est la valorisation du panier E' par le prix de marché. Elle s'obtient en traçant la droite passant par E' dont la pente est celle définissant le prix de marché, soit AB. L'ordonnée à l'origine de cette droite (non visible sur le graphique précédent) représente le revenu qui serait nécessaire au consommateur pour payer le panier E' au prix de marché. Le loyer brut représente la distance de M' à cette ordonnée à l'origine.

Ce loyer brut n'est pas ce que le consommateur dépenserait sans aide. La quantité consommée n'est en effet pas celle qui serait consommée en l'absence d'aide, car sans aide le consommateur modifierait sa consommation de logement et donc sa dépense (cf. Le Blanc, Laferrère et Pigois 1999). La dépense brute avec aide est supérieure à la dépense sans aide.

Le taux d'effort sans aide est:

$$p.q/R = (p.q_m - \alpha R_m) / R + \alpha.$$

Avec l'aide non saturée, le taux d'effort mesuré comme la dépense au prix aidé rapportée au revenu sans aide est le taux d'effort net :

$$(p.q - AL)/R = \{\alpha(R - R'_m) + (1-\alpha) K.p.q_0 + (1-K) p.q_m\}/R$$

On peut aussi calculer le taux d'effort par rapport au revenu résultant de l'aide, c'est-à-dire le revenu initial diminué de la dépense minimum $K.L_0$:

$$(1-K)p.q/(R - K.p.q_0) = \{(1-K)p.q_m - \alpha(R - R'_m) - \alpha K.p.q_0\}/(R - K.p.q_0)$$

Le taux d'effort ainsi calculé est supérieur à celui mesuré par rapport au revenu initial. Seul le calcul permettra de déterminer s'il peut être supérieur au niveau sans aide.

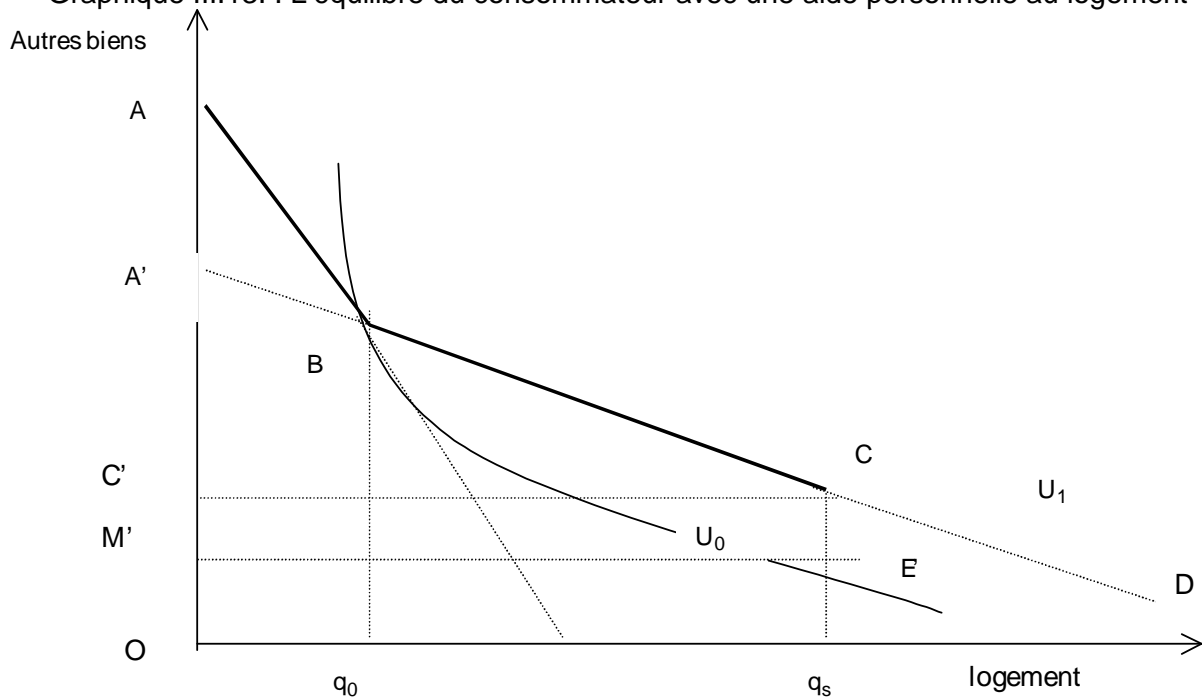
b. Cas de l'aide saturée

Quand le consommateur sature l'aide, c'est-à-dire quand $q > q_s$, la dépense de logement brute est :

$$p.q = p.q_m + \alpha (R - R_m) + \alpha Kp(q_s - q_0)$$

Elle est supérieure à ce qu'elle est sans aide d'un pourcentage α du montant de l'aide. Autrement dit, le coefficient α représente la part de l'aide qui est affectée au logement. La dépense brute représente la valorisation de la consommation de logement effective par le prix de marché.

Graphique III.13. : L'équilibre du consommateur avec une aide personnelle au logement



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Graphiquement, elle est représentée par la droite passant par le point de consommation effective E' dont la pente est celle du prix de marché, soit celle de AB . Le revenu nécessaire pour payer cette dépense est l'ordonnée à l'origine de cette droite (non visible sur le graphique). La dépense brute est la distance entre M' et cette ordonnée à l'origine (graphique III.13).

La dépense nette en logement est :

$$p.q - AL = p.q - Kp(q_s - q_0) = p.q_m + \alpha (R - R_m) - (1 - \alpha).Kp(q_s - q_0)$$

Elle est moindre que celle sans aide d'un montant qui représente la part de l'aide non affectée au logement.

Graphiquement, la dépense nette avec aide saturée est représentée par le segment M'A sur le graphique précédent. Elle peut se décomposer en la dépense minimale KL_0 représentée par le segment AA', la dépense au prix aidé $(1-K)p$ représentée par le segment A'C' et la dépense au prix de marché c'est-à-dire l'excès de dépense par rapport au plafond du barème, représentée par le segment C'M'.

Le taux d'effort brut, calculé par rapport au revenu sans aide devient :

$$p.q/R = (pq_m - \alpha R_m + \alpha A)/R + \alpha$$

Ce taux d'effort est supérieur au taux sans aide du fait de l'augmentation de la dépense de logement, à revenu inchangé.

Le taux d'effort net est la dépense nette rapportée au revenu, soit :

$$(p.q - A)/R = \{p.q_m - \alpha R_m - (1 - \alpha).A\}/R + \alpha$$

On peut aussi calculer le taux d'effort par rapport au revenu résultant de l'aide, c'est-à-dire le revenu initial plus l'aide, dans la mesure où l'aide a un montant forfaitaire qui s'ajoute au revenu. On a alors :

$$pq/(R + Kp(q_s - q_0)) = \{pq_m + \alpha(R - R_m + Kp(q_s - q_0))\}/(R + Kp(q_s - q_0))$$

Dans ce cas, le taux d'effort est diminué par rapport à la situation sans aide parce que l'impact de l'aide est un effet-revenu dans ce cas, et que le taux d'effort moyen diminue quand le revenu augmente. Dans tous les cas le taux d'effort diminue quand le revenu s'élève.

5 - Conclusion du chapitre III

L'analyse conduite dans ce chapitre sur l'impact du système d'aides personnelles au logement sur les choix et comportements des locataires s'est placée dans le cadre de la théorie micro-économique du consommateur. Elle est fondée sur des hypothèses qu'il convient de rappeler, et dont certaines pourront être modifiées par la suite. Tout d'abord, on considère que les aides n'ont pas d'effet sur l'offre et les prix ; on s'attachera à cette question dans le chapitre suivant. En deuxième lieu, on suppose que le consommateur dispose de l'information et notamment d'une bonne connaissance du barème de l'aide ; on pourrait s'interroger sur les modifications engendrées par une information partielle ou par l'incertitude sur le niveau d'aide. En troisième lieu, pour pouvoir mener à bien les raisonnements, on a spécifié la fonction de préférence du consommateur en retenant une fonction de Cobb-Douglas avec minima vitaux ; ce choix sauvegarde une grande possibilité d'adaptation et limite les contraintes techniques tout en intégrant le concept de minimum vital. Enfin on n'a pas pris en compte les charges afférentes au logement en se focalisant sur les seules dépenses de loyer : le barème des aides personnelles retient un forfait de charges ; s'il y a une certaine proportionnalité entre ce forfait et le niveau de loyer pris en considération pour l'aide, ceci ne modifie pas l'analyse dans ses principales conclusions.

a. Analyse des impacts possibles des aides au logement ...

L'analyse conduit à insister sur l'impact des discontinuités de la fonction de demande introduites dans le barème par l'existence d'un loyer minimal et d'un loyer maximal. Ceci se traduit notamment, pour un ménage donné, par trois cas de figures possibles (tableau III.2 : le nonaccès à l'aide au-dessous d'une consommation ou d'une dépense minimale ; une aide dépendant du niveau de consommation jusqu'au plafond, et dans ce cas une baisse du prix du logement (effet-prix) mais avec une baisse du revenu librement affectable (effet-revenu négatif) ; une aide forfaitaire si la consommation se situe au-dessus du plafond pris en charge avec alors une augmentation du revenu librement affectable (effet-revenu positif) et pas d'effet-prix. Le premier cas de figure est peu probable depuis le bouclage des aides à la personne, du moins pour les ménages dont le revenu ne dépasse pas le seuil d'exclusion de l'aide.

Les discontinuités se retrouvent notamment quand on considère la fonction de demande d'un consommateur. Plusieurs conséquences sont à considérer : l'acceptation d'un prix (avant aide) plus élevé, l'existence de niveaux de prix pouvant conduire à plusieurs niveaux de demande (avec ou sans bénéfice d'aide) ou à l'absence d'aide.

Si l'on considère le volume des dépenses-logement et les taux d'effort, plusieurs remarques sont à formuler. Tout d'abord, l'existence d'une aide a bien pour effet d'augmenter la dépense brute de logement et le taux d'effort brut : quand l'aide est non saturée, ceci découle du fait que le logement n'est pas un bien de Giffen ; quand l'aide est saturée, ceci découle d'une propension marginale à consommer du logement égale au coefficient de la dépense-logement dans la fonction de préférence. Par ailleurs, l'existence de l'aide a pour effet de diminuer le taux d'effort net par rapport à la situation d'absence d'aide. On peut repositionner les taux d'effort brut et net utilisés pour l'observation courante par rapport au cadre théorique retenu et notamment considérer le revenu (augmenté ou non des aides au logement) pris en référence.

Plus généralement, la consommation augmente avec le revenu, y compris en présence de l'aide, mais l'évolution des paramètres K et L_0 en fonction du revenu fait que la sensibilité de la consommation n'est pas constante. Par ailleurs, la consommation minimale de logement q_m pose le problème du revenu effectif –notamment de transferts– qui permet d'atteindre ce niveau. Ceci est d'autant plus vrai que la prise en compte des revenus dans le barème des aides personnelles diffère selon l'origine des revenus.

b. ... et questionnements qu'elle renvoie

Les premières conclusions de l'analyse théorique, sous les hypothèses retenues, mettent en évidence que l'aide au logement a bien pour effet d'améliorer les conditions de logement en augmentant les dépenses de logement, ce qui correspond à un effet tutélaire. Mais toute l'aide n'est pas affectée au logement, soit parce qu'elle vient s'ajouter au revenu librement affecté (quand l'aide est saturée), soit qu'il y a conjonction d'un effet-prix et d'un effet-revenu (quand l'aide n'est pas saturée). Par ailleurs, l'aide aurait tendance à concentrer la demande au moins dans deux zones : pour les faibles revenus d'une part, notamment parce que les revenus de transfert ne sont pas intégrés dans le revenu imposable, ce qui accentue l'impact de l'aide sur la consommation de logement ; pour les revenus moyens d'autre part, du fait de la diminution de l'aide quand le revenu augmente.

L'étude de la réaction de la demande individuelle aux évolutions de prix renvoie par ailleurs aux barèmes et à leur variation dans le temps et dans l'espace, notamment quant à l'évolution des loyers minimum et maximum. Au cours du temps, la question est celle de la référence pour la revalorisation des barèmes, entre l'indice de la construction, l'indice des loyers, ou les dépenses de logement observées. Les décalages d'évolution entre les deux indices peuvent induire des évolutions de prise en charge. Quant au troisième indicateur, celui des dépenses de logement observées, il découle à la fois de l'évolution des loyers et de celle des revenus disponibles. Un cas particulier est celui du parc HLM où se retrouvent beaucoup de bénéficiaires des aides

personnelles : quelle est l'évolution respective des loyers pratiqués et du loyer maximum pris en compte par les aides personnelles ? La prise en compte de la localisation du logement dans les barèmes est par ailleurs à considérer. Si la différenciation entre les zones, et la non-différenciation selon la localisation dans une agglomération en fonction de la hiérarchie des prix, sont à peu près adaptées aux niveaux de prix à l'intérieur du parc HLM, il n'en est pas du tout de même pour le parc privé. Nombreux sont alors les ménages qui se trouvent avec des prix correspondant au cas de l'aide saturée. Le bouclage des aides a sans doute multiplié ces situations.

On le voit, la question de la sensibilité au prix est centrale. L'analyse qui précède montre que l'aide conduit le locataire à accepter un prix hors aide supérieur à ce qu'il accepterait sans aide pour un même volume de service logement. Ceci n'implique pas automatiquement une hausse de prix induite par le système d'aide. Tout dépend du fonctionnement du marché, de la capacité d'intervention et du degré de monopole des offreurs en discriminant notamment les demandes. Ce sont notamment ces questions que l'on considérera dans le chapitre suivant.

Tableau III.2 : Récapitulatif des expressions analytiques des principales caractéristiques de la demande de logement avec une aide personnelle

Cas considéré	$q \leq q_0$	$q_0 \leq q \leq q_s$	$q_s \leq q$
Montant de l'aide	0	$K[p(q-q_0)+C]$	$K[(q_s-q_0)+C]$
Nature de l'aide	aucune	baisse du prix unitaire baisse du revenu librement utilisable	hausse du revenu disponible
Contrainte de budget	$R=pq+p'q'$	$R-(Kpq_0-KC)=(1-K)pq+p'q'$	$R+K[(q_s-q_0)+C]=pq+p'q'$
Fonction d'utilité : Cobb-Douglas avec minima vitaux	$U(q, q') = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$	$U(q, q') = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$	$U(q, q') = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$
Revenu minimum	$R_m=pq_m+p'q'_m$	$R'_m=(1-K)pq_m+p'q'_m$	$R_m=pq_m+p'q'_m$
Fonction d'utilité indirecte	$U_{sa} = \left(\frac{\alpha}{p}\right)^\alpha \left(\frac{1-\alpha}{p'}\right)^{1-\alpha} (R-R_m)$	$U_{ans} = \left(\frac{\alpha}{(1-K)p}\right)^\alpha \left(\frac{1-\alpha}{p'}\right)^{1-\alpha} (R-KL_0-R'_m)$	$U_{sa} = \left(\frac{\alpha}{p}\right)^\alpha \left(\frac{1-\alpha}{p'}\right)^{1-\alpha} (R+K(L_s-L_0)-R_m)$
Fonction de demande	$q = q_m + \left(\frac{\alpha}{p}\right)(R - R_m)$	$q = q_m + \left(\frac{\alpha}{(1-K)p}\right)(R - K.p.q_0 - R'_m)$	$q = q_m + \left(\frac{\alpha}{p}\right)(R - R_m) + \alpha K(q_s - q_0)$
Demande en fonction du prix dans le cas d'invariance de q_0	$p = \frac{\alpha(R - p'.q'_m)}{q - (1-\alpha)q_m}$	$p = \frac{\alpha(R - p'.q'_m)}{(1-K)[q - (1-\alpha)q_m] + \alpha.K.q_0}$	$p = \frac{\alpha(R - p'.q'_m)}{q - (1-\alpha)q_m - \alpha K(q_s - q_0)}$
Demande en fonction du prix dans le cas d'invariance de L_0	$p = \frac{\alpha(R - p'.q'_m)}{q - (1-\alpha)q_m}$	$p = \frac{\alpha(R - KL_0 - p'.q'_m)}{(1-K)[q - (1-\alpha)q_m]}$	$p = \frac{\alpha(R - K(L_s - L_0) - p'.q'_m)}{q - (1-\alpha)q_m}$
dépense brute de logement	$pq = pq_m + \alpha(R - R_m)$	$pq = pq_m + \frac{\alpha[R - R'_m - Kpq_0]}{1-K}$	$pq = pq_m + \alpha(R - R_m) + \alpha Kp(q_s - q_0)$
dépense nette de logement	$pq = pq_m + \alpha(R - R_m)$	$pq - A = pq_m + \alpha(R - R_m) + (1-\alpha)Kpq_0$	$pq - A = pq_m + \alpha(R - R_m) + (1-\alpha)Kp(q_s - q_0)$
Taux d'effort net	$\frac{pq}{R} = \frac{pq_m - \alpha R_m}{R + \alpha}$	$\frac{pq - A}{R} = \frac{\alpha(R - R'_m) + (1-\alpha)K.p.q_0 + (1-K)pq_m}{R}$	$\frac{pq - A}{R} = \frac{pq_m - \alpha R_m - (1-\alpha)A}{R + \alpha}$

Chapitre IV - Aides personnelles au logement et marché du logement

On lève maintenant l'hypothèse de prix du marché non flexibles, et plus particulièrement ne réagissant pas l'existence d'aides à la personne et à la solvabilisation de la demande qui en découle.

La capacité des offreurs à récupérer tout ou partie des aides en augmentant les loyers dépend de leur capacité à discriminer entre les demandeurs, c'est-à-dire à identifier les bénéficiaires d'aide et à pratiquer à leur égard un prix qui tienne compte de leur capacité à payer supérieure à ce qu'elle est sans aide. La capacité de discrimination dépend de deux conditions : l'information dont dispose le bailleur sur la capacité de payer du demandeur et la configuration du marché, c'est-à-dire de la nature plus ou moins concurrentielle du marché.

On traite d'abord des deux conditions de la discrimination avant de considérer les deux situations concrètes les plus vraisemblables, celle du marché concurrentiel puis celle de l'équilibre de contrat.

1 - Les conditions de la discrimination et l'impact sur les prix

L'étude des deux conditions de la discrimination conduira à l'analyse de l'impact sur les prix dans le cas de réalisation de ces conditions. Au préalable, il convient de se rappeler que le locataire bénéficiaire de l'aide peut se positionner lui-même comme offreur en sous-louant, ce qui constitue une forme d'arbitrage.

Si l'aide lui permet de bénéficier d'un volume de logement dans des conditions avantageuses, le locataire peut demander davantage de logement qu'il ne le désire pour lui-même. La possibilité d'arbitrage signifie qu'il peut rétrocéder cet excédent sur le marché à un autre demandeur. En matière de logement locatif, la possibilité d'arbitrage consiste dans la possibilité de sous-louer son logement en tout ou partie, ou dans la colocation (non déclarée) quand un des colocataires bénéficie d'une aide personnelle. Le locataire principal paye son logement en bénéficiant de l'aide. S'il peut arbitrer, il sous-loue à un locataire à un prix compris entre le prix brut qu'il paye et le prix net qu'il supporte finalement du fait de l'aide.

En procédant ainsi, le locataire principal se comporte aussi en bailleur. Il tire profit de son excès de demande sur sa propre consommation. Le sous-locataire ne bénéficie pas ou peu de l'aide attribuée au locataire principal. Dans ces conditions, la discrimination s'opère sur le marché de la sous-location, le marché secondaire. En droit, ce type d'arbitrage suppose au minimum l'autorisation du bailleur principal. En fait, il peut s'opérer à l'insu du bailleur. C'est dire que l'arbitrage s'opère le plus souvent sur un marché noir.

a. L'information

La question est ici celle l'information de l'offreur sur la capacité de payer des demandeurs. Deux situations sont envisagées par la théorie économique, la situation d'information parfaite et la situation d'information asymétrique.

Dans la situation d'information parfaite, le bailleur sait ce que le consommateur est susceptible de payer. Si la configuration du marché le permet, il lui est alors possible de différencier le prix d'offre selon cette capacité à payer. La question de la réalité de cette situation se pose pour les consommateurs bénéficiant d'une aide à la personne.

A priori, la situation ne diffère pas sensiblement selon que l'aide est versée selon le principe du tiers payant ou non, même si le tiers payant facilite l'information. Dans le cas du tiers payant, le bailleur perçoit l'aide directement de l'organisme payeur. Il en connaît donc le montant quand il la

perçoit. Mais à ce moment-là, le niveau de loyer est fixé et ne peut être modifié aisément, notamment du fait des dispositions légales. Le bailleur ne peut donc déterminer le loyer en fonction de l'aide que s'il peut anticiper le montant avant de l'offrir en location. Comme l'aide dépend des caractéristiques du ménage, il doit anticiper celles-ci pour anticiper l'aide. Cette anticipation est possible pour la taille du ménage, largement dépendante de la taille du logement. Elle l'est moins pour le revenu. Par conséquent, même dans le cas du tiers payant, la situation d'information parfaite et préalable n'est pas nécessairement satisfaite.

Une situation de meilleure information du bailleur est celle où il calcule le montant de l'aide pour en informer le demandeur. C'est assez souvent le cas en HLM avec l'APL. Ce peut être vrai aussi pour les locataires du parc privé bénéficiant de l'AL quand celle-ci est perçue par le bailleur à sa demande et avec l'accord du locataire. Le bailleur est donc dans la situation de meilleure information, sinon d'information parfaite. Il se peut même que le demandeur ne soit pas informé du montant de l'aide, le bailleur ne lui indiquant que le loyer net de l'aide. On est alors dans le cas d'une information asymétrique inverse de celle envisagée par la théorie économique, où c'est l'offreur qui est informé et le demandeur qui ne l'est pas. Cette situation est encore plus favorable à l'offreur.

Dans le cas d'information parfaite ou presque parfaite, l'offreur est informé de la capacité à payer du candidat locataire. Il peut alors déterminer le prix en fonction de cette propension à payer.

Dans le cas d'information asymétrique au bénéfice du locataire, celui-ci connaît sa capacité à payer mais pas le bailleur. L'offreur n'est en principe pas en mesure de différencier son prix d'offre selon la capacité de payer du demandeur. On verra qu'en réalité il peut proposer un loyer fonction du volume de logement offert, qu'on qualifie de contrat, qui constitue un mécanisme de révélation par le demandeur de sa capacité à payer et qui permet à l'offreur de discriminer entre les locataires.

Une fois que l'offreur peut adapter son prix d'offre à la capacité à payer du demandeur, la question est de savoir si le demandeur est disposé à accepter ce prix.

b. La configuration de marché

La possibilité d'un prix majoré pour les demandeurs aidés et le montant de la majoration dépendent de la connaissance par le demandeur qu'il paye plus et de sa capacité d'arbitrage. Celle-ci signifie que le consommateur peut refuser un logement dont le prix lui paraît majoré eu égard à sa capacité à payer augmentée par l'aide et demander un autre logement qui lui fasse échapper à la discrimination. Cette possibilité dépend de la configuration du marché qu'on examine plus loin.

Comme le prix est annoncé par l'offreur avant que la demande ne s'exprime, si la discrimination est réalisée après l'annonce du prix, elle ne peut s'opérer que dans la négociation éventuelle du prix. Comme elle ne peut aboutir qu'à une baisse de prix, la discrimination ne peut consister qu'en une moindre baisse de prix ou à une absence de baisse. Dans cette procédure, la discrimination ex post éventuelle est donc limitée. Par ailleurs en matière locative, la négociation est plus rare qu'en cas d'acquisition. La discrimination selon cette procédure est donc peu fréquente et d'ampleur limitée.

L'autre procédure de discrimination consiste en la discrimination *ex ante*, où le logement est offert à un prix majoré dans la perspective d'une location par un demandeur aidé. Si l'offre est concurrentielle, c'est-à-dire s'il existe d'autres logements semblables offerts à des prix correspondant à la capacité à payer des non aidés, la discrimination se révélera par le fait que des logements semblables sont offerts à des prix différents. Un demandeur disposant d'une information minimum sur le marché du logement prendra conscience de cette situation et évitera le(s) logement(s) offert(s) à un prix majoré. Cette situation ne peut donc conduire à un équilibre.

Pour qu'il y ait équilibre, il faut qu'il n'y ait pas d'autre logement semblable au logement plus cher, ou, s'il en existe, que tous les logements semblables soient offerts à un prix majoré¹⁴.

Dans le premier cas, les logements concernés sont des logements dans l'extrémité inférieure de la gamme des logements. En effet, la détermination des prix des logements s'opère selon un mécanisme d'enchères. Les logements les plus attractifs ont les prix les plus élevés, les prix diminuant avec l'attractivité des logements. Si un logement de niveau intermédiaire dans la gamme se voit proposé à un prix majoré, ce prix correspond au prix non majoré d'un logement d'une attractivité supérieure. Le demandeur aidé préférerait ce logement. Mais s'il n'occupait pas déjà ce logement, c'est qu'un demandeur mieux-disant l'avait évincé. Dans ces conditions, il préférera le logement d'attractivité inférieure proposé à un prix non majoré.

Par conséquent, tant qu'il existe des logements à un prix non majoré d'attractivité inférieure à celle des logements à prix majoré, les logements à prix majoré ne trouvent pas preneur. En d'autres termes, il ne peut y avoir équilibre à prix majoré que pour des logements qui n'ont pas moins attractifs qu'eux ; ce pourra être le cas des logements offerts par ceux que l'on appelle les « marchands de sommeil ». Cette condition nécessaire n'est pas suffisante. Il faut aussi que l'écart de prix avec les logements de qualité supérieure ou que d'autres processus de discrimination, et notamment sociaux, soient à l'œuvre.

Dans le deuxième cas, s'il y a un équilibre, tous les logements semblables seront offerts à un même prix majoré. Par ailleurs, seuls les demandeurs ayant la capacité à payer supérieure accepteront le prix majoré. Par conséquent, tous ces logements semblables seront occupés par des locataires aidés. Quand la discrimination est réalisée, elle entraîne à la fois une homogénéité des logements et une homogénéité des occupants sur un même segment du marché. Dans le cas où l'offre est concurrentielle sur ce segment de marché, cette situation n'est pas un équilibre. Elle ne l'est que dans le cas où l'offre est en situation de monopole sur ce segment ou dans le cas d'une entente. Le cas du monopole pourra être la situation d'un bailleur social ; l'entente objective entre bailleurs sociaux est quant à elle favorisée par la réglementation des loyers de ce secteur. Le cas de l'entente est peu vraisemblable sur un marché atomisé comme l'est le marché libre du logement locatif, et c'est donc le premier cas, celui des logements de qualité inférieure, qui permet seul la récupération de l'aide par le bailleur.

c. Le prix d'enchères maximal du demandeur aidé

Sous les conditions précédentes, l'offreur de logement peut opérer une discrimination par les prix. La question est maintenant de savoir combien le demandeur aidé est disposé à surpayer son logement.

On considère le cas d'un logement dont la quantité q est donnée, fixe à court terme. On considère que ce logement fait l'objet d'une demande exclusive de demandeurs aidés, supposés ici disposer de la même capacité à payer. La question est ici de savoir jusqu'où un demandeur acceptera de surpayer un logement dans la situation décrite précédemment.

Si le logement offert présente un loyer inférieur à la dépense minimale qui ouvre droit à l'aide pour le locataire considéré, $L < L_0$, celui-ci ne peut pas bénéficier de l'aide et donc ne peut pas présenter une propension à payer supérieure à celle d'un demandeur non aidé. Le prix d'enchère maximal ne peut être que le prix non aidé.

¹⁴ Qu'est-ce que des logements semblables ? Ce sont des logements qui présentent une forte substituabilité, du point de vue de leurs caractéristiques, mais aussi du mode d'occupation (sur-occupation possible par des familles très nombreuses par exemple).

Si le logement offert présente un loyer compris entre L_0 et L_S , l'occupant peut bénéficier de l'aide non saturée. Si la valeur de marché est supérieure à L_S , il bénéficie de l'aide saturée¹⁵.

Pour un logement de volume q donné, l'occupant acceptera de payer plus que le prix de marché avec l'aide tant qu'il tirera au moins autant de satisfaction dans cette situation qu'en occupant le même logement en l'absence d'aide. La consommation de logement étant donnée, le consommateur accepte de payer p_a tant que sa consommation d'autres biens avec aide excède celle sans aide, c'est-à-dire tant que le reste à vivre avec l'aide excède le reste à vivre sans aide, c'est-à-dire encore tant que la dépense de logement avec l'aide n'excède pas la dépense de logement sans aide.

La dépense nette de logement avec l'aide est : $p_a \cdot q - A$. La dépense de logement sans aide est : $p \cdot q$. Le consommateur accepte de payer p_a tant que la dépense de logement avec l'aide n'excède pas la dépense de logement sans aide, c'est-à-dire tant que :

$$p_a \cdot q - A \leq p \cdot q,$$

c'est-à-dire tant que :

$$p_a \leq p + A/q.$$

Ces inégalités larges indiquent qu'il peut y avoir égalité des deux membres, ce qui signifie que le demandeur peut aller jusqu'à accepter de payer un prix égal au maximum au prix de marché plus le prix unitaire qui épuise l'aide dans la dépense de consommation du logement considéré.

Le prix maximum que peut pratiquer un bailleur étant évalué, la question est de savoir comment se situe le prix pratiqué par le bailleur par rapport à la propension marginale à payer en cas d'aide saturée ou non saturée. On peut montrer (Cf. annexe 2) le résultat intuitif que le prix d'enchère maximal qu'accepte de payer un demandeur est supérieur à sa propension marginale à payer définie par l'optimisation de ses préférences. Par ailleurs, dans le cas de possibilité complète de discriminer les demandeurs, le bailleur a intérêt à se positionner au maximum de l'aide, et donc à la limite de saturation.

Quand le bailleur récupère la totalité de l'aide, celle-ci n'entraîne aucune modification de la consommation de logement par rapport à la situation sans aide, mais uniquement une modification du prix. Toute l'aide est utilisée à payer le supplément de prix exigé par le bailleur. Tout se passe comme si c'était le bailleur qui percevait l'aide, qu'il majorait le montant de la quittance du montant de l'aide, pour la déduire ensuite. Dans ce cas, on a affaire à une aide à l'offreur et non plus au demandeur.

Avant de présenter les mécanismes qui permettent une segmentation des demandeurs et donc des logements, on évoque la situation du marché concurrentiel.

2 - L'équilibre du marché concurrentiel

Dans le cas du marché concurrentiel, il n'y a pas de discrimination possible, soit que les offreurs soient incapables de différencier les demandeurs selon leur capacité à payer, soit que la concurrence entre offreurs leur interdise de pratiquer un prix supérieur au prix de marché pour les demandeurs présentant une capacité à payer supérieure. Par conséquent, aucun agent n'est supposé avoir de pouvoir de marché, c'est-à-dire notamment ne peut agir comme un monopole.

¹⁵ On notera que la dépense de logement minimum, et donc le volume q_0 , ainsi que la dépense de logement plafond L_S , dépendent du bénéficiaire. Un logement donné peut ne pas satisfaire ces contraintes pour certains demandeurs mais les satisfaire pour d'autres.

Dans ce cas, au niveau de l'ensemble du marché, les demandes individuelles et les offres individuelles s'agrègent. Les demandes individuelles émanent de consommateurs ne bénéficiant pas d'aide et d'autres bénéficiant d'une aide. Ceux qui ne bénéficient pas d'aide ont une fonction de demande monotone décroissante donnée par la relation suivante où l'exposant i identifie le consommateur, en considérant que le minimum de consommation est un minimum social R_m indépendant de l'individu considéré :

$$q^i = q_m + (\alpha^i / p) \cdot (R^i - R_m),$$

Avec l'aide, la fonction de demande individuelle est :

$$q^{i_0} < q^i < q^{i_s}, \quad q^i = q_m + (\alpha^i / (1 - K^i) p) \cdot (R^i - K^i \cdot p \cdot q^{i_0} - R'_m),$$

quand l'aide n'est pas saturée, et :

$$q^i > q^{i_s}, \quad q^i = q_m + (\alpha^i / p) \cdot (R^i - R_m) + \alpha^i K^i (q^{i_s} - q^{i_0}),$$

quand l'aide est saturée.

Les paramètres de l'aide q_0 , q_s , α et K dépendent de l'individu considéré.

En agrégeant, la demande globale non-aidée est :

$$\Sigma q^i = \Sigma q_m + \Sigma_i \{ (\alpha^i / p) \cdot (R^i - R_m) \},$$

Elle ne s'exprime comme une fonction affine du revenu global que si α^i est indépendant de i , $\alpha^i = \alpha$, $\forall i$.

On agrège de la même manière les demandes avec aide saturée ou non. Comme les valeurs qui définissent les seuils des fonctions de demande inverse dépendent des caractéristiques du ménage, elles diffèrent d'un demandeur à l'autre. Par conséquent, la diversité des valeurs de q_0 et q_s où la fonction de demande inverse est discontinue fait que la discontinuité peut disparaître dans l'agrégation pour peu que le nombre de demandeurs différents soit suffisamment grand. Par rapport à la demande sans aide, la demande avec aide présentera une allure moins régulière, éventuellement même non monotone. On peut considérer que la fonction de demande aidée inverse agrégée a l'allure présentée sur le graphique IV.1. Cette représentation montre que pour certains niveaux de prix, on peut avoir des variations sensibles des quantités demandées, ou en d'autres termes que des volumes différents de la demande correspondent à des valeurs peu dispersées des propensions marginales à payer.

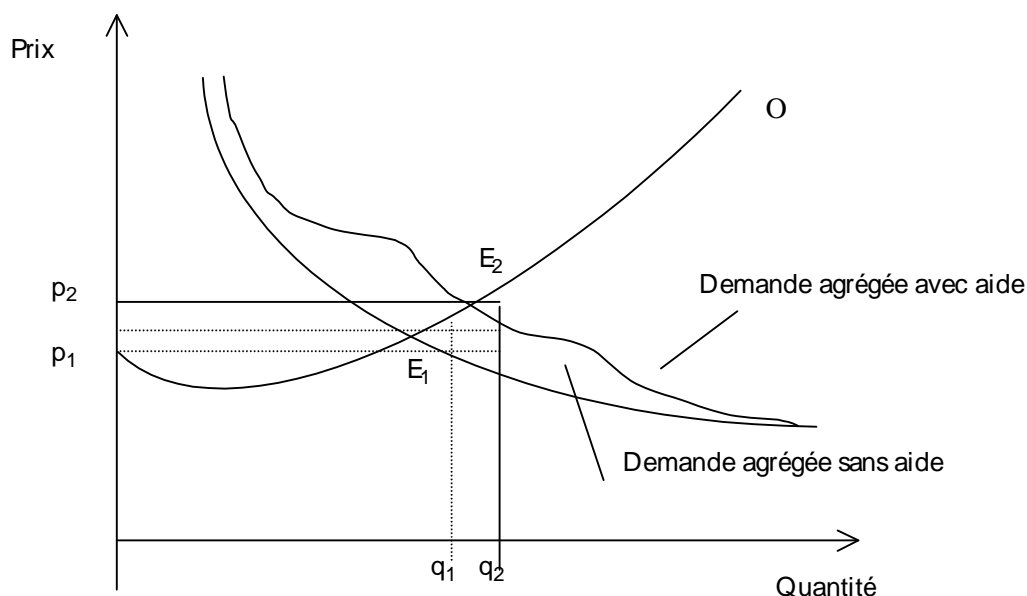
Face à cette demande, l'offre peut avoir le profil habituel qui est celui du coût marginal agrégé, c'est-à-dire d'abord décroissant puis monotone croissant. On peut l'écrire $p = C'(q)$, où $C(q)$ est la fonction de coût de production de l'offre¹⁶. L'absence de discontinuité dans la fonction de demande fait qu'il y a un point d'intersection avec la courbe d'offre, sauf cas très particuliers. Il existe donc un équilibre de marché. Sauf si l'équilibre se réalise sur la portion de courbe de demande non aidée, cas peu probable puisque son existence même est douteuse, le prix et la quantité d'équilibre sont supérieurs à ceux sans aide.

On évalue les effets de l'aide en comparant l'équilibre résultant de la demande avec aide et celui résultant de la demande sans aide. Considérons une intervention publique qui conduit à la fonction de demande inverse agrégée définie précédemment située au-dessus de la demande sans aide.

¹⁶ L'allure de la courbe d'offre pourrait faire l'objet d'une discussion approfondie. On ne le fera pas ici.

Le déplacement de la fonction de demande a des effets sur trois catégories d'agents : les demandeurs qui ont une propension à payer supérieure pour un même volume de logement, les offreurs qui fournissent le bien logement et la collectivité qui finance l'aide.

Graphique IV.1. : Offre et demande inverses agrégées



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Sur ce schéma le point de coordonnées p_1, q_1 représente le point d'équilibre de marché de l'offre et de la demande sans aide. L'aide fait passer le point d'équilibre de p_1, q_1 à p_2, q_2 . Pour satisfaire cette quantité supérieure de demande, les offreurs subissent un accroissement des coûts unitaires de production, et notamment des coûts fonciers, qui conduit au prix p_2 . Le coût total de la quantité q_2 est alors $p_2 \times q_2$. Ce coût total est couvert pour partie par les consommateurs et par l'aide.

La mesure dans laquelle l'aide entraîne un accroissement de prix concurremment à l'accroissement de volume dépend de l'élasticité prix de l'offre. Pour que l'aide n'ait pas d'effet sur les prix, il faut que l'offre soit parfaitement élastique, c'est-à-dire soit représentée par une droite horizontale. Le débat peut donc porter sur la valeur de l'élasticité-prix de l'offre.

La sensibilité de l'offre au prix d'un bien, en l'occurrence le service-logement, dépend tout d'abord de deux catégories de variables : les rendements dans la production du bien qui déterminent la pente de la fonction de coût marginal à prix de facteurs donnés d'une part, l'élasticité-prix de l'offre de facteurs de production d'autre part. La résultante de ces variables sur l'offre locative dépend des modalités d'adaptation de l'offre locative : mobilisation de logements vacants, amélioration et extension de logements existants, construction de nouveaux logements. Dans ce dernier cas, les coûts marginaux sont les coûts de construction et les coûts fonciers. Si on admet généralement que l'offre de construction est parfaitement élastique, il n'en est sans doute pas de même de l'offre foncière, mais tout ceci demanderait à être confirmé. Il ne faut sûrement pas négliger les coûts de gestion du parc locatif et leur évolution selon la taille du parc géré.

Par ailleurs, l'adaptation de l'offre locative à un choix de demande exige des délais, et par conséquent, les élasticités-prix de court et de long terme peuvent différer¹⁷.

Dans le cas du marché concurrentiel, la solvabilisation de certains ménages par les aides personnelles a des effets sur l'ensemble du marché par l'intermédiaire de l'accroissement de la demande agrégée et la loi du prix unique. L'éventuel effet-prix se répercute pour tous les ménages et donc aussi pour ceux qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide personnelle.

3 - L'équilibre de contrat

Si l'on quitte l'hypothèse du marché concurrentiel, on peut s'interroger, d'une part, sur la capacité que peut avoir un offreur à obtenir un prix plus élevé de la part des ménages bénéficiaires d'une aide personnelle et, d'autre part, sur l'existence même de l'équilibre de marché concurrentiel, c'est-à-dire de prix unique. Le recours à la théorie des contrats permet d'apporter un éclairage sur cette question.

On présente d'abord la problématique générale des contrats qui permettent de segmenter la demande et la méthodologie pour traiter le problème avant de présenter les deux classes de contrat qui constituent des réponses au problème.

a. Problématique générale

Sous l'hypothèse du marché concurrentiel, les offreurs ne différencient pas les prix selon le locataire. Autrement dit ils ne discriminent pas mais pratiquent un prix unique. Ce prix unique équilibre l'offre et la demande. Il est la moyenne des propensions à payer des ménages non aidés et aidés.

On envisage maintenant la situation où le bailleur sait qu'il existe des demandeurs aidés, c'est-à-dire présentant une propension à payer supérieure. Deux situations peuvent se présenter.

Dans la première, les offreurs peuvent identifier les ménages aidés et non aidés. C'est l'hypothèse d'information parfaite. Dans ces conditions, ils peuvent demander à chaque locataire un prix ajusté sur sa propension à payer. Les ménages aidés qui ont une propension à payer supérieure paieront plus que les non aidés.

Dans la seconde situation, les offreurs ne sont pas en mesure d'identifier les ménages selon leur propension à payer. Les demandeurs en revanche sont censés connaître leur propension à payer. Il y a donc information asymétrique. La question est alors de savoir si les offreurs peuvent faire une offre, qu'on appelle « contrat », de telle sorte que les ménages qui peuvent payer plus le fassent effectivement.

Pour traiter le problème on s'intéresse à la fonction de dépense en logement des demandeurs. Celle-ci définit, à niveau de satisfaction et de revenu donné, la dépense de logement en fonction du volume de logement. On montre sur le schéma suivant comment peut se construire graphiquement cette relation à partir du choix optimum d'un consommateur.

Le graphique IV.2 du haut représente la détermination de l'optimum de consommation d'un individu soumis à une contrainte budgétaire. En faisant pivoter la contrainte de budget autour de

¹⁷ Cette observation ne vaut que pour un accroissement de la demande. La réponse de l'offre à une variation des volumes n'est pas symétrique, c'est-à-dire ne s'effectue pas de la même manière et dans les mêmes délais selon qu'il s'agit d'un accroissement de la demande ou d'une diminution. Si la demande diminue, l'ajustement peut s'opérer immédiatement par inoccupation des logements offerts à la location. Même s'il y a dans ce cas une tendance à la baisse des loyers par concurrence entre offreurs pour ne pas souffrir de la vacance, cet effet est moins net que celui résultant de la concurrence entre demandeurs pour insuffisance de l'offre.

l'ordonnée à l'origine, on obtient des points d'intersection avec la fonction de satisfaction optimale. Ces points définissent toutes les consommations et donc les dépenses de logement qui permettent d'atteindre le niveau de satisfaction optimal. Le niveau de ces dépenses est alors porté en ordonnée d'un graphique (graphique IV-2 du bas) dont les abscisses sont les volumes de logement. On dispose ainsi de la relation fonctionnelle entre la dépense de logement et le volume de logement consommé qui assure au consommateur un même niveau de satisfaction. Cette relation est croissante : pour un même niveau de satisfaction les consommateurs acceptent de payer plus s'ils consomment plus. Elle est concave : un panier mélangeant deux paniers entre lesquels le consommateur est indifférent est préféré à ces deux paniers. Enfin, les satisfactions croissantes correspondent à des courbes plus basses : à consommation donnée, les consommateurs préfèrent payer moins.

Pour exprimer analytiquement la dépense de logement à niveau d'utilité donné, on exprime la relation dépense-volume de logement d'un ménage en partant de l'équation de budget et en remplaçant dans cette équation la demande de biens autres que le logement par son expression en fonction de la consommation de logement et du niveau d'utilité. On a :

$$R + A = p \cdot q + p' \cdot q',$$

soit :

$$p \cdot q = R + A - p' \cdot q',$$

où q' s'exprime en fonction de $U = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$, c'est-à-dire :

$$q' = q'_m + \{U (q - q_m)^{-\alpha}\}^{1/1-\alpha}$$

soit :

$$L(q) = p \cdot q = R + A - p' \cdot q'_m - p' \{U (q - q_m)^{-\alpha}\}^{1/1-\alpha},$$

On définit un contrat comme une relation entre la dépense et le volume de logement proposée par un offreur. Un contrat est donc représenté par une courbe dans le système de coordonnées volume - dépense de logement. Si le prix unitaire est constant, le contrat est linéaire. Il y a une relation de proportion entre le loyer demandé et le volume de logement. Le coefficient de proportionnalité est le prix unitaire, constant quel que soit le volume de logement. Dans ce cas, la fonction de loyer est représentée par une droite passant par l'origine dont la pente est le prix unitaire.

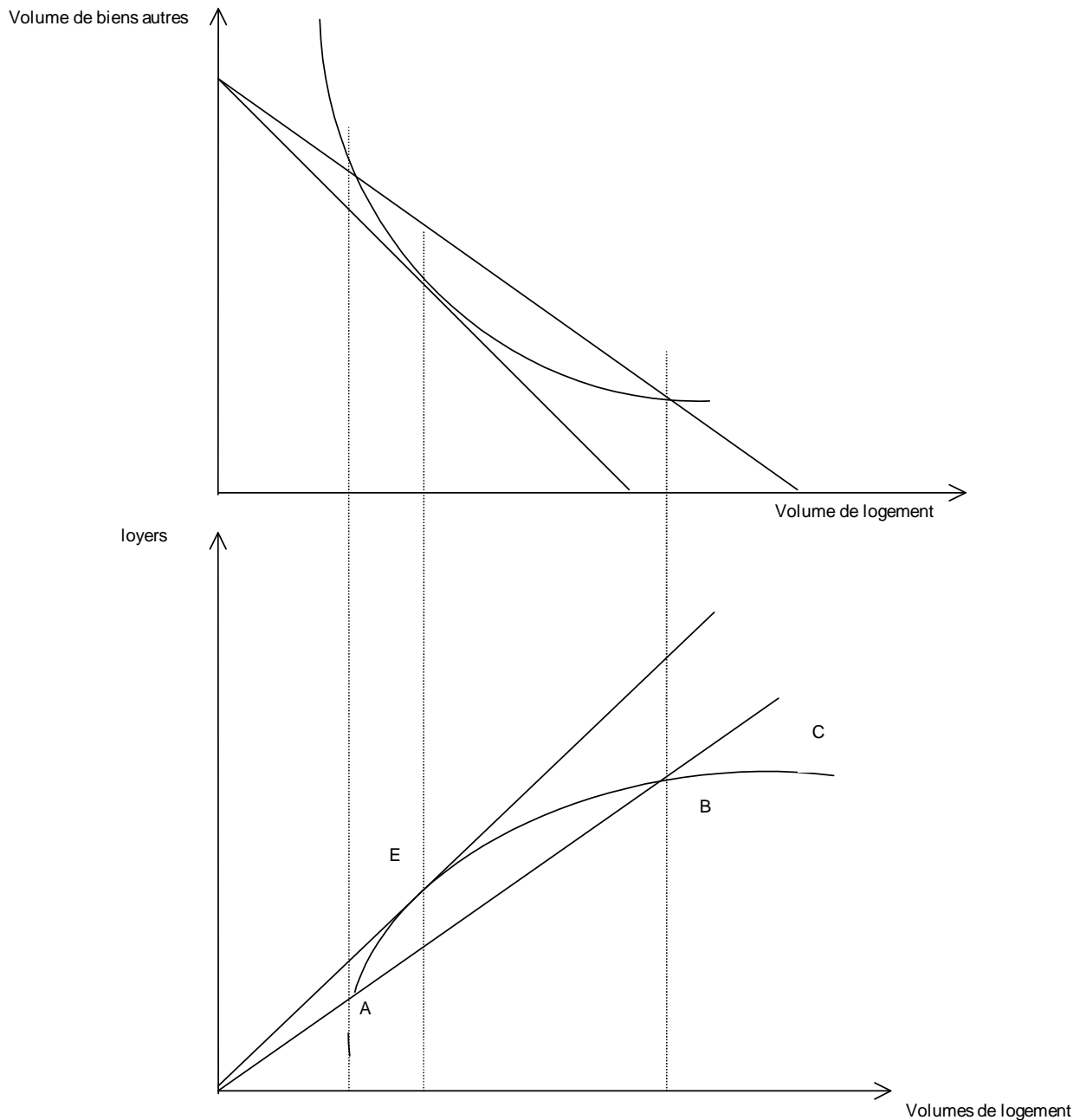
Analytiquement, un contrat est caractérisé par une fonction de loyer $p \cdot q$ ou plus généralement $p(q)$, définie par le bailleur. Le choix optimal du consommateur s'obtient en résolvant l'équation précédente par rapport à q dans laquelle $p \cdot q$ est donné par la fonction de loyer. On trouve alors :

$$q = \{(p \cdot q - R + A + p' \cdot q'_m) / p'\}^{(1-\alpha)/\alpha} U^{1/\alpha} + q_m,$$

Le problème de l'offreur est d'obtenir que les demandeurs aidés révèlent leur capacité à payer. La solution consiste pour l'offreur à proposer un ou des contrats qui amèneront le demandeur à effectuer un choix optimal qui fait payer plus cher celui dont la propension à payer est plus élevée.

Plusieurs classes de contrat ont été définies par les économistes. Une première classe consiste en deux contrats dont l'un est un contrat prix-quantité, la seconde classe consiste en un seul contrat sous la forme d'une fonction de loyer.

Graphique IV.2. : Relation entre la dépense et le volume de logement



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

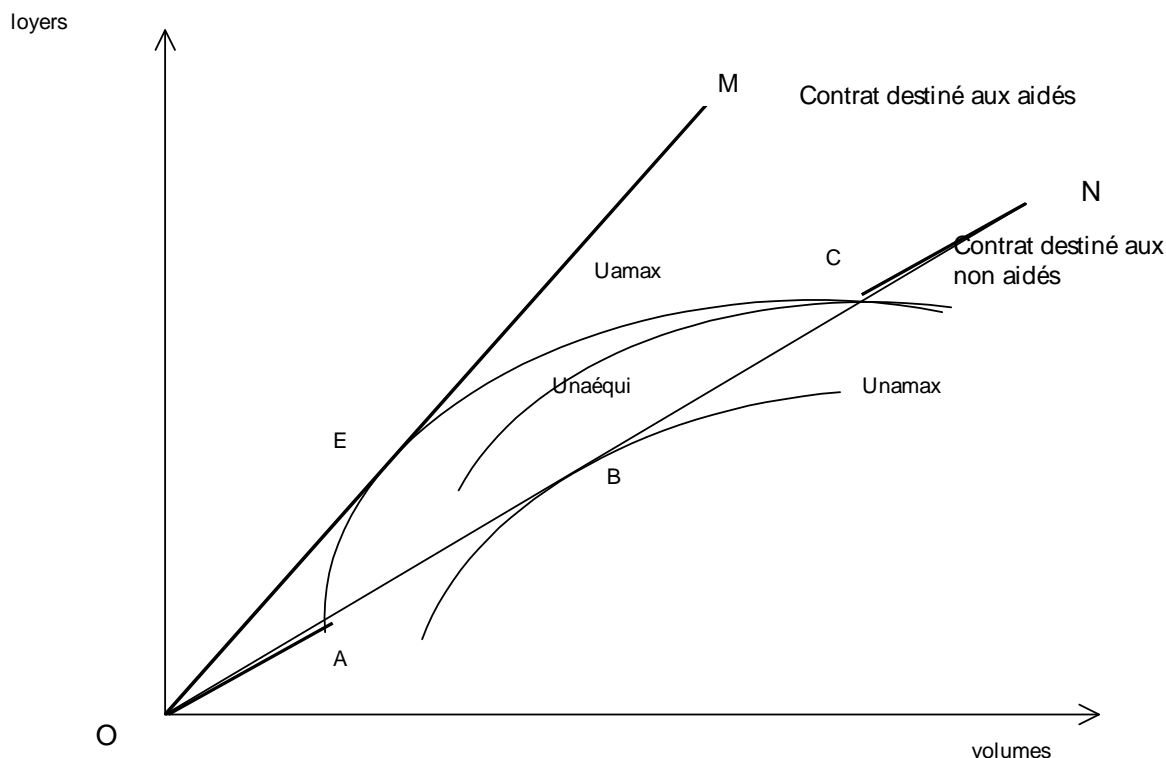
b. Un contrat prix-quantité

On considère ici qu'il n'existe que deux catégories de demandeurs, les non aidés et les aidés, ces derniers ayant une propension à payer supérieure à celle des non aidés. L'offreur propose deux contrats, dont l'un est destiné aux aidés et l'autre aux non aidés.

Le contrat destiné aux aidés est un contrat linéaire dont la pente est le prix aidé. Pour que les aidés choisissent ce contrat, l'autre doit être moins avantageux pour eux. Si l'autre contrat consiste en un prix inférieur à celui des aidés sans autre condition, ces derniers choisiront ce contrat de préférence au premier. Pour éviter ce choix, le contrat pour les non-aidés doit consister non pas en

un niveau de prix qui laisse le choix du volume à la discrétion du demandeur, mais en un contrat prix-quantité qui consiste en un prix et un volume de logement donné. Ce volume doit être défini de telle sorte que ce contrat, dont le prix unitaire est plus faible ne soit pas préféré par les aidés à celui dont le prix unitaire est plus élevé. On montre sur le graphique IV.3 le mode de détermination de ce contrat.

Graphique IV.3. : Equilibre avec contrats séparant



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Le contrat destiné aux aidés est représenté par la demi-droite OM. Avec ce contrat, l'optimum de consommation pour les ménages aidés est le point E, où la courbe d'indifférence U^a_{max} est tangente à la fonction de loyer. Le prix unitaire du deuxième contrat est donné par la pente de la demi-droite ON. La courbe d'indifférence des aidés U^a_{max} coupe la fonction de loyer ON en A et en C. Les aidés sont indifférents entre les contrats représentés par les points E, A et C. Pour que les aidés choisissent le contrat OM de préférence au contrat ON, il ne faut pas leur proposer au prix représenté par ON les volumes compris entre A et C, parce que ces volumes leur apportent une satisfaction supérieure.

Dès lors les deux contrats sont le contrat représenté par la demi-droite OM et le contrat représenté par les segments OA et CN. Dans ce dernier cas, la fonction de prix est non linéaire puisqu'on peut considérer que le prix du logement est infini pour les quantités comprises entre A et C.

Il s'agit donc de contrats séparant, ou séparateurs, c'est-à-dire des contrats qui permettent de séparer les demandeurs sans que l'offreur ait besoin de les identifier de telle sorte que l'un des contrats soit choisi par les ménages aidés et l'autre par les non aidés. Avec ces deux contrats, le bailleur peut discriminer entre les deux catégories de locataires sans savoir à quelle catégorie appartient tel ou tel locataire. En choisissant le contrat qui lui est le plus avantageux, le locataire révèle sa capacité à payer et permet au bailleur d'augmenter sa recette globale.

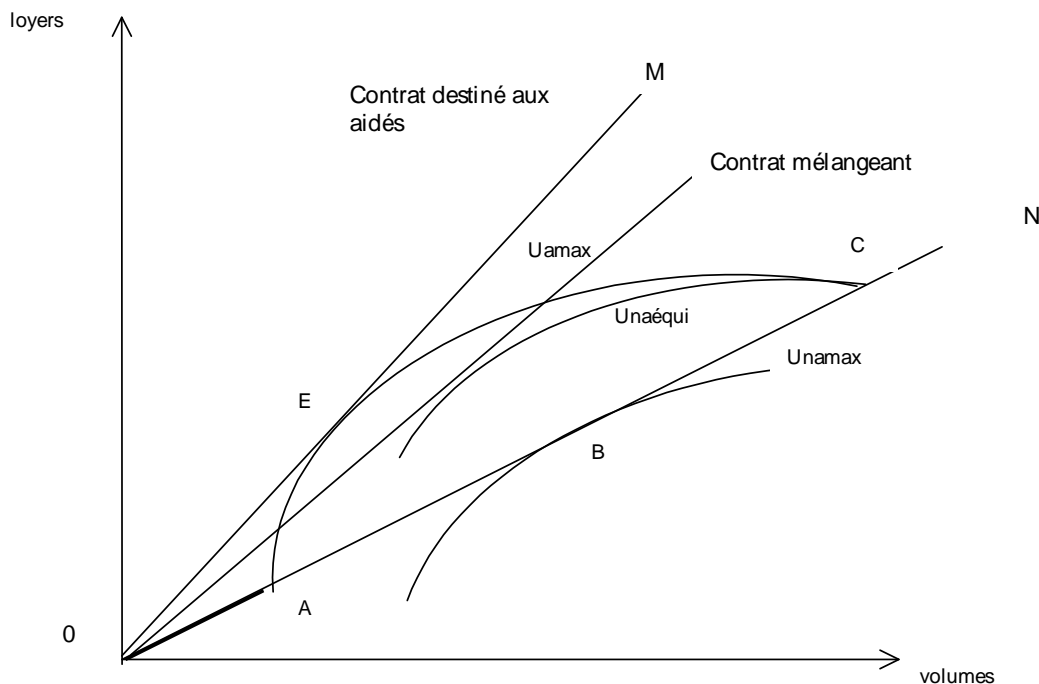
Ces deux contrats permettent d'atteindre un équilibre. Dans cet équilibre les aidés sont à l'optimum. Ils choisissent de consommer du logement au prix le plus élevé en quantité représentée par le point E. Les non aidés ne peuvent pas consommer leur consommation optimale au prix ON puisque les choix de quantité compris entre A et C leur sont interdits. Ils choisissent une consommation qui représente un optimum de second rang représenté par le point A ou le point C. Il est possible que le point A corresponde à un niveau de consommation de logement inférieur à la consommation de minimum vital, q_m . Dans ce cas, cette solution n'est pas possible. Avec le contrat C, les non aidés surconsomment par rapport à leur optimum de premier rang B.

Il reste à prouver que l'équilibre de séparation, c'est-à-dire obtenu avec ces deux contrats séparant, n'est pas remis en cause par un contrat unique que l'on qualifiera de mélangeant puisqu'il correspondra à un prix intermédiaire entre les prix aidé et non aidé. Dans le cas d'une multiplicité de bailleurs, ce prix est celui de l'équilibre concurrentiel, c'est-à-dire égal à la moyenne des propensions à payer des ménages aidés et non aidés pondérées par leur poids respectif.

Dans le cas d'un contrat mélangeant (Cf. graphiques IV.4 et IV.5), il n'y a plus de discrimination. Supposons qu'avec un contrat mélangeant, il existe un équilibre qui soit un optimum pour les aidés. Dans ce cas, la courbe d'indifférence des aidés est tangente à cette fonction de loyer. L'optimum des aidés ne peut être aussi un optimum pour les non aidés qui disposent d'une capacité de paiement différente par hypothèse. La courbe d'indifférence des non aidés passant par l'optimum des aidés n'est donc pas tangente à la droite de contrat ou fonction de loyer.

Deux cas sont à distinguer selon le taux de ménages aidés. Si ce taux est élevé, la fonction de loyer du contrat mélangeant sera proche de la fonction de loyer destinée aux aidés dans le cas de contrats séparant. Elle passe alors au-dessus des fonctions de dépense de logement des non aidés qui passent respectivement par les points A et C. Les non aidés ne préfèrent pas ce contrat mélangeant aux contrats A ou C. Ce contrat mélangeant est donc moins satisfaisant pour les non aidés et les contrats séparant définissent bien un équilibre (cf. graphique IV.4 : cas 1).

Graphique IV.4. : Contrats séparant *versus* contrat mélangeant : cas 1

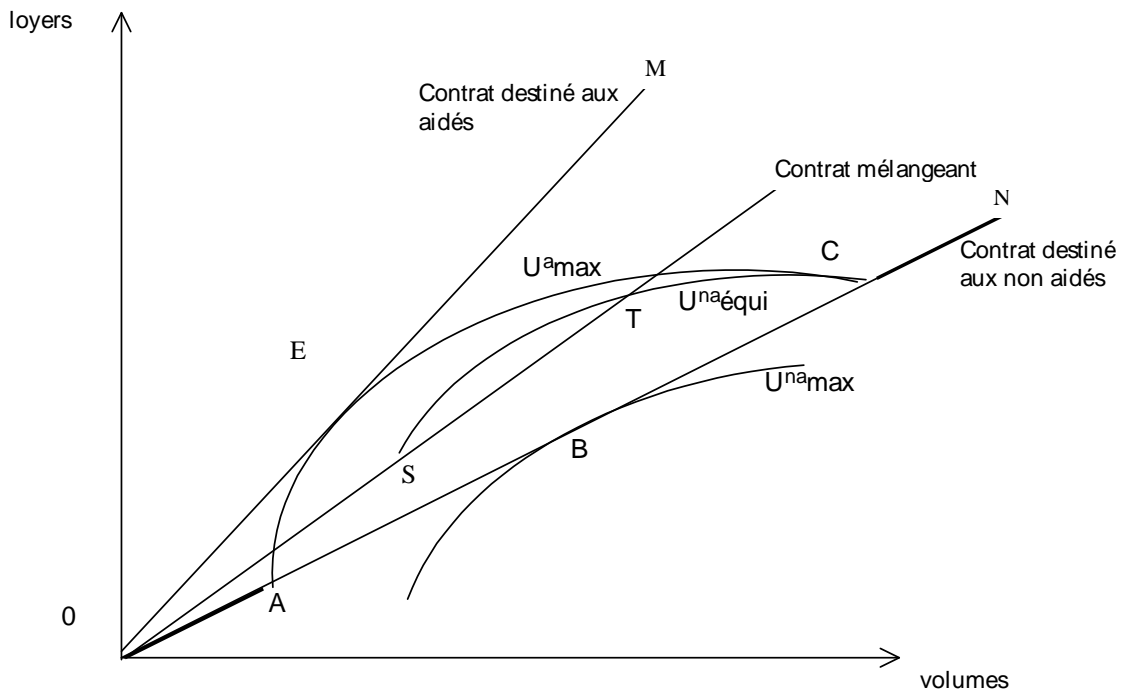


Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Dans le cas où le taux de ménages aidés n'est pas très élevé, la fonction de loyer du contrat mélangeant sera proche du contrat destiné aux non aidés et peut couper la courbe d'indifférence des non aidés passant par A ou C.

Dans ce cas, un bailleur qui proposerait un contrat compris entre cette courbe d'indifférence et le loyer mélangeant, c'est-à-dire dans la surface comprise entre $U_{\text{équi}}^{\text{na}}$ et le segment ST, attirerait les non aidés qui augmenteraient ainsi leur satisfaction. Par ailleurs, il augmenterait sa recette puisqu'il louerait plus cher que le loyer mélangeant. Ce prix mélangeant n'est donc pas un prix d'équilibre (Cf. graphique IV.5 : cas 2).

Graphique IV.5. : Contrats séparant versus contrat mélangeant : cas 2



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Pour déterminer la solution analytiquement, on exprime la relation dépense-volume de logement d'un ménage en partant de l'équation de budget et en remplaçant dans cette équation la demande de biens autres que le logement par son expression en fonction de la consommation de logement et du niveau d'utilité. On a :

$$R + A = p \cdot q + p' \cdot q',$$

soit :

$$p \cdot q = R + A - p' \cdot q',$$

où q' s'exprime en fonction de $U = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$, c'est-à-dire :

$$q' = q'_m + \{U (q - q_m)^{-\alpha}\}^{1/1-\alpha}$$

soit :

$$L(q) = p \cdot q = R + A - p' \cdot q'_m - p' \{U (q - q_m)^{-\alpha}\}^{1/1-\alpha},$$

On résout ensuite l'équation précédente par rapport à q dans laquelle $p \cdot q$ est donné par la fonction de loyer définie par le bailleur. On trouve alors :

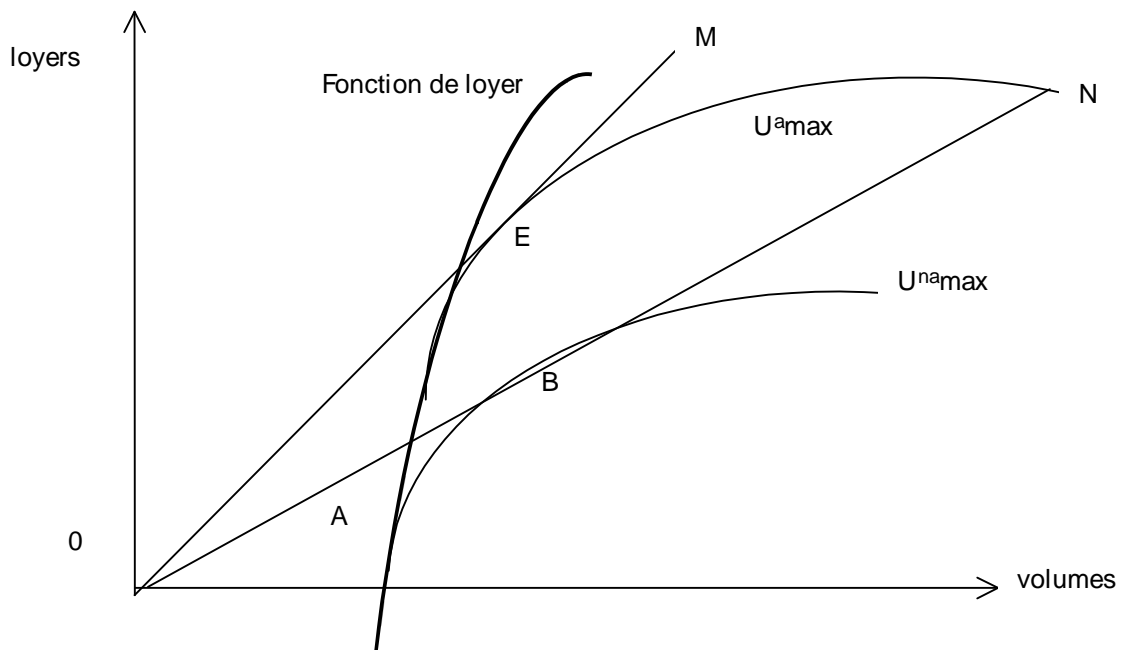
$$q = \{(p \cdot q - R + A + p' \cdot q'_m) / p'\}^{(1-\alpha)/\alpha} U^{1/\alpha} + q_m,$$

En définitive, l'équilibre du marché concurrentiel peut être remis en cause par un bailleur pratiquant des contrats séparant. Seuls des contrats de séparation peuvent permettre un équilibre. Cet équilibre n'est cependant qu'un optimum de second rang. La théorie économique a défini un autre type de contrat qui permette d'atteindre l'optimum de premier rang.

c. Un contrat sous forme d'une fonction de loyer

Dans cette seconde classe de contrats, on considère une situation de duopole à la Stackelberg, où c'est l'offreur qui est dominant. Le processus de détermination du contrat s'opère en deux étapes. Dans la première étape, le demandeur détermine sa demande optimale en fonction de la contrainte de budget à laquelle il est soumis, différente selon le montant d'allocation logement perçu. Dans la deuxième étape, le bailleur maximise son revenu net en considérant la condition d'optimalité du demandeur comme une contrainte.

Graphique IV.6. : Equilibre avec un contrat fonction de loyer



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

On considère que les coûts de l'offreur sont indépendants du niveau de l'offre, si bien que la fonction objectif du bailleur est le revenu brut $L(q)$ ¹⁸. Ce programme conduit sous certaines conditions à la détermination d'une fonction de loyer. Graphiquement, elle est représentée par la courbe la plus élevée tangente aux fonctions de dépense de logement des différents demandeurs (cf. graphique IV.6).

¹⁸ Dans la formulation la plus générale, le bailleur maximise une fonction de préférence face au risque. Ici l'investisseur est considéré comme neutre au risque pour l'investissement immobilier. Son attitude face au risque se manifeste par la répartition de son portefeuille entre les actifs risqués et l'actif non risqué. En ce qui concerne les coûts, ce qui doit être considéré comme tel pour l'offre locative peut être discuté. Les données des comptes du logement suggèrent que les coûts unitaires augmentent avec la taille du parc du bailleur. Rien n'indique qu'ils augmentent avec la taille de l'investissement.

Analytiquement soit $F(A)$ la fonction de répartition de l'aide entre les demandeurs, $dF(A)$ la densité de probabilité, avec $A \in [0, A_{\max}]$. Le programme du bailleur est :

$$\underset{L(q)}{\text{Max}} \int_0^{A_{\max}} L(q, A) dF(A),$$

où $L(q, A)$ correspond à la fonction de dépense définie par la satisfaction maximale du demandeur eu égard à ses possibilités budgétaires en tenant compte de l'allocation le cas échéant.

Quand il y a une multiplicité de bailleurs, la démarche est la même sous certaines conditions. Si on en juge par le graphique précédent, ce qui serait à vérifier analytiquement, la fonction de loyer proposée comme contrat au lieu du prix unique du marché concurrentiel aboutirait à une moindre consommation de logement, aussi bien par les demandeurs aidés que par les non aidés que celle résultant du premier type de contrat. Dans le cas des aidés, on peut se demander si c'est un résultat voulu par le législateur. Par ailleurs la fonction de loyer est plus pentue que les prix extrêmes que pratiquerait le bailleur en information parfaite.

Finalement, en l'absence d'information du bailleur sur la capacité de payer du locataire, le bailleur est capable par la différenciation de son offre de faire révéler par le locataire sa capacité à payer et donc de faire payer plus à ceux qui sont solvabilisés par l'aide. A la différence du premier type de contrat, on aboutit ici à un optimum comme on y parvient en cas de marché concurrentiel (graphique IV.6).

Restent à examiner les tests qui permettent d'identifier quel type de fonction de loyer est à l'œuvre sur les différents segments du marché.

4 - Tester l'hypothèse de discrimination

Le principe des différents tests envisageables consiste à comparer les situations observées avec la situation prédite dans le cas d'un marché concurrentiel. Les différences qui résultent de comportements discriminatoires se manifestent dans les prix et dans l'affectation des demandeurs dans les logements offerts. Les tests portent donc sur la disparité des prix et sur la disparité des ménages aidés.

a. Disparité des prix unitaires

Il peut y avoir discrimination entre les ménages selon leur propension à payer dans les deux situations d'information parfaite du bailleur et d'information asymétrique (le locataire disposant seul de l'information sur l'aide). Dans les deux cas, il n'y a pas un prix de marché unique, c'est-à-dire un prix linéaire mais un prix unitaire qui diffère selon les volumes de logement consommés¹⁹.

Le test consiste à vérifier l'existence de prix unitaires différents sur le marché du logement. Ce test peut porter sur des logements à une même date ou sur une évolution dans le temps.

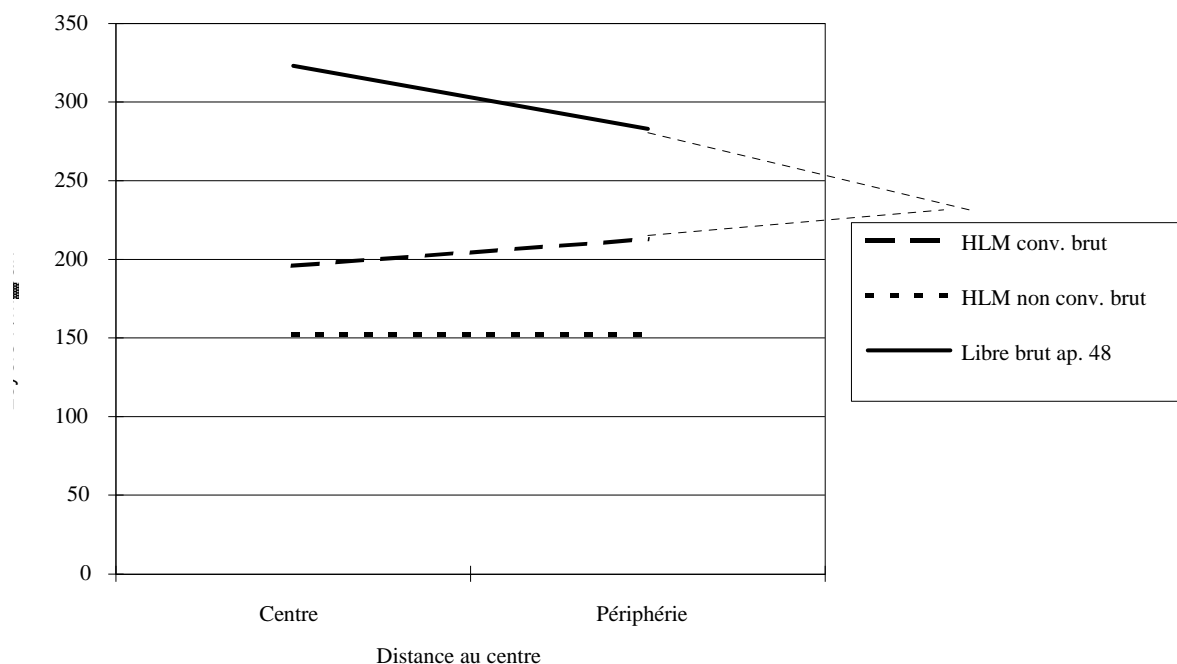
Test sur données simultanées

Les loyers diffèrent mais tout ou partie de la différence est imputable aux différences de volume de logement. Pour comparer les prix, c'est-à-dire les loyers toutes choses égales par ailleurs, une méthode assez habituellement utilisée est la méthode des prix hédoniques. Elle vient d'être appliquée récemment (Le Blanc, Laferrère et Pigois, 1999) pour calculer le différentiel de prix entre le secteur HLM et le secteur libre à caractéristiques identiques. Son application en matière de

¹⁹ La caractéristique de prix non linéaire peut aussi être imputable à d'autres facteurs, cf. Olivier Marchand, « Marché locatif segmenté, contrôle des loyers et reclassement », in Calcoen et Cornuel, 2000.

logement soulève différents problèmes (cf. Cornuel 1997). L'un d'eux est l'éventuelle présence de variables cachées. Dans l'étude citée, c'est la différence de qualité de construction entre les logements du secteur HLM et ceux du secteur non aidé qui n'est pas prise en compte. Or cette différence est avérée par les enquêtes ICC-PRLN. La non-prise en compte de cette différence conduit à surévaluer le différentiel de prix. C'est le cas aussi d'une discrimination du fait de l'existence des aides personnelles. L'existence d'une aide personnelle pourrait donc être retenue comme variable économique dans une fonction de prix hédonique.

Graphique IV.7. : Loyers selon la distance au centre, dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants en 1988

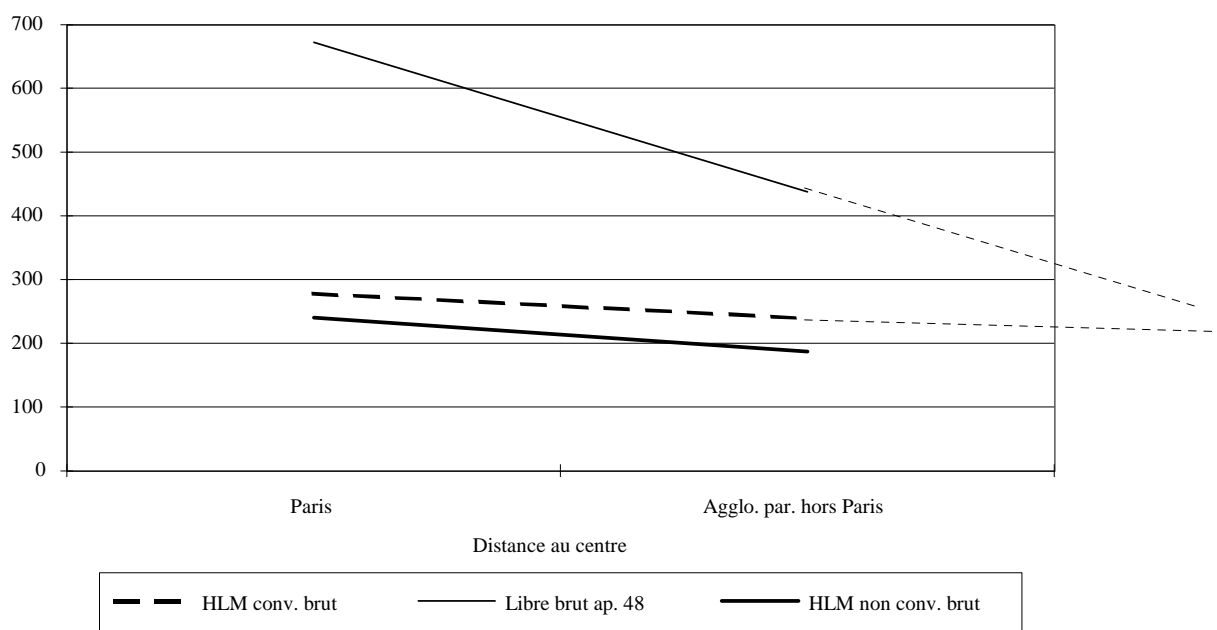


Lecture du graphique : voir texte ci-contre

En ce qui concerne le secteur HLM, d'autres informations suggèrent qu'il peut y avoir discrimination sur une partie du parc. On peut considérer qu'il existe deux catégories de logements HLM, les plus attractifs et les moins attractifs, ce qui correspond notamment à la localisation, au financement (HLM ancien régime ou PLA), et à l'insertion urbaine (Grands Ensembles ou petits immeubles).

On peut montrer que le différentiel HLM/libre n'est pas uniforme selon la localisation (cf. graphiques IV.7 et IV.8). Plus précisément, on constate que l'écart entre le prix HLM et le prix libre est d'autant plus important que l'on se rapproche du centre. On peut même se demander si les prix HLM dans les zones les moins attractives ne sont pas supérieurs aux prix du libre. On peut alors s'interroger sur la liaison entre le différentiel de loyer et le bénéfice de l'APL soit en régressant directement le loyer sur les caractéristiques du logement et le montant d'APL, soit en le faisant successivement.

Graphique IV.8. : Loyers selon la distance au centre dans l'agglomération parisienne en 1988



Lecture du graphique : voir texte ci-contre

Test sur données chronologiques

L'unification des barèmes peut conduire à une augmentation des loyers des ménages dont l'aide augmente, comme l'instauration de l'AL étudiante peut être tenue pour responsable de l'augmentation des loyers des petits logements (cf. Le Blanc et Laferrère, 2000).

b. Disparité des taux de ménages aidés selon les segments du parc

Le fait que le prix d'un même bien ne peut être différencié selon les demandeurs implique que si une forme de discrimination est possible, c'est-à-dire que des ménages aidés payent plus cher leur logement, les logements identiques doivent être occupés par des ménages étant tous bénéficiaires ou non de l'aide. La discrimination conduit donc à une homogénéisation des occupants de logements identiques. Inversement, en l'absence de discrimination, les ménages aidés se répartiront comme les non aidés, à l'exception du critère des revenus. On dispose donc d'un test de la discrimination : il y a discrimination quand il y a concentration de ménages aidés dans certaines catégories de logement. Le test est donc celui de la disparité des taux de ménages aidés selon les catégories de logement.

La question est alors d'expliquer quel segment du parc sera affecté aux aidés. Le graphique montrant l'équilibre avec contrats séparant, montre aussi que les ménages aidés consomment vraisemblablement un volume de logement moindre que les ménages non aidés, du fait du prix supérieur à celui de la fonction de prix destiné aux non aidés. Ce résultat est renforcé par le fait que les aidés ont des revenus inférieurs aux non aidés. Par conséquent, les aidés seront a priori dans la partie la moins attractive du parc. Ce résultat est sans doute peu conforme à l'esprit des aides personnelles tel qu'il a été exposé dans le rapport Barre, lesquelles aides ont pour vocation d'ouvrir la gamme de choix de logement des ménages. Le fait que l'aide soit récupérée par le bailleur est un frein à cet élargissement. Ceci ne vaut évidemment que si les ménages aidés peuvent difficilement se positionner sur les logements de qualité supérieure ou plus attractifs.

c. L'arbitrage

Dans le cas où l'aide constitue un réel avantage pour le locataire, celui-ci peut louer une quantité de logement qui excède sa demande pour offrir le surplus sur le marché. En France la sous-location suppose l'autorisation du bailleur. Si elle se rencontre, elle se réalise vraisemblablement sur un marché noir. Le prix de la sous-location peut être considéré comme le prix de marché (sans aide). Il est compris entre le prix brut payé par le locataire principal et le prix net qu'il supporte finalement du fait de l'aide.

L'existence de sous-location est donc un test de l'écart entre le prix déclaré du logement et son prix de marché. Dans le cas où la sous-location est avérée, elle révèle que le prix de marché est supérieur au prix net de l'aide, puisque le locataire trouve avantage à sous-louer. C'est sans doute le cas dans le locatif social en Grande-Bretagne (Cf. Stephens et Burns 2000), où le phénomène est fréquent. Il serait intéressant de considérer le secteur HLM en France de ce point de vue. L'éventuelle absence ou la rareté de sous-location dans la partie du parc social où les locataires aidés sont les plus nombreux pourrait révéler que le loyer net de l'aide n'est pas très inférieur au loyer de marché, puisqu'il n'incite pas le locataire à sous-louer à un loyer supérieur à ce loyer net.

5 - Conclusion du chapitre IV

L'analyse de l'impact des aides personnelles sur le marché, par ses effets-prix et ses effets-volumes, a été conduite en intégrant les comportements de la demande étudiés précédemment et en considérant plus précisément ici les réactions possibles de chaque offreur et de l'offre en général. La discussion s'organise autour de deux questions principales :

- les offreurs peuvent-ils conduire des stratégies qui leur permettent d'augmenter le prix en récupérant une partie de l'aide et à quelles conditions ?
- indépendamment de cette capacité éventuelle des offreurs, quels peuvent être les effets globaux sur le marché immobilier ?

a. Effets globaux sur le marché

Pour la seconde question, deux aspects sont à considérer du côté de la demande : une augmentation de la demande globale de logement du fait d'un effet-prix (diminution du prix relatif du logement) et d'un effet-revenu induits par les aides personnelles ; un changement de structuration de la demande : les aides personnelles ont en effet un impact très marqué pour les revenus les plus faibles, effet qui s'atténue pour disparaître quand on monte dans l'échelle des revenus.

Les effets globaux sur le marché vont dépendre de l'élasticité de l'offre. A court terme, la réponse de l'offre ne peut venir que d'une mobilisation du parc existant. Cet effet pourra être sensible lors d'une modification brutale des aides, par exemple par une extension à de nouvelles catégories de population comme cela s'est opéré avec le bouclage des aides à la personne au début des années 90, et surtout si sont davantage concernés certains produits-logements²⁰, ce qui revient à un effet de segmentation sur lequel nous reviendrons. A long terme, le développement du parc et donc l'effet-volume atténue cet effet-prix, mais qui demeure partiellement sans doute du fait des coûts fonciers et du fonctionnement du marché immobilier selon la logique d'enchères.

²⁰ Ce fut sans doute le cas avec l'accès généralisé aux aides au logement pour les étudiants davantage intéressés par les logements de petite taille. Ceci est relevé par des observations dans des villes universitaires. David Leblanc et Anne Laferrère font référence à cet effet dans son étude économétrique de l'impact des aides personnelles.

Cette même logique d'enchères implique que l'effet-prix n'est, a priori, pas le même pour toutes les catégories de revenus. Il est quasi nul, comme d'ailleurs l'effet-quantité, pour les ménages qui dépassent sensiblement les plafonds de ressources et donc pour les logements de standing plus élevé (par la qualité et la localisation). Pour les autres revenus, le caractère dégressif des aides induit une plus forte concentration de la demande selon l'échelle des revenus et donc un effet-prix plus probable à la fois pour les plus bas revenus et ceux proches du seuil de saturation de l'aide. Cet effet-prix va donc aussi se manifester pour les revenus légèrement au-dessus des plafonds de ressources.

b. Discrimination et segmentation

Dans la pratique, l'effet global sur le marché va se répercuter d'autant plus pour un logement ou une partie du parc immobilier qu'il y a pour les offreurs une possibilité de discriminer entre les catégories de demande - ménages aidés ou non aidés - ou degré de monopole. L'analyse théorique développée dégage deux conclusions au moins. Tout d'abord, s'il y a discrimination parfaite, l'offreur peut récupérer toute l'aide, comme nous l'avons vu en considérant le cas d'un seul locataire et d'un seul bailleur. En second lieu, l'étude des contrats séparant et du contrat mélangeant montre que la récupération de l'aide par les bailleurs implique assez naturellement une exclusion des ménages non aidés du parc où les bailleurs essaient de jouer le plus la récupération de l'aide, et que donc la question importante est celle-ci : quelles conditions freinent le départ de ce parc pour les ménages aidés et notamment pour les plus aidés ? On est là au cœur d'une question récurrente depuis la réforme de 1977 : les aides personnelles ont-elles réduit ou favorisé la ségrégation spatiale ?

Plusieurs remarques peuvent être formulées. Tout d'abord, on a mis en évidence l'importance de l'information sur l'aide dont peut bénéficier le ménage, que cette information soit directement disponible par le bailleur ou que celui-ci la révèle par le type de contrat qu'il propose. On peut penser que cette information est maintenant facilement accessible au bailleur à la fois parce qu'elle est favorisée par le système du tiers payant, mais aussi parce que quelques indications sur les caractéristiques du ménage permettent d'évaluer même approximativement l'aide. Et ceci est sans doute plus aisé pour le bailleur que pour le candidat-locataire.

La deuxième remarque concerne le degré de monopole que peut exercer un bailleur. Il faut se rappeler que l'offre locative est la plupart du temps très atomisée entre les propriétaires et que donc l'éventualité d'entente ou de monopole est peu probable. S'appliqueraient donc d'abord les observations qui précèdent sur l'effet-prix et l'effet quantité qu'exercent globalement sur le marché les aides personnelles. Cependant, ceci est à considérer dans chaque marché local et notamment dans les perspectives suivantes : le parc HLM est parfois dominant, notamment sur certaines catégories de produits, et il est concentré entre quelques bailleurs et parfois un seul ; par ailleurs, l'analyse ne doit pas être globale, mais s'intéresser aux différentes gammes de produits, le degré de concentration pouvant être très variable y compris dans le secteur privé.

La troisième remarque revient sur le test d'observation de la capacité à discriminer par les bailleurs, par la mise en évidence de taux de bénéficiaires d'aides personnelles très différents entre fractions du parc immobilier. Ceci demande des mesures fines selon les marchés locaux. Celles-ci existent ou sont relativement aisées à faire pour le parc HLM, elles devraient l'être aussi pour le parc privé en mobilisant l'information des CAF. Il serait sans doute intéressant de creuser cette piste d'analyse.

Deux cas au moins sont à évoquer si l'on approfondit cette possibilité pour les offreurs de discriminer, celui du parc HLM et celui du parc privé de faible qualité. Il semble bien, dans le parc HLM de certaines villes ou agglomérations, que l'on observe des différences importantes de taux de bénéficiaires selon les fractions du parc, et notamment selon les localisations.

Or, les différences de niveaux de loyer selon la localisation sont souvent faibles dans le parc HLM, et en tout cas sans commune mesure avec les différences d'attractivité que l'on observe par les différences de prix au sein du parc privé.

Si tel est le cas, quels sont les freins pour les ménages les plus aidés à la sortie du parc moins attractif et à l'entrée dans le parc le plus attractif ? Est-ce la différence de coût, même relativement faible, ou des caractéristiques inadéquates par exemple dans la taille des logements, auquel cas on retrouverait une application de la théorie des contrats séparant que l'on a adaptée au marché du logement dans ce chapitre ? Ou est-ce une maîtrise relativement facile des flux d'entrée par les politiques d'attribution ?

Dans le parc privé de faible qualité, on retrouve sans doute les mêmes freins à l'impossibilité d'alternative pour certains ménages bénéficiaires de l'aide. Probablement, la différence de coût avec le reste du parc privé a-t-elle un impact plus important et permet-elle aux bailleurs de s'approprier une grande partie de l'aide. Ceci est d'autant plus vrai que ce parc de faible qualité s'est réduit alors que la demande était davantage solvabilisée par la généralisation des aides et que la demande exprimée par les faibles revenus est la plus solvabilisée par les aides. Mais il faut aussi s'interroger sur la difficulté pour les ménages concernés de trouver une alternative dans le parc social : écart de loyer ? Défaut d'information de la part des ménages ? Insuffisances catégorielles du parc HLM ? Politique de peuplement ? Autant d'hypothèses entre lesquelles on ne peut trancher sans analyse approfondie.

Une dernière remarque concerne les barèmes des aides. On a déjà cité l'impact de concentration de la demande sur certains niveaux de loyers dans les effets globaux sur le marché. On peut compléter ici avec l'impact potentiel de l'unification des barèmes, avec la modification de la concurrence entre les parcs soumis à l'AL ou à l'APL et donc essentiellement entre le parc privé et le parc HLM. Cette unification devrait accroître la concurrence entre les deux parcs, mais là encore, de façon très variable selon les configurations locales du marché.

Chapitre V - Impact et finalités des aides personnelles au logement : éclairages et approfondissements

On l'a rappelé dans l'introduction de ce rapport, l'objectif principal de la recherche était d'utiliser l'analyse économique, et tout particulièrement l'analyse micro-économique, pour mieux identifier les impacts des aides au logement et les mécanismes selon lesquels ces impacts opèrent, en confrontant ces impacts aux finalités explicites ou implicites du système d'intervention tel qu'il s'est construit en France depuis plus de cinquante ans.

Le parcours historique de l'évolution parallèle des aides à la personne et des politiques du logement a permis de rassembler les finalités des aides autour des thèmes classiques de l'efficacité économique et de l'efficacité sociale. Les objectifs macro-économiques de soutien de l'activité du secteur de production et de stabilisation de cette activité d'une part, et celui d'une meilleure maîtrise budgétaire d'autre part, n'ont pas été considérés dans le cadre de cette recherche. On reprend dans ce chapitre les autres questions en les réorganisant autour des points suivants qui feront l'objet d'autant de sections :

- comment et à quelles conditions les aides au logement modifient-elles la consommation des ménages et le fonctionnement des marchés, et par là améliorent les conditions de logement des ménages ?
- en quoi cette modification de la consommation des ménages implique-t-elle une transformation des taux d'effort et rejoint-elle des visées politiques de normes de dépense ?
- quels effets de redistribution peut-on en déduire ?
- en quoi et à quelle conditions la liberté de choix des ménages est-elle ou non élargie, et quelles sont les conséquences sur la mixité sociale et la répartition socio-spatiale ?

Dans cette formulation des questionnements, on rejoint à la fois les thématiques de l'efficacité économique et de l'efficacité sociale des aides personnelles. L'analyse conduite n'épuise pas ces interrogations, et elle se voulait prioritairement explicative au sens qu'elle donnait priorité à la construction d'un schéma de raisonnement. Par là, elle apporte des réponses et simultanément identifie des approfondissements à envisager. C'est à quelques pistes de tels approfondissements que sera consacrée la dernière section du chapitre.

1 - Effets-prix et effets-volumes : impact pour les consommateurs et sur les marchés

Une première série de questions sur l'impact des aides au logement concerne le partage entre trois effets : variation des prix, variation de la consommation de logement, variation des autres consommations. Sont souhaités a priori le deuxième effet, avec une augmentation de la consommation de logement, et éventuellement le troisième effet jumelé au deuxième avec une amélioration générale des conditions de vie pour certains ménages, ce qui rejoint l'effet de redistribution. Mais le partage entre les deux effets est bien un sujet de débat : dans quelle mesure respective souhaite-t-on un effet global sur le niveau de bien-être et un effet spécifique sur les conditions de logement ? Quant au premier effet, l'augmentation éventuelle des prix sur le marché, il représente a priori une conséquence non voulue que l'on cherche à éliminer ou réduire.

a. Effets-prix sur le marché

Au niveau global du marché, et sans tenir compte dans un premier temps du degré de monopole ou de la segmentation éventuellement organisée du marché, il existe un effet-prix qui découle de l'élasticité partielle de l'offre et de la logique d'enchères selon laquelle fonctionnent les marchés immobiliers. Cet effet-prix découle de l'augmentation de la demande globale induite par les aides au logement. Il est plus affirmé à court terme ; à long terme, il a tendance à se réduire à

l'augmentation des coûts de production et tout particulièrement des coûts fonciers. Si donc on peut parler de récupération des aides par les bailleurs, celle-ci est plus sensible à court terme et participe de la rente foncière à long terme. Cet effet-prix est probablement plus manifeste pour les produits recherchés par les bas revenus et pour ceux qui sont à proximité du plafond de ressources, mais est quasi nul pour les revenus qui dépassent largement ce plafond.

Cet effet-prix est accentué si les offreurs peuvent discriminer les bénéficiaires potentiels des aides et limiter l'exercice du choix du logement par ceux-ci. Ceci n'exige pas une connaissance a priori sur le bénéfice de l'aide qui peut être révélé par des contrats d'offre qui catégorisent les demandeurs. Cette discrimination est plus vraisemblable pour les faibles revenus fortement solvabilisés par les aides et pour les logements de faible qualité vers lesquels vont naturellement les faibles revenus, à condition que l'écart de loyer soit suffisant avec le reste du parc et/ou que la régulation à l'entrée du reste du parc soit facile. On retrouve là des effets de segmentation ou de ségrégation sur lesquels nous reviendrons dans la section 4. Il suffit pour l'instant de remarquer que l'impact sur les loyers pour les bas revenus dû à la possibilité de discriminer se substitue à l'impact global sur les prix évoqué plus haut en contexte concurrentiel. De même l'impact sur les prix est d'autant plus important qu'il concerne une gamme de produits, par exemple selon la taille des logements, ou quand il y a extension à de nouvelles catégories de ménages comme ce fut le cas durant le processus de généralisation des aides. De ce point de vue, l'homogénéisation en cours des barèmes APL et AL devrait plutôt ouvrir le choix pour la plupart des ménages ; pourrait demeurer l'effet-prix pour les plus bas revenus. On retrouve ici le souci de développement d'une offre adaptée manifesté par les politiques de ces dernières années.

b. Incidence pour le consommateur

L'importance de l'impact des aides sur les prix pèse évidemment sur les deux autres impacts identifiés : variation de la consommation-logement et variations des autres consommations. On se place ici délibérément au niveau du consommateur individuel en supposant que l'aide n'est pas entièrement compensée par une augmentation des prix. L'existence d'un minimum et d'un maximum de dépense-logement pris en compte par le barème de l'aide entraîne une discontinuité de la fonction de demande individuelle avec trois cas de figure : une consommation trop faible, en dessous d'un minimum, pour bénéficier de l'aide ; une fourchette de consommation où l'aide augmente avec la dépense-logement ; une aide constante, qu'on a appelée saturée, au-delà de cette fourchette.

Le bénéfice de l'aide personnelle entraîne une augmentation de la consommation de logement dans tous les cas d'existence d'aide, et l'on peut schématiser comme suit les résultats de l'analyse micro-économique :

- si le ménage n'atteint pas la consommation minimale pour bénéficier de l'aide, le seul impact possible du système d'aide est celui qui découle des effets globaux sur les prix du marché dans la configuration du marché concurrentiel. Ceux-ci sont alors négatifs pour le ménage. Ce cas est peu probable, sauf quand l'accès au logement est bloqué ;
- dans les autres cas, le bénéfice de l'aide entraîne une augmentation de la consommation de logement et donc des dépenses brutes, mais aussi une augmentation des autres dépenses. La dépense nette de logement est inférieure à la dépenses brute en absence d'aide. Ces modifications résultent d'une effet-revenu (dans le cas de saturation de l'aide) et de la conjonction d'un effet-revenu et d'un effet-prix dans le cas d'une aide non saturée. Bien évidemment l'impact général sur les prix vient réduire ces augmentations de consommation.

c. Niveau et (a)symétrie d'information

L'analyse des effets sur le comportement des agents et sur le marché renvoie à plusieurs reprises à la question de l'information sur le bénéfice et le montant de l'aide. Il existe une faiblesse de lisibilité, pour les ménages notamment, du fait de la complexité des règles de calcul et de la relation entre aide et dépenses de logement. On a vu par ailleurs que l'information du bailleur sur l'aide dont peut bénéficier le ménage est un facteur qui facilite la discrimination par les prix entre aidés et non-aidés. Cependant cette discrimination ne peut fonctionner que si l'offre présentée aux aidés n'est pas trop voisine, par son prix total ou par ses caractéristiques, d'une autre offre, ou si on est en situation de monopole ou d'entente entre offreurs. C'est l'analyse de configurations locales du marché qui doit permettre d'identifier ces situations, que ce soit pour le parc privé ou pour le parc HLM. Il ne semble pas par ailleurs qu'il faille majorer l'impact du tiers payant qui donne à l'offreur l'information complète sur l'aide perçue : la connaissance des caractéristiques du demandeur – niveau de revenu et composition familiale – suffit, et elle est facilement accessible. Au-delà de la connaissance plus ou moins partagée du montant de l'aide, demeure sa variabilité dans le temps qui peut peser sur les comportements du demandeur et de l'offreur.

2 - Normes de dépenses-logement et taux d'effort

La question des taux d'effort et de l'impact de l'aide sur le taux d'effort est très présente dans les débats autour des aides personnelles. Ainsi par exemple le rapport Badet de 1982 préconisait de modifier le barème de l'allocation-logement pour que le taux d'effort soit croissant avec le revenu, et l'on retrouve implicitement une telle conception dans d'autres rapports sur les aides au logement. Ces approches normatives considèrent dans la plupart des cas un volume de consommation-logement indépendant du niveau de revenu, ce qui implique une élasticité-revenu de la dépense-logement nulle. Ceci ne correspond pas aux observations des comportements : toutes les mesures font apparaître une élasticité-revenu positive, mais inférieure à un.

Les différentes simulations faites lors d'un changement de barème retiennent toujours l'hypothèse d'un niveau de dépenses se situant au loyer-plafond inscrit dans les barèmes, et c'est encore le cas avec la présentation du barème unique qui devrait être atteint en 2002. La norme implicite est donc celle du loyer plafond pris en compte pour l'aide.

L'analyse micro-économique met en évidence que le barème des aides, avec sa dégressivité en fonction du revenu et le loyer plafond, induit une certaine concentration de la demande autour de ce loyer plafond. Mais demeure la croissance des dépenses brutes de logement avec le revenu.

Si l'on considère plus précisément le taux d'effort, le bénéfice de l'aide augmente la dépense brute et donc le taux d'effort brut, si l'on fait référence à la situation en l'absence d'aide. Ce bénéfice aboutit aussi à un taux d'effort net plus faible que le taux d'effort brut et net en cas d'absence d'aide, si on prend en référence le revenu non modifié par l'aide au logement. La question est de savoir quel revenu considérer. L'analyse théorique conduit à retenir un revenu diminué quand l'aide n'est pas saturée, et augmenté quand il y a saturation. Dans le second cas, le taux d'effort net s'en trouve encore diminué ; dans le premier, cela dépend des paramètres. Mais quelle est la perception des ménages quant à leur revenu, d'autant que le mode de versement de l'aide diffère selon qu'il y a ou non tiers payant ? On ne peut conclure de façon assurée. Il n'en demeure pas moins que l'on doit avoir conscience de deux points au moins. D'une part, la construction des barèmes implique l'existence de normes de consommation de logement, à la fois par le plancher et le plafond de dépenses pris en compte, et il serait intéressant de considérer l'évolution de ces normes en parallèle avec l'évolution réelle des dépenses de logement et l'évolution d'autres normes, comme par exemple les loyers-plafonds du parc HLM. D'autre part, la mesure statistique par les enquêtes logements des taux d'effort brut et net ne suffit pas pour mesurer l'impact des aides ; en effet, elle ne prend pas en référence la situation en absence d'aide ni n'interroge sur le revenu pris en compte par le comportement des ménages.

3 - Aides au logement et redistribution

Le principe même de calcul des aides personnelles exprime une volonté de redistribution selon l'échelle des revenus puisque le montant de l'aide diminue, et de façon continue, quand le revenu des ménages augmente, à composition familiale identique.

Le débat autour du degré de redistribution opéré par les aides personnelles concerne au moins deux aspects. Tout d'abord la place des aides personnelles au logement dans l'ensemble des dispositifs de redistribution, renvoie à ce que l'on veut égaliser : les aides personnelles visent-elles à égaliser ou à rapprocher les consommations de logement, ou encore à égaliser ou à rapprocher les capacités générales de consommation et donc les revenus ? Le deuxième aspect s'intéresse spécifiquement à l'entité prise en compte et donc à la redistribution horizontale entre ménages de composition différente ; l'échelle d'équivalence entre catégories de ménages constitue un instrument de mesure de cette redistribution entre catégories de ménages (voir en annexe 4). On peut évidemment croiser les deux démarches si l'on s'intéresse au revenu disponible par unité de consommation après dépenses nettes de logement, comme on le pratique avec le reste à vivre.

La démarche micro-économique conduite dans le cadre de la recherche ne s'est pas intéressée la redistribution horizontale. On peut cependant rassembler quelques éléments issus des barèmes d'aides et qui sont présentés plus en détail dans l'annexe 4. On reviendra alors à la question de la place des aides personnelles dans le système redistributif en s'appuyant sur l'analyse micro-économique et en considérant plus précisément les populations à faibles revenus. Au préalable, il convient de rappeler que les aides personnelles au logement s'inscrivent elles-mêmes dans un ensemble d'interventions publiques.

a. Aides personnelles au logement et politiques du logement

L'histoire des aides personnelles parcourue dans le premier chapitre a mis en évidence son inscription dans les politiques du logement que l'on retrouve dans le tableau 2 de l'annexe 4 quand on considère le volume des aides au logement. Il suffit de considérer ici que les aides personnelles, et donc leur éventuel effet redistributif, selon les cas sont renforcées par les autres interventions publiques ou constituent une alternative à celles-ci. La réforme de 1977 insistait sur la dimension d'alternative avec la réduction des aides à la pierre. Il n'en demeure pas moins que le secteur HLM continue à bénéficier d'aides publiques sous des formes diverses et que par ailleurs l'aide à la personne est plus élevée dans le secteur HLM que dans le secteur privé ; l'unification des barèmes en cours devrait supprimer cet écart.

Par ailleurs, nous n'avons considéré ici que le secteur locatif, alors que les autres statuts d'occupation relèvent d'autres dispositifs que les aides personnelles ou en bénéficient aussi dans le cas des accédants à la propriété, mais avec des barèmes variables selon la période d'emprunt pour l'accession.

b. Redistribution horizontale et échelles d'équivalence

L'annexe 4 présente de façon plus détaillée un certain nombre de mesures quant aux échelles d'équivalence entre ménages de composition différente. Elle le fait à partir de deux indicateurs inscrits dans les barèmes d'aides personnelles au logement : le loyer plafond pris en compte, qui est en quelque sorte un indicateur des besoins de logement par les dépenses afférentes ; les ressources d'exclusion, celles au-delà desquelles l'aide est nulle, qui font davantage référence aux capacités de payer et donc à une échelle d'équivalence pour les dépenses totales d'un ménage.

L'analyse met en évidence que le barème des aides manifeste un avantage relatif pour les personnes isolées quand on considère le second indicateur, mais sans doute pas si l'on

s'intéresse aux dépenses de logement²¹. Par ailleurs le barème de l'allocation-logement intégrerait insuffisamment l'impact de l'accroissement de la taille de la famille sur les dépenses-logement alors que le barème de l'APL le fait dans de meilleures conditions. Ces observations renvoient à une réflexion sur le maintien de politiques ciblées vers des catégories de population.

c. Aides au logement et aides générales au revenu

Les deux indicateurs retenus rejoignent aussi la place des aides personnelles au logement dans l'ensemble des politiques de transferts. Pour approfondir cette question, il faut tenir compte des comportements réels de consommation et non seulement des normes de dépenses, et notamment de dépenses de logement, inscrites dans les barèmes. De ce point de vue, l'analyse théorique met en évidence que les aides personnelles augmentent les dépenses de logement des ménages, soit indirectement par l'effet-revenu qu'elles induisent – c'est notamment le cas quand l'aide est saturée c'est-à-dire quand la dépense réelle de logement se situe au-dessus du plafond de loyer du barème –, soit directement par l'effet-prix et indirectement par l'effet-revenu quand l'aide n'est pas saturée.

d. Le cas des populations à faibles revenus

L'analyse théorique et celle des barèmes conduisent toutes deux à considérer spécifiquement le cas des bas revenus. Le modèle théorique retenu ici, à savoir une fonction de Cobb-Douglas avec minima vitaux, retient en effet l'hypothèse d'une consommation et d'un revenu minima. Par ailleurs, certains revenus de transfert ne sont pas pris en compte dans le calcul des aides et ceci en premier lieu pour les ménages à faibles ressources ; on sait d'ailleurs que revenus de transferts et revenus du travail seront dorénavant traités de la même façon, ce qui revient à les annuler tous jusqu'à un certain niveau comme ceci avait été instauré pour les allocataires du RMI.

Il y a donc matière à approfondir plus spécifiquement la question des bas revenus. Cependant, l'analyse permet quelques remarques qui rejoignent des observations. La première concerne la consommation et le revenu minima, avec l'incompatibilité entre consommation incompressible et revenu trop faible. Ceci se retrouve dans les cas d'absence de logement (SDF par exemple) ou de cohabitation forcée. Sans doute des comportements non conformes aux normes sociales ou des refus de louer expliquent-ils nombre de ces situations, mais il demeure la question de catégories, par exemple les jeunes, qui vivent cette incompatibilité.

La deuxième remarque a trait aux situations de cohabitation ou de décohabitation éventuelle, avec le brouillage quant à la définition du ménage pris en compte. L'analyse économique considère alors « une unité de consommation » qui rassemble plusieurs « unités » telles qu'on les définit dans une approche selon les besoins, et les références retenues pour le calcul des revenus de remplacement comme des aides personnelles peuvent encore être différentes.

La troisième remarque fait aussi référence aux analyses rappelées ci-dessus quant aux effets-volumes et effets-prix des aides personnelles. On a indiqué que le barème des aides entraînait une certaine concentration de la demande pour les faibles ressources et ceci devrait être accentué par les modifications de barèmes d'aides en cours. Ceci renforce la nécessité de considérer la question de l'offre correspondante, pour limiter les impacts possibles sur les prix que l'on a mis en évidence.

²¹ Les observations montreraient que le pourcentage de bénéficiaires d'une aide ayant un loyer supérieur au plafond du barème diminue avec la taille de la famille.

4 - Liberté de choix des ménages et mixité

La mise en œuvre de la réforme de 1977 a été progressive et arrive en quelque sorte à son aboutissement avec le bouclage des aides au début des années 1990 et avec l'unification des barèmes en cours. Elle visait à rompre la segmentation du parc en secteurs hiérarchisés selon le niveau de consommation-logement et selon l'échelle des revenus. Par là, elle voulait laisser plus de choix aux ménages et favoriser la mixité et donc limiter les effets de ségrégation sociale par le logement.

Dans leur principe, les aides personnelles permettent pour chaque ménage une variation continue du niveau de consommation, que l'on mesure ce niveau par les caractéristiques techniques du logement ou par sa localisation et donc globalement par le loyer. Bien évidemment le reste à charge pour le ménage dépend de ce niveau de consommation choisi. Le système antérieur des aides à la pierre distinguait différentes catégories de logement par leur coût – et donc par leur caractéristiques – et par le niveau de ressources des candidats, et par là limitait le choix et le mélange des groupes sociaux. Une certaine différenciation demeure entre le parc HLM et les autres parcs, ou entre modalités d'accession avec des plafonds de revenu mais ceci est considérablement atténué : même durant les années de restriction pour les revenus plafonds en HLM, ce parc restait ouvert à plus de la moitié des ménages et ce pourcentage est remonté à 70 %, ou au delà avec le PLUS.

L'analyse micro-économique a sans doute fait apparaître, pour un ménage donné, des discontinuités dans la fonction de demande inverse qui résultent du barème des aides à la personne. De même le loyer plafond introduit dans les barèmes révèle l'existence de normes de consommation comme on l'a indiqué ci-dessus en section 2. Il n'en demeure pas moins que le choix reste ouvert et que l'agrégation des demandes individuelles élimine les discontinuités. Par ailleurs, on a retenu l'hypothèse d'une même fonction de préférence pour tous les ménages, et la réalité est évidemment plus diverse.

Au total, les aides à la personne permettent et étendent la liberté de choix. Par là, elles limitent a priori les effets de ségrégation systématiques. Et pourtant, les observations ne semblent pas aller dans ce sens. La difficulté pour les ménages aux plus faibles ressources de trouver à se loger ne se réduit pas, et la dépasser demande des efforts d'imagination et de persuasion. Les différences de composition sociale entre segments d'un même parc, public ou social, selon les localisations ont plutôt tendance à s'accroître. La corrélation entre hiérarchie des prix ou loyers et structure sociale des habitants est forte : le critère de revenu n'est d'ailleurs pas le seul, et on observe aussi des différenciations selon les origines ethniques, qui d'ailleurs sont elles-mêmes corrélées avec les niveaux de revenus. La liberté de choix théorique ne se concrétise donc pas automatiquement en liberté de choix concrète ni a fortiori en réduction des ségrégations dans l'habitat.

Une première explication peut se référer aux évolutions économiques et sociales qui ont marqué le dernier quart du 20^{ème} siècle. La réouverture de l'éventail des revenus, la précarisation d'une partie non négligeable de la population, et simultanément la réduction du parc immobilier de moindre qualité mais bon marché, ont plusieurs conséquences : l'accentuation vers le haut de la hiérarchie des prix dans l'immobilier selon la logique d'enchères et donc la hiérarchisation sociale dans chaque bassin d'habitat, avec des difficultés spécifiques pour les populations précarisées.

L'analyse conduite durant la recherche dégage une piste complémentaire en s'intéressant à la possibilité de discriminer des populations soit par des contrats séparant, soit par un certain degré de monopole ou d'entente. Nous avons repris cette question en considérant l'impact sur les prix, notamment du fait de la solvabilisation par les aides personnelles (Cf. ci-dessus en section 1). Une augmentation des prix sélective selon le bénéfice des aides personnelles et donc selon le niveau de revenu implique de proposer des produits différents – par leur caractéristiques techniques et surtout par leur localisation – selon les couches sociales, et donc d'organiser la différenciation

sociale par le logement. Ceci implique de limiter les fuites des populations précarisées et donc fortement solvabilisées par les aides personnelles. Plusieurs situations ou moyens permettent une telle limitation : des produits spécifiques par la taille du logement, un écart de loyer global suffisant avec des gammes supérieures de produits même si le loyer unitaire est plus élevé pour les produits de gamme inférieure, une situation de monopole sur certaines gammes de produits, la maîtrise des attributions facilitée par des taux de rotation différenciés selon les gammes de produits... Les facteurs diffèrent sans doute entre le parc privé et le parc social. Dans tous les cas, c'est au niveau du marché local qu'ils peuvent s'analyser.

Enfin, il ne faut pas négliger les comportements sociologiques de rapprochement entre semblables et d'éloignement par rapport aux différents qui se concrétisent dans les mobilités et se matérialisent dans l'échelle des prix quand ceux-ci ne sont pas réglementés.

5 - Perspectives d'approfondissement

On l'a rappelé, la recherche avait un caractère exploratoire appuyé, avec la perspective d'identifier des pistes d'approfondissement ou de vérification. Ces pistes peuvent se regrouper autour de deux dimensions : l'observation statistique de phénomènes énoncés comme possibles ou révélateurs ; des approfondissements théoriques.

a. L'observation statistique

On a indiqué dans le chapitre 4 une première approche statistique pour tester les analyses théoriques quant à l'impact des aides à la personne sur les prix et plus particulièrement quant à la discrimination éventuelle entre les ménages selon leur propension à payer découlant du bénéfice des aides à la personne.

Une telle approche pourrait être reprise de façon plus approfondie, en considérant plus précisément les questions soulevées et les possibilités de réponse. Comme les conditions de marché (structure de la demande et de l'offre, degré de monopole pour certaines catégories de logement...) diffèrent sensiblement d'une agglomération à une autre, une telle analyse statistique doit être menée au niveau de marché local d'une agglomération. Elle demande une coopération des acteurs locaux, et notamment des organismes d'HLM, des collectivités locales, et de la CAF qui dispose d'informations sur les bénéficiaires des aides personnelles.

Par ailleurs, on pourrait simultanément approfondir au niveau local retenu comme au niveau national la connaissance statistique de certains paramètres évoqués ou pris en compte dans l'analyse. Sans être exhaustif, on peut citer : l'évolution respective des loyers plafond du barème des aides, des loyers moyens, des loyers plafond en HLM ; l'évolution du degré de saturation de l'aide ; l'évolution des revenus plafond et des loyers plafond pour les différentes typologies de ménages.

b. Les approfondissements théoriques

La démarche théorique développée dans cette recherche a ignoré volontairement certaines questions ou certaines approches théoriques. On identifie ici quelques pistes qui méritent une démarche spécifique.

La prise en compte de l'incertitude

On a envisagé plusieurs situations d'information. Elles se différencient par l'information dont dispose l'offreur sur le montant de l'aide que va recevoir le demandeur pour ses différents choix de logement. On a considéré que le demandeur bénéficiait d'une information parfaite sur le montant de son aide. Dans la réalité, les difficultés d'accès aux barèmes d'une part, la complexité du barème d'autre part font que le demandeur n'est vraisemblablement pas dans cette situation d'information parfaite, sauf quand l'information lui est communiquée par l'offreur.

La situation la plus vraisemblable est celle où le demandeur sait qu'il peut bénéficier de l'aide mais n'en connaît pas le montant exact. Il est donc dans une situation d'information imparfaite caractérisée par une incertitude sur le montant de l'aide. Le traitement de cette situation s'effectue en considérant que le demandeur maximise non pas une fonction de satisfaction ordinaire mais l'espérance mathématique d'une fonction exprimant son attitude face au risque. Un développement de la recherche entreprise consisterait à traiter analytiquement ce cas. Intuitivement on peut penser qu'en situation d'incertitude sur le montant de l'aide, un demandeur réduit sa consommation optimale par rapport à la situation d'information parfaite, comme il le fait dans un arbitrage intertemporel en situation d'incertitude sur son revenu.

Aides personnelles et choix du statut d'occupation

On a exclu volontairement la question du statut d'occupation en se limitant au secteur locatif et à la consommation de service-logement. On peut d'ailleurs remarquer que le processus d'unification des barèmes d'aides personnelles au logement qui doit s'achever en 2002 exclut le cas de l'accession à la propriété.

Nombreuses sont les raisons qui expliquent cette focalisation sur le cas du secteur locatif et la non-prise en considération de la situation des accédants. Tout d'abord, il apparaît nécessaire de mieux formaliser la question du choix du statut d'occupation par le demandeur. Sans doute peut-on en première approximation considérer que, si les marchés immobilier et financier sont à l'équilibre, le statut d'occupation est indifférent au choix du niveau de consommation logement. Mais on ne peut ignorer que le choix du statut prend en considération un horizon temporel plus éloigné et que ceci a une incidence sur le niveau de consommation-investissement retenu. De même les coûts de transaction à l'entrée et à la sortie sont-ils beaucoup plus élevés pour le propriétaire-occupant que pour le locataire.

Si l'on considère l'impact des aides personnelles sur le choix du statut, on retrouve la difficulté induite par la prise en compte de l'horizon économique. Les aides dépendent en effet de caractéristiques mesurées sur une période courte alors que les conditions du marché, et notamment les conditions d'emprunt, sont fixées pour la longue période²².

Pour étudier l'impact des aides à la personne sur le choix du statut d'occupation et développer une lecture au regard des finalités affichées ou sous-jacentes, il semble donc nécessaire d'envisager tout d'abord une démarche à dominante théorique permettant d'explicitier un schéma d'analyse. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que l'on s'interroge sur la dimension d'équité et sur l'évolution des phénomènes de mixité ou de ségrégation sociale induits par les aides personnelles au logement accordées aux accédants.

La question des coûts de transaction

Dans tout ce qui précède, on a raisonné en considérant qu'il n'y avait pas de coûts de transaction. Cette hypothèse est particulièrement forte en matière de logement. En effet le logement présente la caractéristique fondamentale que la plupart des changements du volume de logement consommé passe par un changement de logement, c'est-à-dire concrètement par un déménagement. Un tel changement génère des coûts importants. Il s'agit des coûts de recherche ou de prospection du futur logement, des coûts de transaction *stricto sensu*, coûts d'agence immobilière, frais d'acquisition le cas échéant. Il s'agit aussi des frais de déménagement et d'emménagement du nouveau logement.

²² On comprend ainsi la difficulté de procéder aux ajustements de barèmes et tout particulièrement d'aller vers l'unification.

A long terme, tous ces coûts finiront par être amortis de telle sorte que l'équilibre décrit précédemment se réalisera. A court terme en revanche il en va différemment. En particulier, l'existence de coûts de transaction introduit des effets de seuil et donc des discontinuités dans les fonctions de demande ou d'offre des agents. Ceux-ci ne modifient leur volume de logement que lorsque la variation de prix fait plus que compenser le coût généré par le changement. L'introduction de coûts de transaction comme forme d'externalités (négatives) dans les échanges organisés par des contrats a déjà été effectuée dans la littérature économique (Cf. une revue dans Malin et Martimort (2000)). Il s'agirait donc d'intégrer la variable coûts de transaction dans le modèle de contrat sur le marché du logement, sur la base d'hypothèses vraisemblables concernant leur nature, notamment leur caractère forfaitaire ou variable.

Les modèles d'appariement

La question des coûts de prospection peut également être abordée du point de vue des mécanismes d'appariement, initialement développés pour l'analyse du marché du travail. Dans ces mécanismes l'effort de prospection lui-même n'est pas modélisé, la prospection est considérée du point de vue de ses conséquences. Elle conduit au fait que les rencontres entre l'offre et la demande ne sont pas automatiques mais s'opèrent selon une fonction du nombre des intervenants sur le marché, fonction à rendements d'échelle constants. La plupart des modèles d'appariement appliqués au logement sont fondés sur une fonction d'appariement exogène, indépendante des conditions du marché. Plus récemment ont été proposés des modèles fondés sur une fonction d'appariement endogène (Wheaton 1990, et Desgranges et Wasmer 1999).

La conséquence de cette conception est que les prix ne correspondent plus aux prix d'enchères de la théorie standard mais résultent d'un processus de négociation dont le résultat effectif dépend des hypothèses faites sur le comportement des agents, comportement à la Nash avec pouvoir de marché des locataires ou concurrence à la Bertrand des offreurs.

Conclusion

Dans la vaste panoplie des aides aux ménages, les aides personnelles au logement sont caractérisées par le fait d'être une aide affectée à une consommation spécifique et simultanément d'opérer une redistribution en continu selon l'échelle des revenus. Comme le bien concerné relève pour l'essentiel de la logique de marché, même si sa production est en partie encadrée ou assurée par des producteurs ayant un statut spécifique comme c'est le cas avec les organismes d'HLM, l'imbrication des objectifs ou contraintes économiques et sociaux est forte. Elle s'est d'ailleurs accentuée au fil des années avec la volonté de laisser une place accrue au fonctionnement du marché et aux choix des agents.

Pour considérer simultanément les impacts économiques et sociaux des aides personnelles au logement, la recherche a privilégié la base conceptuelle de l'analyse micro-économique. Cette démarche a conduit à s'intéresser plus spécialement à certaines des questions qui se posent quant aux finalités économiques et sociales implicites ou explicites des politiques conduites et quant à leur inscription dans les barèmes des aides à la personne.

Sans aller jusqu'aux tests empiriques qui n'étaient pas l'objet de la recherche, l'analyse économique a permis de voir en quoi les logiques de comportement des agents demandeurs ou offreurs de logement interfèrent avec les logiques normatives sous-jacentes aux finalités et à la construction des barèmes, et infléchissent ces logiques ou s'y opposent. Par là, elle peut apporter une contribution utile à la conception ou à la modulation des modalités d'intervention publique, en permettant de mieux appréhender les impacts réels et en amenant à mieux expliciter les visées de l'intervention.

Bibliographie

Calcoen F., 1998, "La sélectivité des aides personnelles au logement", in *Les politiques sociales catégorielles. Fondements, portée et limites*, L'Harmattan.

Calcoen F., Cornuel D., 1999, *Marchés immobiliers : segmentation et dynamique*, édition des communications du XXXIIIème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, ADEF.

Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 1992, "Le sens des trajectoires, bilan d'un programme de recherche sur l'habitat", *Espaces et Familles* n°23-24.

Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 1993, "Dynamiques familiales et politiques de l'habitat. 10 ans de recherches : de la réforme Barre à la politique de la ville", *Recherches et Prévisions*, n°31, mars.

Case K., 1992, "The Real Estate Cycle and the Economy : consequences of the Massachussets Boom of 198 - 1987", *Urban Studies* vol. 29, n°2.

Coloos B., 1997, "Aides personnelles au logement : une comparaison internationale", *L'Observateur de l'Immobilier*.

Cornuel D., 1985, "L'évaluation des politiques du logement locatif", thèse pour le doctorat d'Etat de Sciences Economiques, Université de Lille 1, juin.

Cornuel D., 1997, "Le logement comme ensemble de caractéristiques : une revue de travaux français", communication au séminaire « Marchés du logement » du GDR Socio-Economie de l'Habitat, Paris, 28 mars.

Cornuel D. 1999, "L'hypothèse de bulle immobilière", *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, juillet.

Cresta, Laffont, 1987, "Incentive compatibility of insurance contracts and the value of information", *Journal of Risk and Insurance*, vol. 54, n°2.

De Leeuw F., R.J. Struyk, 1975, *The Web of Urban Housing, Analysing Policy with a Market Simulation Model*, The Urban Institute.

De Salvo J., 1971, "A methodology for evaluating housing programs", *Journal of Regional Science*, vol. 11, n°2.

Desgranges G., Wasmer E., "Appariements sur le marché du logement", *Annales d'Economie et de Statistique*.

Dixit A., Stiglitz J., 1977, "Monopolistic competition and optimum product diversity", *American Economic Review*, juin.

Duchatelet, 1988, "L'impact des aides et les stratégies des bénéficiaires", *Recherche et Prévisions*, CNAF, n°12.

Egebo Th., Richardson P., Lienert I., 1990, "Modèle de l'investissement résidentiel pour les grands pays de l'OCDE", *Revue Economique de l'OCDE*, n° 14, printemps.

Follain J.R., Jimenez E., 1985, "Estimating the demand for housing characteristics : a survey and critique", *Regional Science and Urban Economics*.

Gachet B., 1999, "Les effets des politiques publiques sur un marché segmenté du logement : Une étude graphique du problème à partir du modèle de Rothenberg, Galster, Butler et Pitkin (1991)", in Calcoen et Cornuel.

Grignon Michel, 1993 "Comment sont revalorisées les aides au logement", *Recherche et Prévisions*, CNAF, n°33, septembre.

Hourriez J.M., Olier L., 1997, "Niveau de vie et taille des ménages : estimation d'une échelle d'équivalence", *Economie et Statistique*, n°308-310.

Kemp P.A., 1997, "A comparative study of Housing Allowances", Department of Social Security, London.

Kemp P.A., 2000, "Le rôle et la conception des allocations de logement liées au revenu", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Juillet-Août.

"L'efficacité des politiques sociales", Congrès de l'AES et de l'AFSE du 13/6 :1982.

Le Blanc D., Laferrère A., et Pigois R., 1999, "Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages", *Economie et Statistique*, n°328.

Le Blanc D., Laferrère A., 2000, "Un exemple de dysfonctionnement du marché du logement locatif : l'effet des aides personnelles au logement", Document de travail INSEE F 2003.

Lefèbvre B., 1989, "Un modèle d'analyse et de projection de l'APL dans le cas de l'accession à la propriété", *Recherches et Prévisions*, n°9.

Mankiw G.W., Wei D.N., 1989, "The baby boom, the baby bust, and the housing market", *Regional Science and Urban Economics*, 19, n° 2 et les réactions à cet article dans *Regional Science and Urban Economics*, 1991, 21.

Mills Edwin S. ed., 1987, *Handbook of regional and urban economics*, North-Holland, chap. 24 par Arnott R. "Economic theory and Housing" et chap. 25, par Olsen E. "The demand and supply of housing service : a critical survey of the empirical literature"

Muellbauer J., Murphy A., 1997, "Booms and busts in the UK housing market", discussion paper n°1615, Centre for Economic Policy Research, mars et *Economic Journal*, vol 107, novembre.

Muth R., 1960, "The demand for non-farm housing", in *The demand for durable goods*, A.C. Habberger ed., The University of Chicago Press, republié in *Urban Analysis*, A.N. Page et W.R. Seyfried éditeurs, Scott Foresman and Company, 1970.

Nichèle V., 1989, "Effets redistributifs et gains d'efficacité de l'allocation de logement en France : une analyse micro-économique", *Economie et Prévision*, n°91, n°5.

Olsen E.D., 1969, "A competitive theory of the Housing Market", *American Economic Review*, vol. 59.

Priemus, 1998, "Improving or endangering housing policies? Recent changes in the Dutch housing allowance scheme", *IJURR* vol. 22-2

Prud'homme R., 1977, "Transferts en nature ou en argent :le cas du logement" Congrès de l'Institut International de Finances Publiques à Varna, 5-9 septembre.

Rosen, Scherwing, 1974, "Hedonic prices and implicit markets : product differentiation in pure competition", *Journal of Political Economy*, vol. 82 n°1.

Rydell P., 1976, "Measuring the supply response to housing allowances", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 37.

Smith L., Rosen K., Fallis G., 1988, "Recent developments in economic models of housing markets", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, mars.

Stephens M., Burns N., 2000, "The Future of Social Rented Housing", draft report for the Joseph Rowntree Foundation, University of Glasgow Department of Urban Studies, november.

Struyck R.J., Bendik M., 1981, *Housing vouchers for the poor, The Experimental Housing Allowances Program*, The Urban Institute, Washington U.S.A.

Taffin C., 1998, "Les aides publiques au logement 20 ans après la réforme", *Revue Economie « Logement et Immobilier »*, Université de Perpignan.

"Transactions costs and incentive theory", *Revue d'Economie Industrielle*, n°92.

Wheaton, "Vacancy, search, and prices in a housing market matching model", *Journal of Political Economy*, vol. 96, n°6.

Worms G., 1982, "Cohérence, optimalité et effets pervers des politiques sociales : une application à la politique familiale", *Revue d'Economie Politique*, 1983, n°3, spécial "L'efficacité des politiques sociales", Congrès de l'AES et de l'AFSE du 13 juin.

Rapports officiels

Rapports de présentation des IVème Plan, Vème Plan, VIème Plan

Rapport de la Commission Habitation du 6^{ème} Plan (1971-1975) présidée par Claude Alphandéry, 1971

Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement présidée par R. Barre, 1976

Rapport de la Commission Habitat et Cadre de Vie du 8^{ème} Plan (1981-1985) présidée par Myriam Ezraty, juillet 1980

Rapport Badet sur la réforme des aides personnelles au logement, juin 1982

Rapport de la Commission Laxan sur les aides à la personne en matière de logement, mars 1987

Rapport de la Commission présidée par M. Figeat sur le logement locatif social, avril 1987

Rapport de la Commission Durif sur les aides publiques à l'accession, 1988

Rapport Bloch-Lainé sur une réforme des aides à l'accession sociale, novembre 1988

Rapport de la Commission Bloch-Lainé sur les aides publiques au logement, avril 1989

Rapport de la Commission Lebègue sur le financement du logement, La Documentation Française, 1991

Rapport Geindre, "Le logement une priorité pour le XIème Plan", La Documentation Française, 1993

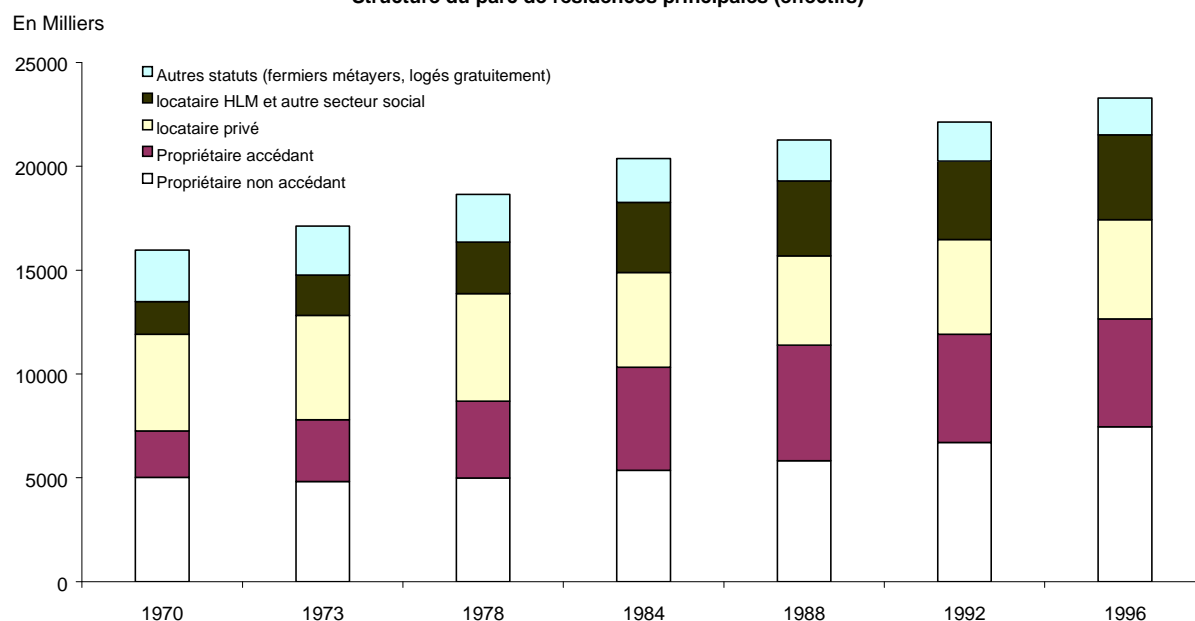
Rapport Lair du Conseil Economique et Social, 1993, "Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement"

Rapport Niol du Conseil Economique et Social, "L'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande", séance des 8 et 9 juin 1993

Annexes

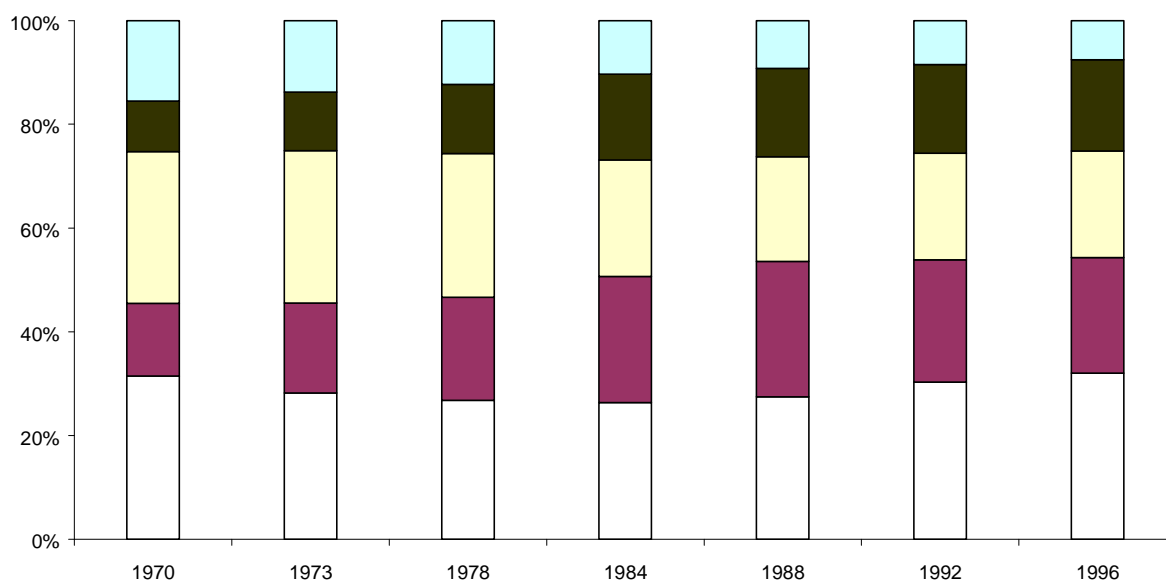
1 - Annexe 1

Tableau 1a :
Structure du parc de résidences principales (effectifs)



Source : Enquête logement INSEE

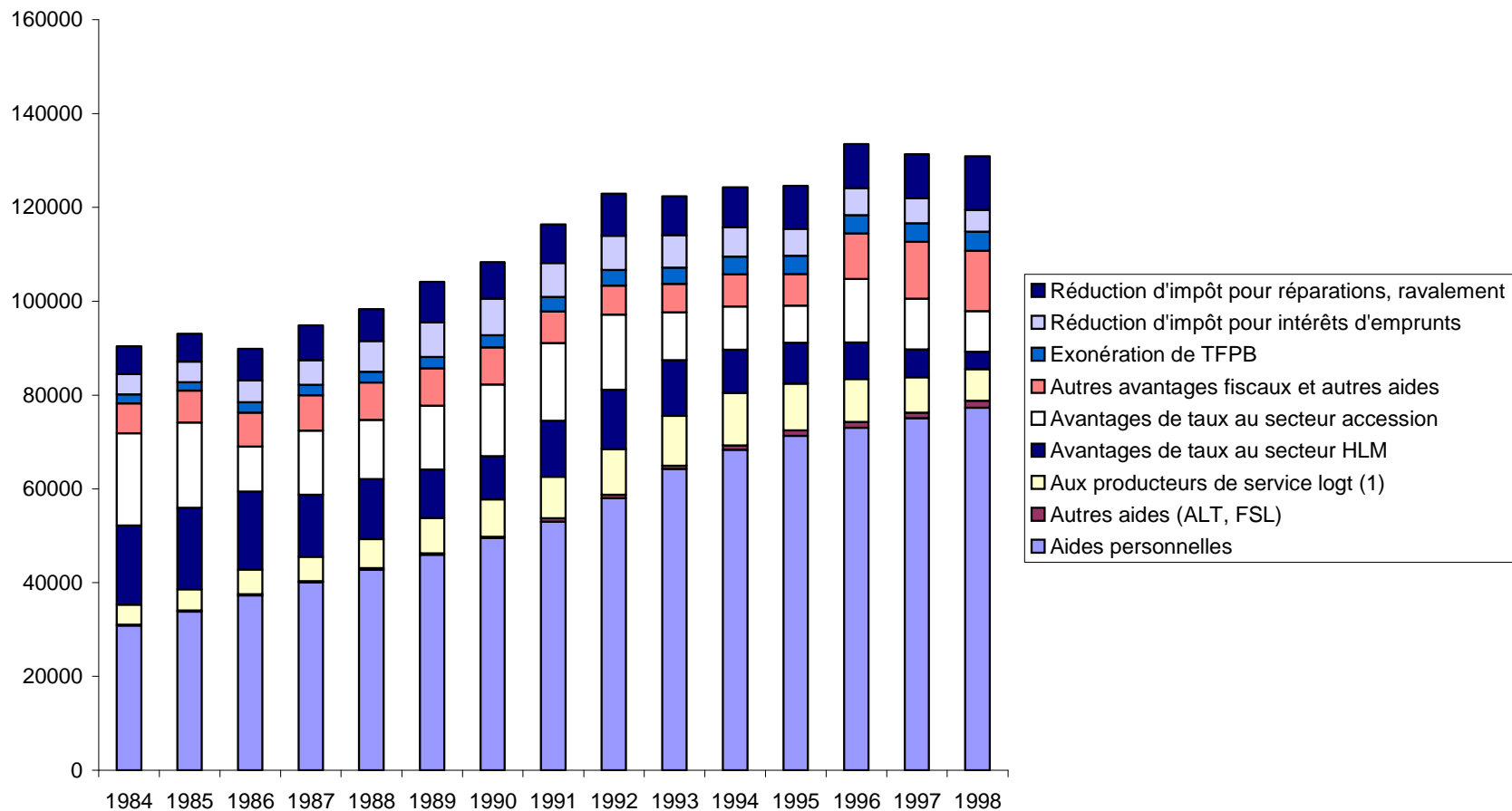
Tableau 1b :
Structure du parc de résidences principales (pourcentage)



Source : Enquête logement INSEE

En Millions de francs

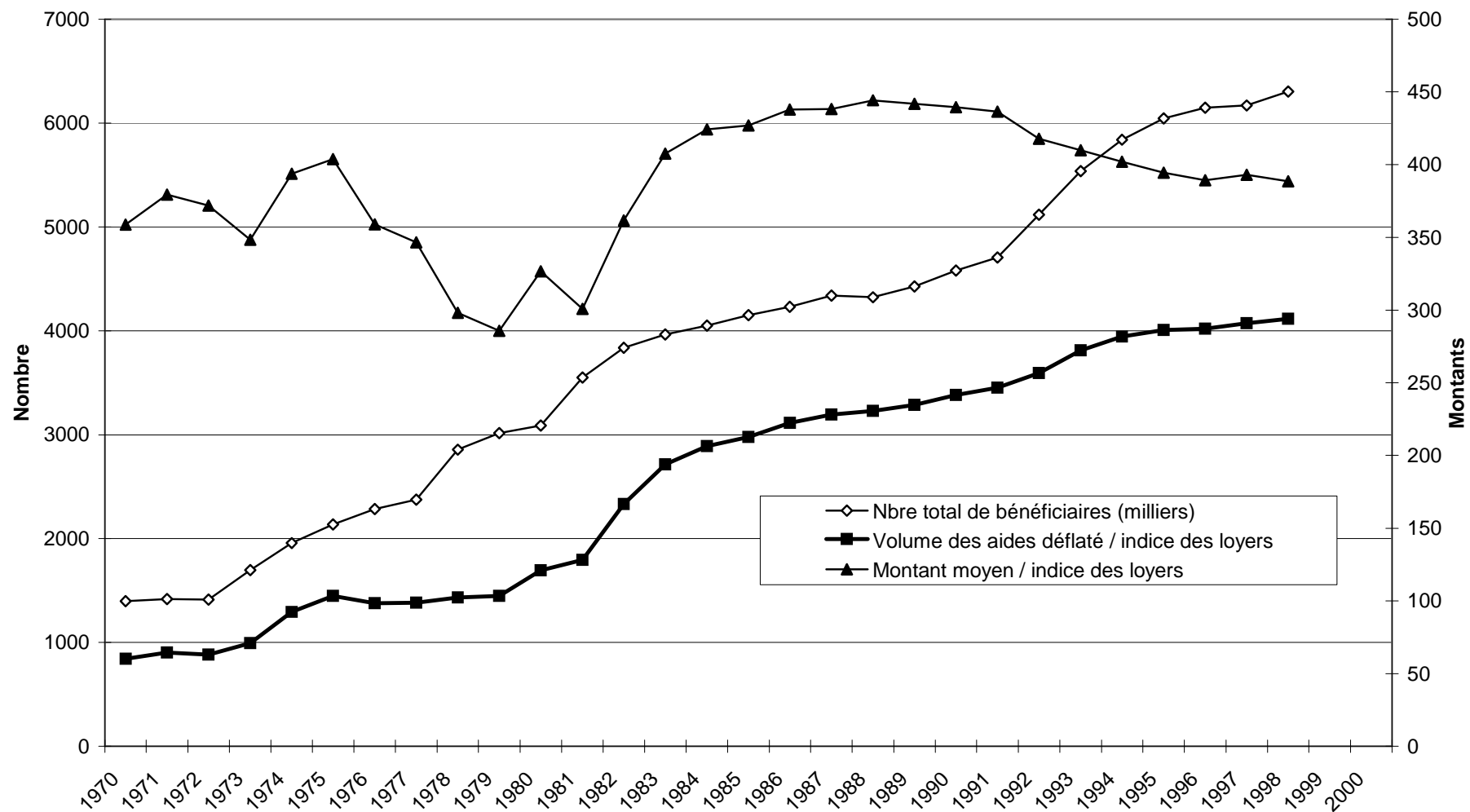
Tableau 2 : Evolution des principales aides au logement



(1) Notamment les subventions au secteur HLM.

Source : Comptes du logement. On reprend ici les aides conférées, c'est-à-dire en excluant les coûts de gestion

Tableau 3 : Evolution des aides à la personne (effectif et pouvoir d'achat)



2 - Annexe 2 : Vers une généralisation et une unification des aides personnelles : du rapport Barre en 1975 à la conférence de la famille en 2000

Après la généralisation en 1992-1993 avec le bouclage des aides, la conférence de la famille de 2000 prévoit l'unification des aides. Est ainsi achevée la mise en œuvre des grands principes énoncés dans le rapport Barre et les travaux qui l'ont précédé (notamment le rapport Consigny). On ne reprend ici que quelques étapes des débats.

	Rapport Barre (1975)	Rapport Badet (1982)	Rapport Laxan (1987)
Contexte	Inflation et croissance des revenus	Inflation et croissance des revenus	Désinflation et baisse des taux
Préoccupations	<ul style="list-style-type: none"> • Essoufflement du système des catégories de logements (aide à la pierre) • Rente de situations corrélatives et effets de ségrégation • Liberté de choix • Qualité de l'habitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'équité du fait des différences de loyers (dans le parc HLM notamment) • Taux d'effort qui diminue quand le revenu augmente (en AL) • Tiers payant 	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise de la masse des aides personnelles (notamment pour l'accession) • Augmentation des loyers • Traitement inégalitaire des ressources (transferts et salaires) • Distorsions d'échelles d'équivalence entre AL et APL
Propositions pour les aides personnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Une APL généralisée dans le parc conventionné et plus solvabilisatrice pour les faibles revenus • Une AL généralisée • Un rapprochement progressif entre AL et APL 	<ul style="list-style-type: none"> • Un conventionnement généralisé des parcs HLM avec une redéfinition de la grille des loyers • Ajuster les barèmes pour un taux d'effort croissant avec le revenu • Fusion progressive des barèmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapprochement entre AL et APL pour les faibles revenus et revenus élevés • Réduction des aides pour les accessions nouvelles

3 - Annexe 3 : Expression analytique du choix du consommateur avec une aide personnelle

a. Demande de logement sans aide

Fonction de demande

On considère la fonction de préférence $U(q, q') = (q - q_m)^\alpha (q' - q'_m)^{1-\alpha}$, où q représente la quantité de logement et q' celle du bien composite représentant tous les autres biens, p et p' leur prix avant aide. Le paramètre α exprime les préférences du consommateur. Les quantités q_m et q'_m sont les quantités minimales à partir desquelles la satisfaction est positive. On peut les interpréter comme des minima vitaux. Sous la contrainte de budget $R = p \cdot q + p' \cdot q'$, cette fonction de préférence conduit à la fonction de demande :

$$q = q_m + (\alpha/p) \cdot (R - R_m),$$

où R_m représente le revenu minimum, $R_m = p \cdot q_m + p' \cdot q'_m$. La demande de logement est donc une fonction affine du revenu.

La propension marginale à consommer du logement est constante et égale à :

$$dq/dR = \alpha/p.$$

et l'élasticité revenu est :

$$dq/dR \cdot R/q = \alpha R / \{\alpha R + (1-\alpha) p \cdot q_m - \alpha \cdot p' \cdot q'_m\}$$

Elle n'est pas constante et varie avec le revenu. Elle augmente avec R si $\alpha < p \cdot q_m / R_m$, c'est-à-dire si la préférence du consommateur pour le logement est moindre que celle exprimée dans les minima vitaux. Elle diminue dans le cas contraire. Par ailleurs l'élasticité revenu est fonction inverse du prix. Le consommateur est d'autant plus sensible au revenu que le prix est bas.

L'élasticité prix est égale à :

$$\begin{aligned} dq/dp \cdot p/q &= -\alpha (R - p'q'_m) / \{\alpha (R - p'q'_m) + (1-\alpha) \cdot p q_m\} \\ &= -1 / (1 + (1-\alpha) \cdot p q_m / \alpha (R - p'q'_m)) \end{aligned}$$

L'élasticité prix n'est donc pas non plus constante. En valeur absolue, elle est fonction inverse du prix : plus le prix est bas, plus l'élasticité est élevée, c'est-à-dire que la demande est d'autant plus sensible au prix que celui-ci est faible. Par ailleurs, l'élasticité prix est fonction directe du revenu. Les riches sont plus sensibles au prix que les moins riches.

L'élasticité de substitution entre le logement et l'autre bien, σ , est :

$$\sigma = d\text{LN}(q/q') / d\text{LN}(TMS) = d\text{LN}(q/q') / d\text{LN}(q - q_m) / (q' - q'_m).$$

Elle n'est pas constante et *a fortiori* n'est pas égale à 1 en général. Sa valeur dépend des quantités q , q' , q_m et q'_m .

Dépense de logement

La dépense de logement est :

$$\begin{aligned} L = p \cdot q &= p \cdot q_m (1 - \alpha) + \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m), \\ p(q - q_m) &= \alpha \cdot (R - R_m), \end{aligned}$$

La dépense de logement au dessus du minimum vital est proportionnelle à l'excédent de revenu par rapport au revenu minimum. Le coefficient de proportionnalité est α . La dépense de logement brute est fonction affine croissante du prix.

L'élasticité de la dépense par rapport au prix est $dL/dp \cdot p/L$. On a :

$$dL/dp = q_m (1 - \alpha) > 0,$$

et :

$$\begin{aligned} dL/dp \cdot p/L &= p q_m (1 - \alpha) / \{p q_m (1 - \alpha) + \alpha(R - p' q'_m)\} \\ &= 1 / (1 + \alpha(R - p' q'_m) / p q_m (1 - \alpha)) \end{aligned}$$

L'élasticité prix de la dépense est donc positive et inférieure à 1. La dépense croît avec le prix mais moins vite que lui.

L'élasticité de la dépense par rapport au revenu est :

$$dL/dR \cdot R/L = \alpha R / \{p q_m (1 - \alpha) + \alpha(R - p' q'_m)\}.$$

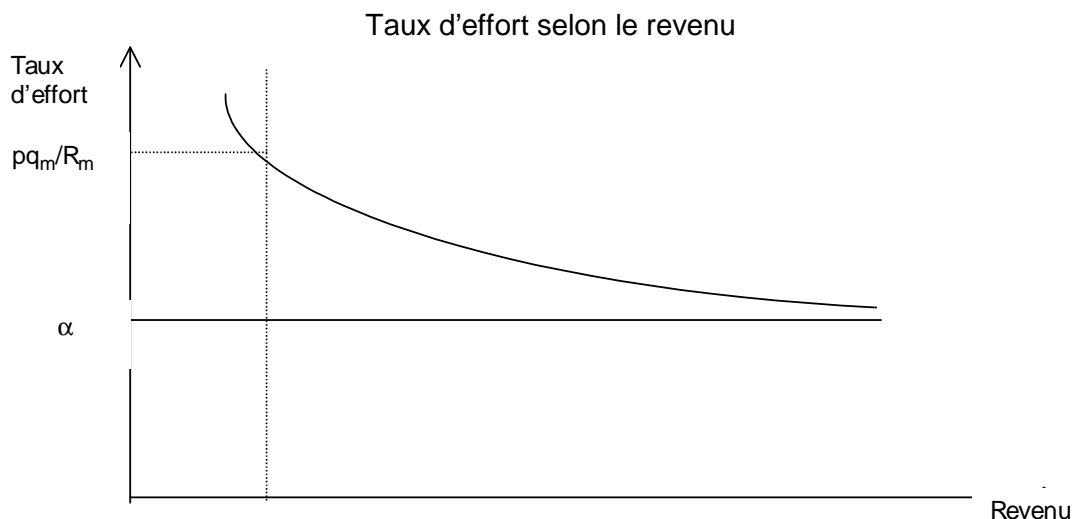
Elle est fonction croissante de R quand $\alpha < p q_m / R_m$, c'est-à-dire quand le consommateur a une préférence pour le logement moindre que celle qui s'exprime dans le revenu minimum.

Le taux d'effort est le rapport de la dépense de logement au revenu, soit :

$$p q / R = \alpha + (p q_m - \alpha R_m) / R,$$

Le taux d'effort est donc égal au coefficient α plus une grandeur fonction inverse du revenu. Le taux d'effort est fonction décroissante de R quand $\alpha < p q_m / R_m$, fonction croissante dans le cas contraire. Dans les deux cas, il tend vers α quand le revenu tend vers l'infini, par valeurs supérieures si $\alpha < p q_m / R_m$, par valeurs inférieures sinon. Quand R tend vers R_m , valeur minimale du revenu, le taux d'effort tend vers $p q_m / R_m$, part de la dépense de logement dans le revenu minimum. Comme le comportement effectif se traduit par une baisse du taux d'effort quand le revenu s'élève, il faut conclure que les consommateurs ont une préférence moins marquée pour le logement que celle exprimée dans les dépenses minimales.

La représentation la plus plausible de l'évolution du taux d'effort selon le revenu est la suivante.



On étudie la demande de logement avec l'aide.

b. Demande de logement avec aide

On calcule la demande optimale du consommateur en introduisant dans l'équation de revenu les différentes valeurs de l'aide selon le niveau de consommation de logement (cf. texte). Trois cas se présentent selon que la quantité optimale de logement avec l'aide, q , est inférieure à la quantité minimale requise, supérieure à celle-ci mais inférieure à la quantité plafond, ou supérieure à celle-ci :

$$\begin{aligned} q < q_0, & q = q_m + (\alpha/p) \cdot (R - R'_m), \\ q_0 < q < q_s, & q = q_m + (\alpha/(1-K)p) \cdot (R - K \cdot p \cdot q_0 - R'_m), \\ q > q_s, & q = q_m + (\alpha/p) \cdot (R - R'_m) + \alpha K (q_s - q_0). \end{aligned}$$

R'_m représente le revenu minimum quand le prix du logement est $(1-K)p$. La quantité q_0 est la quantité minimum pour bénéficier de l'aide, la quantité q_s est la quantité à partir de laquelle l'aide est plafonnée. q_0 et K sont fonction de R . La relation $p \cdot q_0(R) = L_0(R)$ est approximativement une forme quadratique, $q_0 = aR^2 + b$, le taux d'effort minimum étant proportionnel au revenu. La relation $K(R)$ est une relation affine. On n'a pas pris en considération le forfait de charges, ou on peut considérer qu'il est intégré dans le reste à charge qu'il contribue ainsi à réduire.

Avec l'aide non plafonnée, la demande est similaire à celle sans aide, à la différence que le prix du logement est inférieur de Kp et que le revenu minimum (R'_m) est diminué d'autant. Avec l'aide plafonnée, la dépense de logement est semblable à celle de la situation sans aide, la différence étant que le revenu est majoré du montant de l'aide.

L'examen de la demande de logement consiste en l'étude de la fonction de demande par rapport aux variables revenu et prix.

Demande en fonction du revenu

La demande est fonction croissante du revenu. Si pour des valeurs faibles du revenu elle est inférieure à q_0 , c'est-à-dire que le consommateur ne bénéficie pas de l'allocation, comme q croît moins vite que q_0 , la demande restera toujours en dessous du minimum de dépense L_0 . Cette situation est néanmoins peu vraisemblable compte tenu des valeurs respectives de q_0 et de q_m . Il est vraisemblable que q est supérieur à q_0 pour des valeurs faibles de R , c'est-à-dire que tout consommateur bénéficie de l'aide. Par exemple, la dépense minimale pour un ménage de deux enfants de revenu nul en zone II est de 39F/mois, ce qui est faible.

Avec l'aide, la consommation dépend de R directement mais aussi indirectement par K . La relation globale entre q et R est de type hyperbolique. Comme q croît moins vite que q_0 , il finira par être inférieur à q_0 . Il existe donc un revenu d'exclusion de l'allocation par la dépense minimale. Dans la réalité il est vraisemblable que q_0 dépassera le plafond q_s avant que q ne dépasse q_0 .

Quand l'aide est saturée, la demande croît avec R selon une fonction affine de pente inférieure à la pente sans aide, du fait qu'elle dépend de K .

Demande en fonction du prix

Sans aide, la fonction de dépense peut s'écrire :

$$p \cdot q = p \cdot q_m + \alpha \cdot (R - p \cdot q_m - p' \cdot q'_m),$$

soit :

$$p (q - q_m + \alpha \cdot q_m) = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m),$$

et la fonction de demande inverse, $p(q)$:

$$p = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / (q - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Elle n'a de sens que si le numérateur et le dénominateur sont positifs, c'est-à-dire si :

$$R > p' \cdot q'_m \text{ et } q > (1 - \alpha) q_m .$$

Avec l'aide deux situations se présentent selon que c'est L_0 ou q_0 qui est invariant par rapport à p .

Cas où q_0 est invariant par rapport au prix

On s'interroge sur la discontinuité éventuelle de la fonction de demande inverse au point $q = q_0$. Quand p tend vers p_0 par valeurs supérieures, c'est-à-dire quand q tend vers q_0 par valeurs inférieures, le consommateur ne bénéficie pas d'aide. Par conséquent, sans aide, quand $q \leq q_0^-$:

$$p \geq p_0^+ = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / (q_0 - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Quand p tend vers p_0 par valeurs inférieures, c'est-à-dire quand q tend vers q_0 par valeurs supérieures, le consommateur bénéficie de l'aide non saturée. Par conséquent, avec l'aide non saturée, quand $q \geq q_0^+$:

$$p \leq p_0^- = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / \{(1-K)q_0 + \alpha Kq_0 - (1 - K)(1 - \alpha) q_m \}$$

Il y a discontinuité si $p_0^- \neq p_0^+$. On montre que $p_0^- > p_0^+$ dès lors que $q_m < q_0$. Quand $q_m > q_0$ la question de la discontinuité ne se pose pas puisqu'il n'y a pas de portion de la demande inverse inférieure à q_m .

La même question de discontinuité se pose en q_s .

Avec l'aide non saturée, quand $q \leq q_s^-$,

$$p \geq p_s^+ = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / \{(1-K)q_s + \alpha Kq_0 - (1 - \alpha) \cdot q_m \}$$

Avec l'aide saturée, quand $q \geq q_s^+$,

$$p \leq p_s^- = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / (q_s - (1 - \alpha) \cdot q_m + \alpha Kq_0 - \alpha Kq_s).$$

$$p_s^- > p_s^+ \text{ si } q_m > q_s.$$

Il est vraisemblable que c'est l'inégalité inverse qui sera le plus souvent vérifiée, c'est-à-dire que le plafond du barème est supérieur au minimum vital. Par conséquent, $p_s^- < p_s^+$.

Par conséquent, on aura vraisemblablement le classement suivant :

$$p_0^- > p_0^+ \text{ et } p_s^- < p_s^+$$

Cas où L_0 est invariant par rapport au prix

On s'interroge sur la discontinuité éventuelle de la fonction de demande inverse au point $q = q_0$. Quand p tend vers p_0 par valeurs inférieures, c'est-à-dire quand q tend vers q_0 par valeurs supérieures, le consommateur ne bénéficie pas d'aide. Par conséquent, sans aide, quand $q \geq q_0^+$:

$$p \leq p_0^- = \alpha \cdot (R - p' \cdot q'_m) / (q_0 - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Quand p tend vers p_0 par valeurs supérieures, c'est-à-dire quand q tend vers q_0 par valeurs inférieures, le consommateur bénéficie de l'aide non saturée. Par conséquent, avec l'aide non saturée, quand $q \leq q_0^-$:

$$p \geq p_0^+ = \alpha \cdot (R - KL_0 - p' \cdot q'_m) / (1-K)(q_0 - (1 - \alpha) q_m \}.$$

Il y a discontinuité si $p_0^- \neq p_0^+$. On montre que $p_0^- < p_0^+$ dès lors que $L_0 < R - p' \cdot q'_m$, au moins dès que le revenu a atteint un certain montant, ce qui exprime que la dépense minimale imposée par le barème est inférieure à ce qui reste du revenu une fois satisfait les besoins élémentaires hors logement. Ce cas de figure ne se présente que si la condition $q_m < q / (1 - \alpha)$ est satisfaite, c'est-à-dire si $q_0 < q / (1 - \alpha)$.

On s'interroge également sur la discontinuité de la fonction de demande inverse au point $q = q_s$. Quand p tend vers p_s par valeurs inférieures, c'est-à-dire quand q tend vers q_s par valeurs supérieures, le consommateur bénéficie de l'aide non saturée. Par conséquent, avec l'aide non saturée, quand $q \geq q_s^+$:

$$p \leq p_s^- = \alpha \cdot (R - K L_0 - p' \cdot q'_m) / (1-K)(q_s - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Quand p tend vers p_s par valeurs supérieures, c'est-à-dire quand q tend vers q_s par valeurs inférieures, le consommateur bénéficie de l'aide saturée. Par conséquent, avec l'aide saturée, quand $q \leq q_s^-$:

$$p \geq p_s^+ = \alpha \cdot (R + K(L_s - L_0) - p' \cdot q'_m) / (q_s - (1 - \alpha) \cdot q_m).$$

Il y a discontinuité si $p_s^- \neq p_s^+$. On montre que $p_s^- > p_s^+$ si $R + K(L_s - L_0) - p' \cdot q'_m > L_s$ c'est-à-dire si le revenu avec l'aide forfaitaire diminuée de la dépense minimale en biens autres que le logement est supérieur à la dépense de logement qui sature l'aide. C'est la situation la plus vraisemblable.

En définitive, il y a discontinuité en q_0 et en q_s . En ces points on a respectivement :

$$p_0^+ > p_0^- \text{ et } p_s^- > p_s^+.$$

c. Dépense de logement et taux d'effort

La dépense de logement sans aide est :

$$p q = p q_m + \alpha \cdot (R - p \cdot q_m - p' \cdot q'_m) = p q_m + \alpha \cdot (R - R'_m),$$

La dépense de logement avec aide non saturée, c'est-à-dire quand $q_0 < q < q_s$, est le produit de la quantité de logement consommée par le prix aidé, soit :

$$(1-K)pq = (1-K)pq_m + \alpha(R - R'_m) - \alpha K \cdot p \cdot q_0$$

Elle est le plus vraisemblablement inférieure à ce qu'elle est sans aide, du fait de la baisse du prix du logement, de celle du coût du minimum vital q_m compensée partiellement par la hausse du revenu minimum R'_m , et du fait de la baisse de revenu résultant de la contrainte de consommation minimum. Elle ne correspond ni au loyer brut ni au loyer net au sens des Enquêtes logement.

Le loyer brut avec l'aide représente la valeur du logement consommé au prix du marché. Il est égal à :

$$pq = pq_m + \alpha\{(R - R'_m) - K \cdot p \cdot q_0\}/(1-K)$$

Le loyer net est :

$$pq - A = pq - K (p \cdot q - p \cdot q_0 + C).$$

On a :

$$\begin{aligned} pq - A &= R - p' \cdot q' \\ &= R - p' \cdot q'_m - (1 - \alpha)\{(R - R'_m) - K \cdot p \cdot q_0\} \end{aligned}$$

$$= \alpha(R - R'_m) + (1 - \alpha) K \cdot p \cdot q_0 + (1 - K) \cdot p \cdot q_m$$

Le loyer net est supérieur et non pas inférieur à la dépense de logement avec l'aide non saturée $(1 - K) \cdot p \cdot q$ du montant $K \cdot p \cdot q_0$. Autrement dit le ménage aidé dépense moins que le loyer net ne l'indique. Par ailleurs, le loyer net n'a pas de réelle signification économique puisque la totalité de l'aide n'est pas affectée à la dépense de logement. L'aide contribue aussi à alléger la dépense en autres biens (cf. Le Blanc et Laferrère 1999).

Le taux d'effort brut passe de :

$$pq/R = (pq_m - \alpha R_m) / R + \alpha$$

à :

$$pq/R = \{(1 - K)pq_m - \alpha R'_m - \alpha K \cdot p \cdot q_0\} / R \cdot (1 - K) + \alpha / (1 - K)$$

Le taux d'effort net devient :

$$(pq - AL) / R = \{pq - K(p \cdot q - p \cdot q_0 + C)\} / R.$$

Quand le consommateur sature l'aide, c'est-à-dire quand $q > q_s$:

$$pq = pq_m + \alpha(R - R_m) + \alpha K p (q_s - q_0)$$

La dépense de logement brute avec aide saturée est supérieure à ce qu'elle est sans aide d'un pourcentage α du montant de l'aide.

Le taux d'effort devient :

$$pq/R = \{pq_m - \alpha R_m + \alpha p (q_s - q_0)\} / R + \alpha.$$

Le taux d'effort diminue quand le revenu s'élève si $\alpha < pq_m / (R_m - Kp(q_s - q_0))$, c'est-à-dire si le goût pour le logement n'est pas assez affirmé pour que le coefficient α excède la part de la dépense de logement dans le revenu minimum diminué de l'aide. Ce cas est plus probable que celui où $\alpha < pq_m / R_m$, puisque $pq_m / R_m < pq_m / (R_m - Kp(q_s - q_0))$.

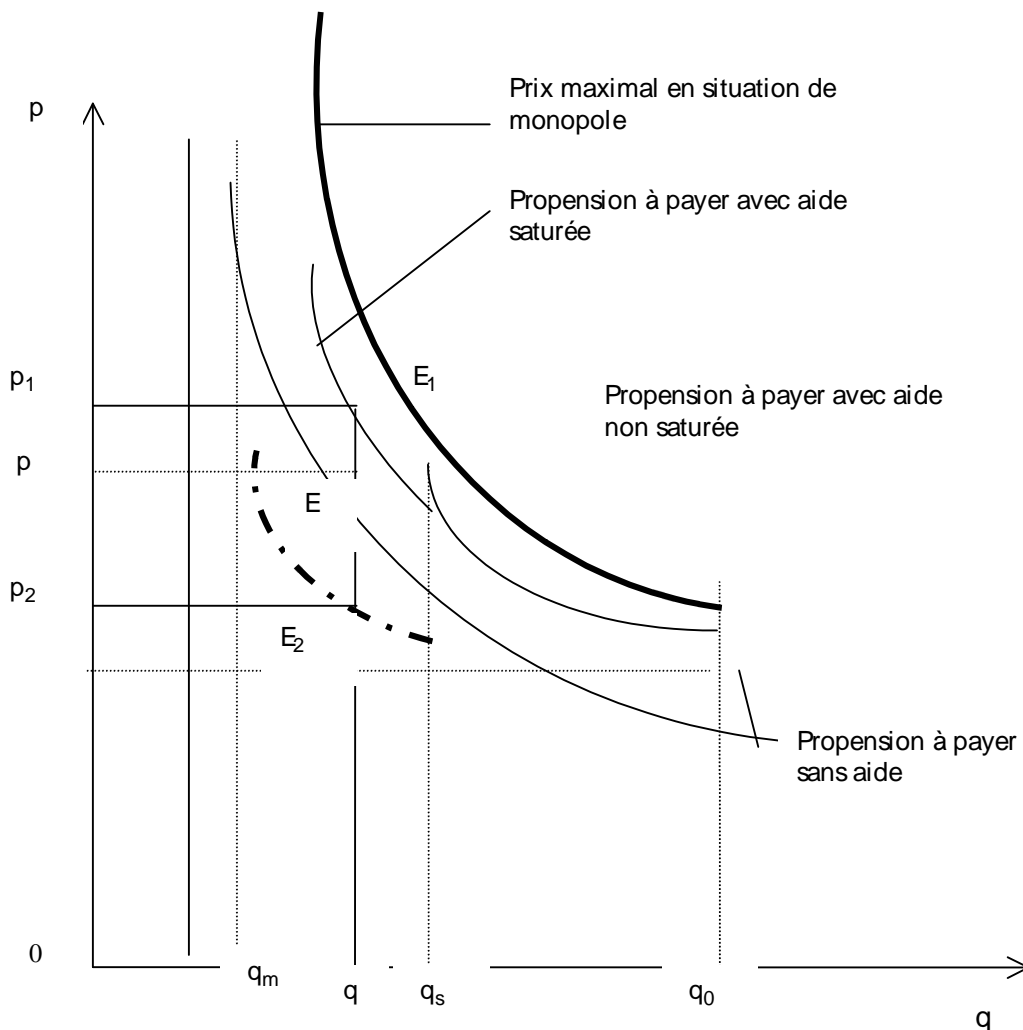
4 - Annexe 4 : Le prix d'enchères maximal du demandeur aidé

Considérons le graphique suivant qui représente la propension marginale à payer du consommateur. Dans le cas de l'aide saturée, quand le prix de marché est p et que le locataire ne bénéficie pas d'aide, il consomme la quantité q . Sa dépense en logement est $p \cdot q$, représentée par la surface du rectangle $OpEq$. Quand il consomme la même quantité de logement q avec l'aide, c'est que le prix de marché est p_1 . Sa dépense brute est alors Op_1E_1q . Sa dépense nette est Op_2E_2q , inférieure à la dépense sans aide, parce que la totalité de l'aide n'est pas affectée à l'accroissement de la dépense de logement. L'aide est représentée par la surface $p_1E_1E_2p_2$. La part de l'aide affectée à l'accroissement de la dépense brute est représentée par la surface p_1E_1E .

Quand le bailleur récupère la totalité de l'aide, la dépense nette avec aide est ramenée au niveau de la dépense sans aide. L'aide restant la même, la dépense brute est amenée à un niveau supérieur à celui de la dépense brute avec aide non récupérée par le bailleur. Tout se passe comme si le rectangle $p_1E_1E_2p_2$ était translaté vers le haut de manière à ce que E_2 coïncide avec E , p_2 remontant au niveau de p et p_1 passant à un niveau supérieur à son niveau initial.

En définitive, quand l'aide est récupérée en totalité par le bailleur, le niveau de prix est supérieur à la propension marginale à payer du consommateur avec l'aide du montant A/q .

Prix d'offre et propension marginale à payer (invariance de L_0)



La même situation se réalise quand le consommateur ne sature pas l'aide. La différence est que l'aide est fonction croissante du prix. Le bailleur peut majorer son prix en récupérant l'aide, jusqu'au point où celle-ci est saturée. Graphiquement il n'y a pas simple translation de la surface $p_1 E_1 E_2 p_2$ mais aussi allongement du côté $p_1 p_2$.

Intuitivement, considérons le bailleur qui loue un logement sans aide à un loyer donné. Si son locataire peut bénéficier d'une aide et qu'il peut la récupérer, il augmente le loyer du montant de l'aide. Mais alors, le loyer brut étant plus élevé, l'aide l'est également. Le bailleur la récupère intégralement ce qui majore le loyer. Et ainsi de suite jusqu'à ce que le plafond de l'aide soit atteint.

En définitive, quand l'aide peut être récupérée en totalité par le bailleur, elle est toujours égale au plafond A_{\max} . Comme le plafond de l'aide est indépendant du prix et du volume, le prix maximum que peut pratiquer le bailleur, donné par $p_a = p + A_{\max}/q$, est fonction inverse de q . Par conséquent le surprix pratiqué par le bailleur par rapport au prix de marché est d'autant plus élevé que q est faible, c'est-à-dire que le prix de marché est élevé, puisque prix et quantité varient en sens inverse.

Par ailleurs, comme A_{\max} est constant et q continu, le rapport A_{\max}/q est continu et le prix p_a est également continu, à la différence de la propension marginale à payer du consommateur.

Enfin, comme l'aide plafond est fonction des caractéristiques du ménage, le bailleur qui peut discriminer a intérêt à retenir les locataires bénéficiant de l'aide la plus élevée, c'est-à-dire ceux à revenu modeste.

5 - Annexe 5 : redistribution horizontale et échelle d'équivalence

a. Redistribution verticale et redistribution horizontale

Deux dimensions de la redistribution sont souvent considérées, la redistribution verticale, c'est-à-dire la redistribution entre niveaux de revenus différents et la redistribution horizontale, c'est-à-dire à l'intérieur d'une tranche de revenu. Dans la redistribution horizontale, l'idée est que « les égaux doivent être traités également ». Autrement dit, par la redistribution horizontale, les aides doivent viser à corriger des inégalités à l'intérieur d'une même tranche de revenu. En matière de logement deux critères de redistribution horizontale sont pris en compte.

Le premier, qui n'est pas spécifique au logement, est le nombre de personnes du ménage. L'idée est qu'un ménage de plus grande taille a des dépenses supérieures pour atteindre le même niveau de satisfaction qu'un ménage de plus petite taille. Ce surcoût concerne l'ensemble des dépenses, il concerne aussi les dépenses de logement, éventuellement dans des proportions différentes. La détermination de la compensation à apporter pour compenser l'effet taille relève de la question des échelles d'équivalence.

Le second critère de redistribution horizontale est spécifique au logement : c'est le secteur de logement dans lequel réside le ménage considéré. Le secteur peut se définir par le croisement du statut d'occupation et de l'existence d'une aide « à la pierre ». Dans une segmentation simple on distingue le locatif social (HLM), l'accession sociale, le locatif libre, l'accession libre, les non accédants.

On s'intéresse ici à la redistribution entre catégories de ménages, ceci englobant le paramètre de la taille des ménages, telle qu'elle apparaît dans le barème de l'aide. La redistribution entre secteurs du parc ne sera pas considérée a priori, et on se limitera d'ailleurs dans l'analyse au seul secteur locatif. Cependant on retrouve la redistribution entre secteurs du parc par l'existence de deux barèmes, AL et APL, du moins tant que le principe d'unification des barèmes n'est pas achevé.

b. Echelle d'équivalence entre catégories de ménages

La tentative d'identifier et de mesurer les effets redistributifs opérés par les aides personnelles met en évidence l'importance de l'échelle d'équivalence entre ménages de compositions familiales différentes. C'est en effet par l'analyse de l'échelle d'équivalence que l'on peut mieux séparer redistribution verticale et horizontale. Faut-il prendre en considération le revenu par ménage ou le revenu par unité de consommation ? Et simultanément comment comparer les besoins en logement et les dépenses correspondantes de ménages de compositions différentes ?

En ne considérant que le seul cas du secteur locatif, le tableau suivant met en évidence l'échelle d'équivalence entre compositions familiales du barème des aides personnelles en retenant deux indicateurs : le loyer plafond pris en compte, qui est en quelque sorte un indicateur des besoins de logement par les dépenses afférentes ; les ressources d'exclusion, celles au-delà desquelles l'aide est nulle, qui fait davantage référence aux capacités de payer et donc à une échelle d'équivalence pour les dépenses totales d'un ménage. Dans le tableau, on a tout comparé au cas de la personne seule correspondant à une unité de consommation.

Le tableau reprend aussi quelques échelles d'équivalence de référence. Celles-ci ont été construites et estimées avec une approche macro-économique, et par modélisation pour l'échelle de Prais-Houthakker.

Tableau 1 : échelles d'équivalence entre compositions familiales pour le secteur locatif

Echelles	Personne isolée	Couple	Isolée + 1 enfant	Couple + 1 enfant	Isolée + 2 enfants	Couple + 2 enfants	Isolée + 4 enfants	Couple + 4 enfants
AIDES ZONE 2 ⁽¹⁾								
APL								
Loyer plafond	1	1,22	1,39	1,39	1,59	1,59	2,00	2,00
Ressources d'exclusion	1	1,21	1,54	1,54	1,85	1,85	2,62	2,62
AL								
Loyer plafond	1	1,22	1,33	1,33	1,37	1,37	1,47	1,47
Ressources d'exclusion	1	1,23	1,29	1,29	1,77	1,77	2,22	2,22
ECHELLE D'OXFORD	1	1,7	1,5	2,2	2	2,7	3	3,7
ECHELLE INSEE⁽²⁾	1	1,5	1,3 à 1,5	1,8 à 2,0	1,6 à 2	2,1 à 2,5	2,2 à 3	2,7 à 3,5
ECHELLE DE PRAIS-HOUTHAKKER (logement)⁽³⁾	1	1,31	1,19 à 1,31	1,44 à 1,53	1,34 à 1,5 »	1,55 à 1,72	1,57 à 1,87	1,75 à 2,01
ECHELLE DE PRAIS-HOUTHAKKER (globale)⁽³⁾	1	1,57	1,33 à 1,57	1,84 à 2,04	1,62 à 2,04	2,09 à 2,46	2,13 à 2,85	2,54 à 3,20

⁽¹⁾ On a en zones I et III des échelles d'équivalence très similaires.

⁽²⁾ Dans cette échelle, l'enfant correspond à 0,3 part (1 = 1^{er} adulte) s'il a moins de 14 ans et 0,5 part (comme tout autre adulte) s'il a plus de 14 ans.

⁽³⁾ Avec l'hypothèse identifiante de Rothbarth. L'échelle d'équivalence est spécifique à chaque bien (ici le logement) ou globale. Elle est de la forme N^α où $N = (N_a + 0,35 N_e)^\alpha$ avec N_a = nombre d'adultes ou enfants de plus de 14 ans, N_e = nombre d'enfants de moins de 14 ans, et α « une élasticité spécifique au bien ou globale. Dans les estimations faites en 1995, le coefficient α vaut 0,39 pour le logement et 0,65 pour l'ensemble des dépenses (voir « Niveau de vie et taille des ménages : estimation d'une échelle d'équivalence » Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier in Economie et Statistique n° 308-310, 1997, pp. 65-94).

Le tableau appelle une première série de remarques :

- le ratio entre couple et personne isolée est beaucoup plus faible dans les barèmes de l'aide que dans toutes les échelles de référence reprises ici, à l'exception de l'échelle spécifique à la consommation logement (de Prais-Houthakker). Ceci se justifie sans doute si l'on considère les dépenses-logement (et donc l'indicateur loyer-plafond) car les économies d'échelle sont importantes entre une et deux personnes, ce que l'on retrouve d'ailleurs dans l'échelle de Prais-Houthakker pour le logement. Pour l'indicateur « ressources d'exclusion » par contre, le barème semble manifester un avantage relatif pour les personnes isolées ;
- cette différence se retrouve de façon générale quand on compare personne isolée et couple, quel que soit le nombre d'enfants présents au foyer ;
- le barème de l'APL est plus favorable que l'AL aux familles de plus grande taille. Quand on considère les échelles de référence générales (pour le niveau de ressources d'exclusion) ou spécifiques aux dépenses de logement (pour le loyer-plafond), on remarque que les échelles induites par le barème de l'APL se situent dans le voisinage des échelles estimées, avec cependant une moindre progressivité pour l'échelle « ressources d'exclusion » ce qui induit un

taux d'effort qui augmente avec le revenu. Par contre les deux échelles du barème AL se situent clairement en-dessous des échelles de référence.

La dernière remarque sur les échelles d'équivalence conduit à d'autres réflexions qui portent sur le secteur logement concerné. En effet, l'APL est quasi-uniquement réservée au secteur HLM et l'A.L. au secteur locatif privé. Au-delà du traitement plus favorable accordé au secteur locatif social en général par le barème des aides personnelles, vient se superposer un effet spécifique relatif à la taille des ménages : le montant de l'aide personnelle versée est d'autant plus important dans le parc HLM en comparaison avec le parc privé que le nombre d'enfants s'accroît, ce qui renforce l'orientation des familles avec enfants vers le locatif social. Ceci doit être cependant nuancé en considérant la relation entre taille de la famille et montant du loyer payé avant aide. Cette relation passe par la taille du logement (en nombre de pièces et en surface) avec, à la fois, la relation taille de la famille - taille du logement (où interfèrent une dimension normative et une dimension comportementale) et la relation taille du logement - montant du loyer. Pour cette dernière relation, on sait que l'équilibre financier est plus facilement obtenu par un organisme d'HLM pour les plus grands logements que pour les petits logements du fait des règles de loyer plafond, et que par ailleurs le ratio loyer privé/loyer HLM décroît quand la taille du logement augmente, ce qui renvoie aussi à la localisation des logements dans les agglomérations, et notamment entre centre et périphérie.