



HAL
open science

Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact

Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand

► **To cite this version:**

Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand. Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact. [Rapport de recherche] Rapport IPP n°35, Institut des politiques publiques (IPP). 2021. halshs-03693273

HAL Id: halshs-03693273

<https://shs.hal.science/halshs-03693273>

Submitted on 10 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Institut des
Politiques Publiques

RAPPORT IPP N° 35 - Juillet 2021

Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact

Paul Dutronc-Postel
Brice Fabre
Chloé Lallemand

A large, faint version of the IPP logo is positioned in the bottom right corner of the page. It features the lowercase letters 'ipp' in a dark teal color, centered between two curved teal lines that form a partial circle above and below the text.

ipp



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

www.ipp.eu





RAPPORT IPP N° 35 - Juillet 2021

Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact

Paul Dutronc-Postel
Brice Fabre
Chloé Lallemand

LES AUTEURS DU RAPPORT

Paul Dutronc-Postel rejoint l'IPP en septembre 2019 après une thèse en économie du développement au sein de l'École d'économie de Paris. Il y travaille désormais sur les problématiques liées à la fiscalité des ménages, au marché du travail, et aux entreprises.

Page personnelle : <http://www.ipp.eu/annuaire/paul-dutronc/>

Brice Fabre est directeur du programme « Fiscalité des ménages » à l'IPP. Diplômé de l'École normale supérieure de Cachan et titulaire d'un doctorat en Sciences économiques de l'EHESS, il a consacré ses recherches doctorales à l'étude des finances des communes françaises. Il rejoint l'IPP en octobre 2016, où il s'intéresse aux questions relatives à la fiscalité et aux prestations sociales.

Page personnelle : <http://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/fabre-brice/>

Chloé Lallemand est économiste à l'IPP. Diplômée de l'ENSAI et de l'université de Rennes 1 elle rejoint l'IPP en septembre 2019 afin de participer aux travaux portant sur la fiscalité et le système social.

Page personnelle : <http://www.ipp.eu/annuaire/chloe-lallemand/>

REMERCIEMENTS

Nous remercions la fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) pour le financement de cette étude, et pour les interactions fructueuses que nous avons eues tout au long du projet. Nous remercions particulièrement Didier Poussou et Nicolas Alline.

Nous tenons à remercier également les services producteurs des données que nous avons exploitées, notamment l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), ainsi que les équipes du centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour la mise à disposition des données et pour avoir répondu à nos demandes de sorties de façon réactive.

Les conclusions et opinions émises dans ce rapport sont propres à leurs auteurs et n'engagent pas l'ESH.



SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Cette étude, commanditée par la fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH), vise à **évaluer les impacts budgétaires et redistributifs de la réforme des aides au logement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021**. Avant cette date, les aides au logement dépendaient des ressources perçues l'avant-dernière année, par rapport au moment de la demande. Cette réforme, dite de « **contemporanéisation des ressources** », consiste à prendre en compte des ressources plus proches de la situation des individus au moment de l'examen de leurs droits et de l'éventuelle perception des aides au logement. Rendue possible par la mise à disposition aux Caisses des allocations familiales (Caf) de remontées mensuelles d'information sur les ressources des individus, elle s'inscrit dans un objectif plus large de modernisation de notre système socio-fiscal.

Ce rapport vise à évaluer cette réforme en exploitant plusieurs sources de données administratives exhaustives afin de produire **une base de données inédite sur les trajectoires de revenus des individus**. A partir de cette base de données, **les aides au logement sont simulées, avec et sans réforme, ce qui permet d'en déduire les effets budgétaires et redistributifs**.

Cette étude s'inscrit dans **un contexte plus large, où la question de la structure de nos prestations sociales revient de manière récurrente dans le débat public** (revenu de base, revenu universel d'activité, etc.). Ce rapport, qui évalue à proprement parler la réforme des aides au logement et se concentre sur la mesure des ressources pour le calcul des transferts monétaires, participe à **un effort plus**

général de réflexion sur le système social français. Une autre étude, publiée de manière conjointe et participant du même effort, vise à apporter une prise de recul plus générale par rapport à ces débats, à travers une revue de littérature et un recensement d'expériences autour de la réforme du *Universal Credit* au Royaume-Uni, qui consiste en la fusion de nombreuses prestations sociales¹.

La réforme de la contemporanéisation des ressources des aides au logement

- Les aides au logement sont des prestations sous condition de ressources visant à couvrir une partie des frais de loyer. Le montant d'aides au logement d'un foyer dépend de la différence entre une mesure de ses charges locatives et une participation minimale dépendant en partie de ses ressources.
- Avant la réforme, les ressources prises en compte dans ce calcul correspondaient à l'ensemble des revenus catégoriels perçus l'avant-dernière année (N-2) et soumis à l'impôt sur le revenu, créant ainsi **un potentiel décalage entre la mesure des ressources et la situation effective des demandeurs au moment de l'examen de leurs droits.**
- En guise de correction de ce décalage, plusieurs dispositions visaient à baisser, voire « neutraliser » (annuler), les ressources ainsi calculées dans certaines situations (pertes d'emploi, perception du RSA, etc.). A l'inverse, le dispositif « d'évaluation forfaitaire » visait à prendre en compte des ressources « très récentes », lorsque celles-ci reflétaient des hausses de revenu au cours du temps.
- La réforme consiste à **changer la période de référence des ressources utilisées pour le calcul des aides au logement, celle-ci passant de l'année**

1. Voir : Bozio, A., Sultan Parraud, J., La réforme du *Universal Credit* au Royaume-Uni, Rapport IPP n°34, Juillet 2021.

N-2 à la moyenne des douze derniers mois glissants. Avec cette modification, l'évaluation forfaitaire est également supprimée. Ce changement s'accompagne d'un renouvellement des droits tous les trois mois, contre tous les ans avant la réforme. L'objectif du législateur est ainsi de lier davantage le montant des aides au logement à la situation courante des ménages.

- De manière générale, les changements de montants d'aides au logement d'un foyer dépendent de la trajectoire de ses ressources entre l'ancienne période de référence (N-2) et la nouvelle (les 12 derniers mois glissants). Un foyer dont les ressources ont augmenté verra ses aides au logement diminuer, et inversement.
- Enfin, l'interaction du changement de période de référence avec l'existence des mécanismes de correction (neutralisations, abattements, évaluation forfaitaire) donne lieu à des effets plus spécifiques, qui rendent encore plus nécessaire une analyse fine des effets de la réforme.

Une base de données inédite pour analyser les trajectoires de revenus

- Afin d'évaluer la réforme de la contemporanéisation des ressources, nous avons développé **un outil de simulation socio-fiscal basé sur des données de trajectoires de revenus**, ce qui est inédit au regard des modèles de micro-simulation existants.
- Nous utilisons les fichiers démographiques d'origine fiscale sur les logements et les individus (Fideli) de l'Insee qui recensent des informations sur tous les logements français et leurs occupants. En plus d'être exhaustive, cette base contient de nombreuses informations socio-démographiques, économiques et géographiques permettant de calculer les aides au logement.

- Un millésime de Fideli contient la situation des ménages au 1^{er} janvier de l'année N et de l'année N-1. Il renseigne pour chaque individu ses revenus et caractéristiques pour deux années consécutives. La présence des informations relatives à une même année dans deux millésimes de Fideli nous permet de lier ces deux millésimes entre eux et ainsi de disposer pour chaque individu de ses revenus sur trois années consécutives.

Un modèle de microsimulation augmenté des trajectoires de revenus

- Nos simulations sont réalisées avec le **modèle TAXIPP**. Ce modèle vise à **simuler l'ensemble du système socio-fiscal français** (prélèvements obligatoires et prestations sociales à destination des ménages). Au regard des multiples interactions entre ces dispositifs, il est nécessaire de mobiliser un tel outil, même si la réforme étudiée n'est relative qu'aux aides au logement.
- Ce modèle applique à une base de données issue de différentes sources administratives exhaustives (Fideli, DADS, données fiscales, etc.) un simulateur socio-fiscal (OpenFisca), de sorte qu'il est possible de simuler, pour chaque individu de notre base de données, ses aides au logement avec et sans une réforme donnée, et d'en évaluer les effets budgétaires et redistributifs.
- **Ce modèle est ensuite augmenté des trajectoires précédemment reconstituées**. Cette incorporation des trajectoires dans le modèle a **des effets substantiels dans la simulation des aides au logement**. La masse simulée de ces aides avant réforme augmente de 16,5 % lorsque nous incluons ces trajectoires dans le modèle. Cette hausse suggère que le système engendrait avant réforme une asymétrie de traitement entre les trajectoires ascendantes et descendantes de revenus.

- L'incorporation des trajectoires de revenus change également la répartition des aides au logement le long de la distribution des niveaux de vie, avec **une masse plus importante en haut de cette distribution**, associée notamment à des foyers à niveaux de vie relativement élevés mais dont les ressources de l'année N-2 étaient suffisamment faibles pour pouvoir percevoir des aides au logement.

Les effets de la réforme

- Nous évaluons les impacts de la réforme sur l'année 2020, en l'absence de crise sanitaire. Ceci permet d'isoler les effets de la réforme elle-même, des effets de la crise sanitaire, ces derniers ne pouvant de plus pas être évalués actuellement du fait de l'absence de données micro-économiques précises sur l'impact de la crise de la Covid-19 sur les revenus des ménages. Nos résultats doivent ainsi être interprétés comme l'effet de la réforme dans un monde où la crise sanitaire n'aurait pas eu lieu. **Ils ne peuvent pas être directement comparés aux variations** de masses, de nombres de bénéficiaires et de montants moyens qui peuvent être **observés dans les données de la CNAF**.
- Nous trouvons que la réforme **aurait engendré une baisse de dépenses d'aides au logement de l'ordre de 1,2 milliard d'euros annuels**, sur une dépense simulée sans réforme de 14,8 milliards d'euros dans notre champ d'analyse, soit une baisse de 8,1 %.
- **Cette baisse globale cache néanmoins des effets très hétérogènes**, avec 2,2 milliards d'euros de baisse d'aides au logement parmi les foyers perdants et 1 milliard d'euros de hausse parmi les foyers gagnants. Cette hétérogénéité s'explique à la fois par la diversité des trajectoires, mais aussi par la complexité des dispositifs d'ajustement des ressources, dont certains ont été réformés.

- **Globalement, les pertes moyennes d'aides au logement les plus importantes se situent au niveau des 4^{ème} et 5^{ème} dixièmes de niveau de vie.** Même si la part d'individus bénéficiaires des aides au logement dans ces dixièmes est relativement faible, les pertes y sont plus importantes dans la mesure où la probabilité qu'un individu ait connu une hausse de ressources au cours du temps est d'autant plus importante que ses revenus aujourd'hui sont élevés.
- **Les plus faibles revenus sont en moyenne peu affectés par la réforme,** du fait des dispositifs de neutralisation des ressources existant avant et après la réforme (comme par exemple la neutralisation des ressources des bénéficiaires du RSA).
- **Les gagnants à la réforme ont des profils variés en termes de revenus :** leur part est comprise entre 8 et 12 % des individus du 6^{ème} au 26^{ème} centième. Il s'agit soit de ménages dont les ressources ont baissé depuis l'année N-2, soit de ménages qui étaient soumis à l'évaluation forfaitaire.
- Plus précisément, nos simulations indiquent des hausses moyennes d'aides au logement au niveau des 14 premiers centièmes, de l'ordre de 22 euros par unité de consommation (UC) par an. Ces hausses moyennes relèvent plus d'une très faible part de perdants que de la présence de davantage de gagnants. Les résultats indiquent ensuite des baisses d'aides au logement à partir du 15^{ème} centième, ces baisses étant croissantes avec le niveau de vie pour atteindre 57 euros par UC par an au niveau du 41^{ème} centième et ensuite décroître progressivement. Dans l'ensemble, ces effets sont d'ampleur modérée, cachant une hétérogénéité au sein des centièmes relativement importante.
- **Les jeunes actifs occupés sont les plus affectés par la réforme d'après nos simulations. 33 % des moins de 25 ans non-étudiants sont perdants et connaissent une perte moyenne de 1 067 euros d'aides au logement par**

an par UC. Dans le système avant réforme, les moins de 25 ans bénéficiaient de dispositifs dérogatoires leur permettant d'être soumis moins fréquemment à l'évaluation forfaitaire en cas d'entrée sur le marché du travail ou de reprise d'activité. Leurs aides au logement étaient donc calculées en fonction de leurs ressources de N-2 plus fréquemment que les autres actifs occupés, ce qui explique qu'ils sont davantage affectés par la contemporanéisation des ressources.

- **Les étudiants sont en revanche relativement peu affectés** par la réforme du fait de dispositifs spécifiques dont ils sont bénéficiaires. Les retraités et autres inactifs sont également moins impactés.
- **Les individus sont d'autant moins affectés en moyenne (via une baisse ou une hausse d'aides) que l'âge du référent de leur ménage est élevé.** Ceci est le reflet de la répartition des dépenses d'aides au logement en fonction de l'âge : les ménages « plus jeunes » sont en moyenne plus impactés par la réforme car davantage bénéficiaires des aides au logement sans la réforme. Ainsi, alors que 11 % des individus dont le référent du ménage a entre 25 et 29 ans sont perdants à la réforme et 6 % sont gagnants, ces deux parts sont de 3 % et 1 % pour les individus des ménages dont le référent a 60 ans et plus.
- **La composition familiale du ménage est également un facteur important,** du fait qu'elle l'est dans la probabilité de percevoir des aides au logement, et pour leur montant. Alors que 15 % des individus des familles monoparentales sont perdants et 8 % sont gagnants, ces deux parts sont respectivement de 3 % et 1 % pour les couples sans enfant.
- Enfin, **cette réforme, bien que structurelle car modifiant la mesure des ressources, ne s'est pas faite à budget constant.** Il aurait été possible de mettre en place une contemporanéisation similaire et de redistribuer les

dépenses évitées par une telle bascule, par exemple en rehaussant les plafonds d'éligibilité ou en augmentant les montants moyens versés. La réforme a ainsi deux effets distincts et importants : une réduction des dépenses d'une part, et de forts effets redistributifs d'autre part liés aux différences de changement de ressources entre les individus.

Structure des prestations sociales et revenus contemporains

- Cette réforme des aides au logement vise à moderniser notre système de prestations sociales, en le faisant reposer sur des remontées d'informations plus récentes, permettant de prendre en compte des revenus plus contemporains et renseignés à l'échelle mensuelle. **Cette étude permet de retirer des enseignements plus généraux sur l'effet de ce type de changement, qui pourrait être appliqué à d'autres prestations sociales.**
- La réforme consiste à passer d'un système avec décalage temporel des ressources et prise en compte de certaines trajectoires via différents dispositifs, à **un système qui tend davantage vers une situation où l'on prend seulement en compte les revenus courants, sans considération explicite des trajectoires de revenus.** Ceci explique par exemple les pertes chez les jeunes actifs occupés, dont les dispositifs spécifiques pour ce public concernant l'évaluation forfaitaire consistaient à traiter différemment une hausse de revenus chez un nouvel entrant sur le marché du travail et une hausse similaire de revenus chez quelqu'un « déjà inséré » dans la vie active.
- **Ces pertes sont en réalité le simple révélateur du barème des aides au logement, qui sont dégressives en fonction des ressources, et réduisent donc le gain financier au retour à l'emploi.** En rendant plus contemporaine

la mesure des ressources, la réforme rapproche ainsi le système effectif du barème théorique choisi par le législateur sans considération en termes de trajectoires de revenus.

- Cette réforme est donc **une opportunité pour remettre davantage au centre du débat le barème des aides au logement**, et plus généralement celui des autres prestations sociales si cette réforme de contemporanéisation des ressources était amenée à être généralisée.
- Enfin, avoir introduit des remontées d'informations plus modernes au sein des organismes de gestion des prestations sociales offre **de nouvelles perspectives de choix concernant le mode de calcul des aides au logement**, et plus généralement des transferts sociaux, notamment **concernant l'étendue de la période pour le calcul des ressources et la fréquence de réévaluation des droits**.
- Ces nouvelles possibilités renvoient à un arbitrage entre un ajustement rapide des prestations en fonction des derniers revenus, collant à la situation courante des individus mais source d'incertitudes pour les bénéficiaires, et la prise en compte de ressources sur une période plus longue et moins fréquemment réévaluées, avec des montants d'aides moins réactifs mais plus stables pour les bénéficiaires. La réforme a tranché sur ces deux points (période de douze mois glissants et réévaluation trimestrielle), mais de nouveaux débats pourraient émerger en fonction des effets observés et des remontées d'expérience.

SOMMAIRE

Remerciements	1
Synthèse des résultats	11
Introduction	15
1 Législation des aides au logement et descriptif de la réforme	19
1.1 Présentation générale des aides au logement	19
1.2 La formule de calcul des aides au logement	21
1.2.1 Les principaux éléments entrant dans la formule	21
1.2.2 La dépense éligible	23
1.2.3 La participation personnelle	23
1.2.4 Le coefficient de dégressivité	25
1.3 La mesure des ressources avant la réforme	25
1.3.1 Les ressources prises en compte	25
1.3.2 La période de référence	26
1.4 La réforme de la contemporanéisation des ressources	28
1.4.1 Modification de la période de référence	29
1.4.2 Mise en place d'un forfait de ressources pour les étudiants	30
1.4.3 Le cas des contrats de professionnalisation	30
1.4.4 Dispositifs de transition	31
1.5 Les effets attendus de la réforme	31
2 Construction d'une base de données sur les trajectoires de revenus	35
2.1 Les fichiers Fideli	36
2.2 La panélisation de Fideli	38
2.2.1 Le fichier et le champ de départ	38
2.2.2 La méthode d'appariement	39
2.3 Les trajectoires de revenus observés dans Fideli	42

3	Méthodologie de simulation	49
3.1	Le modèle de microsimulation TAXIPP	49
3.1.1	Présentation générale	50
3.1.2	Le champ et les hypothèses du modèle	52
3.1.3	Les données utilisées	53
3.1.4	Le processus d'appariement	55
3.2	La simulation des aides au logement avec les données panélisées . . .	58
3.2.1	Les hypothèses de simulation	58
3.2.2	Tests de validation des simulations des aides au logement . . .	60
3.3	La simulation de la réforme	66
3.4	Les aides au logement simulées dans le système sans la réforme . . .	68
4	Les impacts de la contemporanéisation des ressources des aides au lo-	
	gement	77
4.1	Masses financières en jeu	77
4.2	Effets redistributifs sur la population générale	79
4.3	Résultats par sous-population	88
	Conclusion générale	95
	Annexes	99
	Références	109
	Liste des tableaux	111
	Liste des figures	113

INTRODUCTION

Contexte de l'étude

Notre système de protection sociale comprend de nombreux transferts monétaires (prestations familiales, minima sociaux, aides au logement) à destination des revenus les plus modestes et donc sous condition de ressources. Se pose ainsi la question de la mesure de ces ressources. Le calcul d'un grand nombre de ces prestations se base sur les revenus de l'avant-dernière année (de l'année N-2), c'est-à-dire des dernières ressources ayant fait l'objet d'une déclaration de revenus au début de l'année N. Ceci crée un décalage entre la mesure des ressources retenues pour le calcul des prestations sociales et la situation effective des individus au moment de la demande.

En parallèle, les prélèvements obligatoires reposent de plus en plus sur les remontées en temps réel des revenus individuels. Les cotisations sociales et autres prélèvements sociaux sont pour la plupart prélevés à la source, et l'impôt sur le revenu fait également l'objet depuis 2019 d'une retenue à la source appliquant un taux moyen aux revenus mensuels constatés.

Dans ce contexte, la question d'amorcer le même mouvement pour les transferts sociaux, en transférant les remontées administratives mensuelles de revenus aux systèmes de gestion de prestations sociales, s'est naturellement posée. Ceci s'est matérialisé par une première réforme relative aux aides au logement, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, qui consiste à faire reposer le calcul de ces aides sur

une mesure plus contemporaine des ressources.

Objectifs de l'étude

Cette étude vise à évaluer les effets budgétaires et redistributifs de cette contemporanéisation des ressources des aides au logement. Ce sujet est d'autant plus crucial que cette réforme, parce qu'elle vise à moderniser le système de prestations sociales, est potentiellement amenée à être généralisée à d'autres dispositifs.

Cette réforme consiste à changer la période de référence de prise en compte des ressources, qui correspond non plus à l'avant-dernière année, mais aux douze derniers mois glissants. Les ressources ainsi calculées sont réévaluées tous les trimestres. Passer à un tel système engendre potentiellement des variations d'aides au logement pour les individus, dépendant de leurs trajectoires de revenus. Un individu dont les revenus des douze derniers mois sont supérieurs à ses revenus de l'avant-dernière année verra ses aides baisser et inversement. De plus, la prise en compte des revenus de N-2 étant accompagnée de toute une série de dispositifs qui visait à « corriger » ce décalage temporel, les effets redistributifs et budgétaires de cette réforme dépendent également de la nature de ces dispositifs et de la manière dont ils ont été réformés.

Nous évaluons cette réforme par des techniques de simulation, basées sur des données inédites, dans lesquelles nous avons reconstitué, à partir de sources administratives exhaustives, des informations très précises sur les trajectoires de revenus des individus. A partir du modèle de microsimulation TAXIPP, qui applique à chaque individu de la base de données ainsi constituée la législation socio-fiscale et permet ainsi de calculer ses aides au logement sous le système sans et avec réforme, nous disposons pour chaque individu d'une estimation de la variation de ses aides au logement et en déduisons les effets budgétaires et redistributifs de la réforme.

Plan du rapport

Chapitre 1 : Législation des aides au logement et descriptif de la réforme

Ce chapitre décrit dans un premier temps la législation des aides au logement. Il présente la formule de calcul de ses aides et ses différentes composantes, avant de se focaliser sur la mesure des ressources. Dans un second temps, ce chapitre décrit le contenu détaillé de la réforme pour finir par une description des effets attendus.

Chapitre 2 : Construction d'une base de données sur les trajectoires de revenus

Ce chapitre présente la constitution d'une base de données sur les trajectoires de revenus des individus, issue de fichiers administratifs exhaustifs sur les logements et les individus. Nous décrivons les fichiers administratifs sources pour ensuite détailler notre méthode de rapprochement de différents millésimes de ces fichiers, rapprochement nous permettant de disposer des trajectoires de revenus individuelles. Sont présentées enfin des statistiques descriptives relatives à ces trajectoires qui permettent d'appréhender en amont les potentiels effets de la réforme.

Chapitre 3 : Méthodologie de simulation

Ce chapitre présente notre méthodologie de simulation. Nous présentons tout d'abord le modèle de microsimulation TAXIPP, développé au sein de l'IPP, et qui dans cette étude est augmenté des trajectoires reconstituées selon le processus décrit dans le chapitre précédent. Sont ensuite décrites les hypothèses de simulation des aides au logement dans le cadre de ce modèle. Nous présentons également des tests de validation du modèle, en comparant les résultats des simulations sans incorporation des trajectoires de revenus (ce que font les modèles existants) puis avec. Ce chapitre décrit ensuite la méthodologie de simulation de la réforme. Il présente enfin des statistiques descriptives relatives aux simulations des aides au logement avant réforme, afin d'avoir un bon aperçu du dispositif de départ sujet à

la contemporanéisation des ressources.

Chapitre 4 : Les impacts de la contemporanéisation des ressources des aides au logement

Ce dernier chapitre présente les résultats relatifs aux effets budgétaires et redistributifs de la réforme. Nous présentons tout d'abord les impacts budgétaires, à savoir les effets sur le niveau de dépenses d'aides au logement, pour ensuite présenter les effets redistributifs, à savoir la répartition des gains et pertes d'aides au logement au sein de la population. Ces effets redistributifs sont abordés selon plusieurs dimensions : les revenus, l'âge, le statut d'activité des individus, ou encore la configuration familiale des ménages.

CHAPITRE 1

LÉGISLATION DES AIDES AU LOGEMENT ET DESCRIPTIF DE LA RÉFORME

Ce chapitre présente la législation des aides au logements, et détaille le contenu de la réforme de contemporanéisation des ressources que nous évaluons. Après une présentation générale des aides au logement et de leur formule de calcul (parties 1.1 et 1.2), nous présentons les règles de prise en compte des ressources en vigueur avant la mise en place de la réforme (partie 1.3). Puis, nous décrivons le contenu de la réforme (partie 1.4), pour enfin détailler les effets que nous pouvons en attendre en termes de variation d'aides au logement (partie 1.5).

1.1 Présentation générale des aides au logement

Les aides au logement sont une prestation monétaire sous condition de ressources visant à couvrir une partie des frais de loyer pour les locataires ou une partie des mensualités de remboursement d'un prêt pour les accédants à la propriété jusqu'en 2020. Ces aides regroupent trois dispositifs, non-cumulables, attribuables par l'ordre de priorité suivant : l'allocation personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familial (ALF) et l'allocation de logement social (ALS). Ces trois

TABLEAU 1.1 – Types d’aides au logement

Logement conventionné ?	Personnes à charge ou Jeunes mariés ?	Type d’aide
Oui	–	APL
Non	Oui	ALF
Non	Non	ALS

aides diffèrent par leur critère d’attribution mais ont le même mode de calcul, qui dépend notamment de la zone géographique et des ressources des bénéficiaires.

Les APL, créées en 1977, s’adressent à toute personne habitant dans un logement conventionné. Il s’agit d’un logement ayant fait l’objet d’une convention entre le propriétaire et l’Etat concernant les conditions de location (loyer modéré, locataire sous un plafond de ressources, etc.). Les ALF, créées en 1948, sont historiquement les premières aides. Elles concernent les familles avec une personne à charge (enfant ou ascendant) ainsi que les jeunes couples mariés (pendant leurs cinq premières années de mariage) non-éligibles aux APL. Enfin les ALS, instaurées en 1971, ciblent toutes les personnes à bas revenus non éligibles aux APL et ALF, principalement les étudiants, les couples et les personnes âgées ou handicapées.

La distinction entre les différentes aides au logement est essentiellement une distinction administrative selon le type de financement et la population cible. Les différences de barème des aides au logement varient par contre selon le type de logement. On peut distinguer trois cas : les logements ordinaires des parcs social et privé (dits « hors-foyers »), les logements collectifs comme les foyers, maisons de retraite et résidences universitaires (dits « en foyers ») et les logements dont l’occupant est un propriétaire accédant.

Depuis 2018, le dispositif de réduction de loyer de solidarité permet aux locataires de certains logements sociaux et bénéficiaires des APL de bénéficier sous condition de ressources d’une réduction du montant de leur loyer. En contrepartie, le montant des APL dont bénéficient ces familles est lui aussi diminué, mais d’un

montant inférieur à celui de la réduction de loyer.

Les APL pour les accédants à la propriété ont été progressivement supprimées. Depuis le 1^{er} février 2018, seules quelques exceptions peuvent toujours y donner droit¹, avec une suppression totale du dispositif pour tous les prêts signés à partir du 1^{er} janvier 2020. Le dispositif existe toujours pour les bénéficiaires au titre d'un prêt signé avant 2020, qui peuvent avoir cette aide pour une durée de 30 ans maximum.

1.2 La formule de calcul des aides au logement

Cette partie présente les principaux éléments de la formule de calcul des aides au logement. Nous nous concentrons sur la formule concernant les locataires en logement ordinaire. Le secteur locatif des logements ordinaires concentre 91,3 % de la masse des dépenses d'allocations logement en 2018².

1.2.1 Les principaux éléments entrant dans la formule

La formule de calcul des aides au logement prend en compte différents paramètres qui varient selon le profil du foyer bénéficiaire³.

Tout d'abord, elle dépend de la zone géographique (z) dans laquelle se situe le logement. Cela permet de prendre en compte les différences de loyers entre territoires. Ainsi, le territoire français est divisé en 3 zones⁴ : la zone 1 comprend

1. A partir de cette date, seules les acquisitions d'un logement ancien situé en zone 3 et ayant fait l'objet d'un prêt aidé par l'État, peuvent donner droit aux APL au titre de l'accession à la propriété.

2. *Minima sociaux et prestations sociales, Ménages aux revenus modestes et redistribution*. Panoramas de la DREES, édition 2020, p. 262.

3. Le foyer du bénéficiaire au sens des aides au logement comprend, en plus de lui-même, son conjoint (marié, pacsé ou concubin) et ses personnes à charge. La notion de personne à charge du bénéficiaire et/ou de son conjoint est définie à l'article R823-4 du CCH. Les personnes à charge comportent les enfants de moins de 21 ans et dont les ressources sont inférieures à un certain seuil, ainsi que les ascendants sous contraintes d'âge, de ressources ou de validité. Peuvent aussi être à charge les autres membres de la famille sous certaines contraintes d'incapacité.

4. Ces zones ont été initialement définies par l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques.

Paris et une grande partie de la région Île-de-France ; la zone 2 le reste de la région Île-de-France, les agglomérations de plus de 10 000 habitants et la Corse ; la zone 3 le reste du territoire.

Le montant des aides au logement dépend également de la composition du « foyer » bénéficiaire (m) : s'il est en couple ou non et s'il a des personnes à charge. Il est important de noter que la notion de foyer au sens des aides au logement (que nous désignerons simplement par « foyer » dans ce qui suit pour alléger) diffère de la notion de « ménage », qui regroupe les individus domiciliés dans un même logement.

Enfin le montant du loyer hors charges (L_{hc}) ainsi que les ressources du bénéficiaire et des membres de son foyer (R) entrent en compte dans le calcul.

La formule de calcul peut se résumer ainsi :

$$AL(z, m, L_{hc}, R) = [E(z, m, L_{hc}) - P_p(R, m, L_{hc}) - M] * A(m, z, L_{hc}) \quad (1.1)$$

où :

- $AL(z, m, L_{hc}, R)$ est le montant d'AL perçu
- $E(z, m, L_{hc})$ est la dépense de location éligible ;
- $P_p(R, m, L_{hc})$ la participation personnelle du foyer ;
- M un abattement forfaitaire, fixé à 5 euros⁵.
- $A(m, z, L_{hc})$ un coefficient de dégressivité des aides au logement pour loyers « élevés ».

5. Voir l'arrêté du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement de l'aide personnalisée au logement.

1.2.2 La dépense éligible

Le dépense éligible correspond à la somme de deux termes, respectivement associés au loyer et aux charges locatives. Elle s'écrit de la manière suivante :

$$E(z, m, L_{hc}) = L(z, m, L_{hc}) + C(m) \quad (1.2)$$

où :

- $L(z, m, L_{hc})$ correspond au loyer réel hors charges (L_{hc}) dans la limite d'un loyer plafond qui dépend de la composition familiale et de la zone géographique ($L_{max}(z, m)$) :

$$L(z, m, L_{hc}) = \min[L_{hc}, L_{max}(z, m)] \quad (1.3)$$

Pour un ménage célibataire sans enfant, ce plafond vaut, en octobre 2020, 296,82 euros en zone 1, 258,69 euros en zone 2 et 242,46 euros en zone 3.

- $C(m)$ est un **forfait de charges locatives** qui varie en fonction de la composition familiale. Ce forfait est de 53,99 euros pour un célibataire ou un couple sans personne à charge.

1.2.3 La participation personnelle

La participation personnelle est une fonction des revenus des bénéficiaires. Plus ceux-ci sont élevés, plus cette participation est importante, et donc le montant de l'aide au logement faible. Cette participation s'écrit comme suit :

$$P_p(R, m, L_{hc}) = P_0(m, z, L_{hc}) + T_p(z, m, L_{hc}) * R_p(R, m) \quad (1.4)$$

P_0 est une participation minimale égale au maximum entre un montant forfaitaire (35,24 euros en octobre 2020), et 8,5 % de la dépense éligible :

$$P_0(z, m, L_{hc}) = \max[35, 24; 0, 085 * E(z, m, L_{hc})] \quad (1.5)$$

R_p est le revenu du bénéficiaire et de son foyer et T_p est un taux de prise en compte des revenus, variant en fonction de la zone géographique, de la composition du ménage et du loyer réel du ménage :

$$T_p(z, m, L_{hc}) = T_f(m) + T_l(z, m, L_{hc}) \quad (1.6)$$

T_p est la somme de T_f , un taux fixe qui dépend de la taille du ménage et de T_l , une fonction dépendant du ratio entre le loyer plafonné défini à l'équation (1.3) et un « loyer de référence », correspondant au plafond de loyer de la zone 2 de la configuration familiale du bénéficiaire. En notant $r(z, m, L_{hc})$ ce ratio, on a :

$$T_l = \begin{cases} 0 & \text{si } r(z, m, L_{hc}) < 45 \% \\ 0,0045 * (r(z, m, L_{hc}) - 0,0045) & \text{si } r(z, m, L_{hc}) \in [45 \% ; 75 \%] \\ 0,0045 * 0,3 + 0,0068 * (r(z, m, L_{hc}) - 0,0075) & \text{si } r(z, m, L_{hc}) > 75 \% \end{cases}$$

où :

$$r(z, m, L_{hc}) = \frac{L(z, m, L_{hc})}{L_{max}(2, m)}$$

R_p est la différence entre les ressources du bénéficiaire R (détaillées à la partie suivante) et un montant forfaitaire $R_0(m)$ dépendant de la composition familiale du foyer. Dans le cas où la différence est négative, on retient une valeur nulle :

$$R_p(R, m) = \max[R - R_0(m); 0] \quad (1.7)$$

1.2.4 Le coefficient de dégressivité

Le coefficient $A(m, z, L_{hc})$ est un coefficient de dégressivité des aides au logement pour loyers « élevés ». À partir d'un certain seuil de loyer réel (noté L_{s1}), les aides au logement versées diminuent progressivement, pour devenir nulles à partir d'un second seuil de loyer (noté L_{s2}). Ces seuils dépendent de la structure du ménage et de la zone dans laquelle se trouve le logement. A titre d'exemple, pour une personne seule vivant en zone 2, la dégressivité entre en compte à partir d'un loyer mensuel supérieur à 1 009 euros et la personne ne reçoit plus d'aides si le loyer mensuel est supérieur à 1 187 euros par mois.

Formellement, ce coefficient de dégressivité s'écrit comme suit :

$$A(m, z, L_{hc}) = \frac{\max [L_{s2}(z, m) - \max [L_{hc}; L_{s1}(z, m)]; 0]}{L_{s2}(z, m) - L_{s1}(z, m)}$$

1.3 La mesure des ressources avant la réforme

1.3.1 Les ressources prises en compte

Les ressources entrant dans le calcul des aides au logement sont celles du bénéficiaire, de son conjoint ainsi que des personnes vivant habituellement au foyer c'est-à-dire y ayant vécu au moins six mois durant l'année civile précédent la demande et y vivant toujours. Ce sont l'ensemble des revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après prise en compte des divers abattements, déductions et majorations applicables. Les revenus catégoriels regroupent les salaires, les pensions et rentes viagères, les revenus non salariés, les revenus fonciers, les revenus mobiliers, et les plus-values.

Les ressources des enfants du bénéficiaire ou de son conjoint et des ascendants au-dessus d'un certain âge vivant dans le foyer sont diminuées d'un abattement de 1,25 fois le plafond d'éligibilité à l'allocation de solidarité aux personnes âgées

(ASPA). Ce montant est de 10 838,4 euros en 2020.

Les ressources des étudiants sont considérées comme étant au minimum égales à un plancher dont le montant est de 7 700 euros en 2020 (art. R822-21 du Code de la construction et de l'habitation, ci-après CCH). L'idée derrière ce dispositif est que les revenus perçus « administrativement » par les étudiants reflètent mal la totalité de leurs ressources effectives, du fait notamment des éventuels transferts monétaires familiaux dont ils peuvent bénéficier. Ce plancher est appliqué à tout le foyer lorsque le demandeur ou son conjoint est étudiant.

Pour essayer de capter l'ensemble des ressources des bénéficiaires, le patrimoine mobilier financier et l'ensemble du patrimoine immobilier, à l'exception de la résidence principale et des biens à usage professionnel sont pris en compte dans le calcul des aides au logement si la somme des biens est supérieure à 30 000 euros. Plus précisément, sont pris en compte 50 % de la valeur locative dans le cas d'immeubles bâtis, 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et 3 % du montant des capitaux. Seul le patrimoine n'ayant pas produit de revenus imposés à l'impôt sur le revenu au cours de l'année est considéré.

Enfin, les personnes rattachées au foyer fiscal de leur parents ne sont pas éligibles aux aides au logement si ces derniers sont imposés à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

1.3.2 La période de référence

Avant l'entrée en vigueur de la réforme de la contemporanéisation des ressources, la période de référence pour la prise en compte des revenus est l'avant-dernière année civile (N-2), qui correspond, au début de l'année N, à la dernière année pour laquelle les ménages ont effectué une déclaration de revenus. Ainsi, il s'agit de la dernière année pour laquelle les ressources des demandeurs peuvent être confrontées aux informations fiscales disponibles. Cela signifie par exemple

que le montant des aides au logement pour l'ensemble de l'année 2020 est calculé à partir des revenus de l'année 2018.

Ce décalage temporel entre la période de référence et le moment de la demande peut aboutir à des situations dans lesquelles les ressources de demandeurs ainsi prises en compte ne reflètent pas leur situation au moment de la demande. Certains dispositifs s'ajoutent à cette période de référence par défaut afin de tenter de corriger ce décalage pour certaines situations.

Une première catégorie de dispositions vise à prendre en compte des changements de situation familiale pouvant affecter les ressources du demandeur. Les ressources du conjoint ne sont pas considérées en cas de décès, séparation, divorce, incarcération ou si le conjoint arrête toute activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans. Cette mesure entre en compte dès le premier mois suivant le changement de situation, afin de ne pas prendre en compte les revenus d'un membre n'étant plus présent dans le foyer.

Une deuxième catégorie permet de prendre en compte des changements de situation d'activité des bénéficiaires ou de leur conjoint. Ainsi, un abattement de 30 % est appliqué aux revenus d'activité professionnelle et aux indemnités de chômage des personnes cessant toute activité au bénéfice d'une pension de retraite, d'invalidité, ou de l'allocation pour adulte handicapé (AAH). Un abattement de 30 % sur les revenus d'activité est également appliqué aux personnes étant au chômage indemnisé depuis au moins deux mois. Ce dispositif consiste à supposer implicitement que les revenus de remplacement (allocations de chômage et pensions de retraite) représentent 70 % des revenus d'activité des individus ayant droit. Enfin, une neutralisation des revenus d'activité et des indemnités chômage (mise à zéro de ces ressources) est effectuée lorsque le demandeur est bénéficiaire, depuis au moins un mois, du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou en situation de chômage non indemnisé. L'ensemble de ces mécanismes prennent fin dès que la personne ou le foyer bénéficiaire n'est plus dans la situation

ouvrant droit à l'abattement ou la neutralisation (reprise d'activité, sortie du RSA, etc.).

A l'inverse, un dispositif d'évaluation forfaitaire vise à prendre les ressources contemporaines des demandeurs lorsqu'est anticipé le fait que leur situation financière en termes de revenus d'activité s'est améliorée depuis l'avant-dernière année (art. R822-18 et R822-19 du CCH). Sont concernés par ce dispositif les foyers dont le total des ressources du demandeur et de l'éventuel conjoint en N-2 ne dépassent pas un certain seuil⁶, et lorsque le demandeur ou le conjoint exerce une activité professionnelle le mois précédant la demande. Les ressources de la personne exerçant une activité sont alors égales, non pas à celles de l'année N-2, mais à 12 fois la rémunération de son activité professionnelle de l'avant-dernier mois précédant la demande pour les salariés, ou, s'il est travailleur non salarié, à 1 500 fois le Smic horaire en vigueur au 1^{er} juillet qui précède la demande. Cependant, ce dispositif d'évaluation forfaitaire est plus souple pour les jeunes de moins de 25 ans ; il ne s'applique ni en cas d'activité uniquement non-salariée (du jeune isolé ou du couple), ni lorsque les ressources salariées contemporaines sont inférieures à un certain seuil (art. R822-20 du CCH). Ces dispositions plus souples pour les ménages jeunes concernant l'évaluation forfaitaire leur laisse ainsi plus fréquemment le bénéfice d'aides associées à des ressources N-2 plus faibles.

1.4 La réforme de la contemporanéisation des ressources

Le décret n°2019-1574 du 30 décembre 2019, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, modifie les modalités de prise en compte des ressources dans le calcul des

6. Pour la première demande, ce seuil est de 1 015 fois le Smic horaire en vigueur au 31/12/N-2. Pour la seconde demande, l'éligibilité à l'évaluation forfaitaire est conservée. Pour la troisième, le seuil est égal à zéro.

aides au logement, dans le sens d'une contemporanéisation des ressources, et ce afin de rendre ces aides plus réactives aux changements de revenus des ménages.

La réforme a été initialement annoncée pour l'année 2019 dans le projet de loi de finance pour 2019. C'est finalement le décret n°2019-1574 du 30 décembre 2019 qui fixe le détail de la réforme pour une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2020. Repoussée une première fois en avril 2020 pour des raisons techniques, la réforme est de nouveau repoussée du fait de la crise sanitaire, pour entrer finalement en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (voir le décret n°2020-1816 du 29 décembre 2020 qui modifie le calendrier d'application du décret n°2019-1574).

1.4.1 Modification de la période de référence

Le décret n°2019-1574 modifie la période de référence des ressources. Cette période est dorénavant non plus l'année N-2, mais la période allant du 13^{eme} au 2^{eme} mois précédant le mois de la demande. Les revenus concernés par cette réforme sont les salaires et les revenus de remplacement. La prise en compte de revenus contemporains est possible grâce à la mobilisation de la déclaration sociale nominative (DSN), un document administratif rempli chaque mois par les employeurs concernant leurs employés. Ce document est enrichi d'un équivalent transmis par les organismes de protection sociale concernant les revenus de remplacement. Les revenus du capital et les revenus des travailleurs non salariés n'étant pas dans le champ de ces documents, leur période de référence reste l'année N-2. La période de référence pour les pensions alimentaires versées et perçues, ainsi que pour les frais professionnels devient la dernière année civile (N-1).

A la prise en compte de ressources plus récentes s'ajoute un renouvellement des droits plus fréquent. Le montant des aides au logement est désormais recalculé tous les trois mois en prenant en compte à chaque fois les 12 derniers mois. Avant la réforme, la révision des prestations était faite, sauf changement de situation fa-

miliaire, d'activité ou de logement, uniquement au 1^{er} janvier de chaque année. Ce changement rend le montant des aides au logement plus réactif aux variations de revenus.

Cette prise en compte des revenus contemporains s'accompagne de la suppression de l'évaluation forfaitaire. Pour les travailleurs non salariés, dont la période de référence de change pas, un dispositif proche est instauré : en cas de début d'activité entre N-2 et la date de la demande, les revenus retenus sont ceux des 12 derniers mois, déclarés par le demandeur.

Enfin, Les dispositifs d'abattements et de neutralisation des ressources sont maintenus dans les mêmes conditions qu'avant la réforme, mais appliqués aux ressources de la nouvelle période de référence.

1.4.2 Mise en place d'un forfait de ressources pour les étudiants

La réforme convertit le plancher de ressources pour les étudiants en forfait (art. R822-20 du CCH, modifié par l'art. 7 du décret). Autrement dit, les ressources de tous les étudiants sont considérées égales à ce forfait. Le forfait étant du même montant que l'ancien plancher, cet aspect de la réforme ne peut qu'avoir un effet neutre ou positif sur le montant d'aides : si l'étudiant dispose de ressources supérieures au forfait, l'application du forfait abaisse son niveau de ressources considérées pour le calcul de l'aide, ce qui n'était pas le cas avec l'application du plancher auparavant.

1.4.3 Le cas des contrats de professionnalisation

Ce forfait étudiant ne concerne pas en revanche les titulaires d'un contrat de professionnalisation, considérés en transition entre la vie étudiante et la vie professionnelle. Il s'agit néanmoins d'individus en formation pouvant être également affectés négativement par la réforme du fait que leur insertion implique potentiel-

lement des ressources courantes supérieures à leurs ressources en N-2. A des fins de compensation, la réforme prévoit un abattement à hauteur du Smic mensuel sur les revenus tirés des contrats de professionnalisation (art. R822-18 du CCH), ce qui consiste à assimiler le statut de ces contrats à celui des apprentis. Cet abattement est instauré en juin 2021 (par le décret 2021-720 du 4 juin 2021) et est applicable de manière rétroactive.

1.4.4 Dispositifs de transition

Des dispositifs de transition sont prévus pour éviter que la réforme n'entraîne un choc négatif d'aides trop important pour certains publics (art. 26 du décret n°2019-1574, ajusté par le décret 2021-720 du 4 juin 2021). Ainsi, si la réforme entraîne une diminution de l'aide, le montant du dernier mois avant la réforme est maintenu pour les bénéficiaires d'un abattement ou d'une neutralisation, pour les étudiants ainsi que pour les titulaires d'un contrat de professionnalisation. Ce maintien transitoire prend fin en cas de changement de situation, de déménagement, ou au plus tard en janvier 2022 pour les bénéficiaires d'un abattement ou d'une neutralisation, en juillet 2022 pour les étudiants et en septembre 2021 pour les titulaires d'un contrat de professionnalisation.

1.5 Les effets attendus de la réforme

Au regard du contenu de la réforme, il nous est déjà possible de dresser la nature des changements d'aides au logement qui en résultent, avant d'en apporter une évaluation quantitative.

De manière générale, la variation d'aides au logement qu'implique la réforme pour un foyer donné dépend de la différence de ses ressources entre la nouvelle période de référence (douze derniers mois glissants, actualisés tous les trimestres)

et l'ancienne (avant-dernière année civile). Si l'on considère les aides au logement perçues tout au long de l'année courante (année N), la « base ressources » des aides au logement (c'est-à-dire la mesure des ressources utilisée pour le calcul des aides au logement) dépend des ressources du foyer sur deux années, du fait de l'actualisation tous les trimestres des douze derniers mois glissants (par exemple : pour les mois de janvier à mars 2021, sont prises en compte les ressources de décembre 2019 à novembre 2020 ; pour les aides au logement d'octobre à décembre 2021, sont considérées les ressources de septembre 2020 à août 2021). Dans l'ancien système, la base ressources dépend tout au long de l'année N des ressources perçues en N-2.

Ainsi, vont connaître une baisse (respectivement une hausse) des aides au logement les foyers dont les ressources suivent une tendance ascendante (respectivement descendante) entre les années N-2 et N. Néanmoins, au regard des différentes dispositions existantes qui s'ajoutent au calcul des ressources par défaut, il existe un nombre important de cas de figure qui dérogent à ces effets attendus.

Les foyers éligibles à la neutralisation seront peu affectés par la réforme, les critères d'éligibilité aux neutralisations étant inchangés : les revenus d'activité et les indemnités chômage des foyers concernés, quelle que soit la période de référence, sont considérées comme égaux à zéro avant et après réforme.

Les foyers soumis à l'évaluation forfaitaire sous le système sans réforme verront leurs aides au logement augmenter du fait de la réforme, si les ressources du seul mois pris en compte dans l'évaluation forfaitaire sont, une fois annualisées, supérieures aux ressources des douze derniers mois glissants. C'est le cas pour des foyers ayant une trajectoire ascendante de leurs ressources entre les années N-2 et N. Étant donné que l'évaluation forfaitaire visait à cibler les foyers avec de telles trajectoires, on peut penser que la suppression de l'évaluation forfaitaire irait donc davantage dans le sens d'une hausse des aides au logement, les ressources nouvellement prises en compte étant dans ces cas précis moins contemporaines que celles

considérées dans l'ancien système.

Ainsi, du fait de l'évaluation forfaitaire, un retour à l'emploi ou une entrée dans l'emploi, par rapport à l'année N-2, pourrait engendrer une hausse des aides au logement. Cet effet peut néanmoins ne pas être constaté pour les jeunes de moins de 25 ans qui, comme expliqué dans la Section 1.3, bénéficiaient de dispositifs dérogatoires leur permettant sous certaines conditions de ne pas être soumis à l'évaluation forfaitaire. Pour les jeunes actifs occupés de moins de 25 ans, dont les aides au logement étaient plus fréquemment calculées sur leurs ressources de N-2, la réforme peut ainsi entraîner plus fréquemment une baisse des aides perçues.

Concernant les foyers sujets aux abattements, les effets de la réforme dépendront, comme dans le « cas général », de la différence de ressources entre la nouvelle et l'ancienne période de référence. En effet, les règles d'éligibilité aux abattements ne changent pas, et la différence est que ces abattements seront appliqués à la nouvelle base ressources et non plus à l'ancienne. Néanmoins, ces abattements ne s'appliquent pas à toutes les ressources et la composition des ressources d'un foyer peut évoluer entre l'année N-2 et l'année N. Par exemple, l'abattement de 30 % appliqué aux personnes en situation de chômage indemnisé ne s'applique qu'aux revenus d'activité, et il est tout à fait plausible et intuitif que, pour un individu éligible à cet abattement, la part des revenus d'activité dans ses ressources soit plus importante en N-2 qu'en N.

Les dispositions spécifiques aux étudiants sont également sources d'effets spécifiques pour cette catégorie de la population. La transformation du plancher en forfait va réduire le montant de ressources pris en compte (et donc augmenter les aides au logement) pour les étudiants dont les ressources effectives sont supérieures au montant de l'ancien plancher devenu un forfait. Quant aux titulaires de contrats de professionnalisation, nous pouvons nous attendre à ce qu'ils voient leurs aides au logement rester stables, du fait de l'abattement à hauteur d'un Smic, voire augmenter si leurs ressources en N-2 sont supérieures à leurs ressources après

abattement ou s'ils étaient sujets à l'évaluation forfaitaire. Le seul cas de perte serait associé à une rémunération supérieure au Smic dont l'excédent après abattement serait supérieur aux anciennes ressources N-2.

Quel que soit le cas de figure parmi ceux listés ci-dessus, sa quantification nécessite de disposer d'informations sur les trajectoires de ressources des individus sur trois années (de N-2 à N). Ce rapport évalue cette réforme des aides au logement en rassemblant différentes sources de sorte à disposer d'une information précise sur ces trajectoires. Le chapitre suivant décrit notre méthodologie concernant la construction de cet ensemble d'informations.

CHAPITRE 2

CONSTRUCTION D'UNE BASE DE DONNÉES SUR LES TRAJECTOIRES DE REVENUS

Ce chapitre décrit la construction d'une base de données représentative de la population française donnant des informations sur chaque ménage, sa structure familiale, son logement, sa zone de résidence et la trajectoire de revenus de chaque membre du ménage.

Pour ce faire, nous exploitons les fichiers démographiques d'origine fiscale sur les logements et les individus (Fideli), produits par l'Insee, qui contiennent l'ensemble de ces informations pour une année donnée. Afin de mobiliser des données sur les revenus des membres d'un ménage sur trois années consécutives, nous apparions entre eux deux millésimes des données Fideli.¹

Ce chapitre présente en détail la méthodologie associée à la constitution de cette base de données. La partie 2.1 décrit la source Fideli, puis la partie 2.2 détaille

1. L'accès aux données administratives individuelles exploitées dans ce rapport, et leur traitement à des fins de recherche font l'objet d'un encadrement et d'une réglementation spécifique. Le présent rapport s'inscrit dans un projet de recherche dont le traitement de données associé a été enregistré au registre RGPD du laboratoire Paris Jourdan Sciences Economiques, sous le numéro d'inscription 2-20089.

l'appariement statistique des différents millésimes de Fideli. Enfin, la partie 2.3 présente des statistiques descriptives sur les trajectoires de revenus des individus.

2.1 Les fichiers Fideli

Fideli est une base administrative d'origine fiscale, exhaustive de la population française, et issue d'un rapprochement de différents fichiers gérés par la Direction générale des Finances Publiques (DGFIP) : fichiers des propriétés bâties, fichiers de l'impôt sur le revenu et fichiers de la taxe d'habitation. Pour chaque logement, nous disposons de ses coordonnées postales et géographiques, de ses caractéristiques telles que renseignées dans les fichiers fonciers (surface, nombre de pièces, équipement, etc.) et des caractéristiques de ses occupants : âge, revenus fiscaux, statut marital, liens familiaux entre les occupants d'un même logement. Concernant les revenus, Fideli renseigne des revenus catégoriels individualisés dans la déclaration de revenus (salaires, revenus des travailleurs non salariés, pensions alimentaires perçues, allocations chômage, pensions de retraite). Nous connaissons également les liens fiscaux entre chaque occupant d'un logement (délimitation des foyers fiscaux à l'impôt sur le revenu, des foyers associés à la taxe d'habitation) et la nature du lien entre un individu et un logement (résidence principale, seule domiciliation pour l'impôt sur le revenu, etc.).

Les fichiers Fideli sont produits chaque année, le premier millésime étant celui de 2015. Le millésime de Fideli de l'année N renseigne la situation des ménages et des logements au 1^{er} janvier de l'année N, et les revenus de la déclaration de l'année N, c'est-à-dire les revenus perçus en N-1.

Les fichiers Fideli sont aussi enrichis des informations des fichiers Filosofi produits par l'Insee (dispositifs sur les revenus localisés sociaux et fiscaux). Ces fichiers donnent des informations relatives au revenu disponible des « ménages fiscaux »

ordinaires². Ils rassemblent différentes sources administratives de la DGFIP relatives aux revenus déclarés et aux prélèvements obligatoires et des sources relatives aux prestations sociales, provenant de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Un ménage fiscal est associé à un logement pour lequel coïncident au moins une déclaration de revenus et une occupation de ce logement au sens de la taxe d’habitation. Fideli contient ainsi, pour chaque logement renvoyant à un ménage fiscal ordinaire, le revenu disponible de ce ménage, son niveau de vie, ainsi que le montant de ses prestations sociales. En guise de décomposition de ces prestations, les aides au logement sont également renseignées dans des variables à part. Sont récupérées de Filosofi également deux variables relatives aux revenus du capital du ménage fiscal : une pour les revenus fonciers et une pour les revenus de valeurs mobilières. Le millésime N de Fideli est enrichi du millésime N-1 de Filosofi, le millésime N-1 de Filosofi étant issu des fichiers administratifs de la taxe d’habitation de l’année N et des déclarations des revenus perçus en N-1.

Un millésime de Fideli comporte également les informations concernant l’année précédente. Pour chaque logement et individu, sont renseignées les informations relatives à l’année N-1 (situations au premier janvier N-1 et revenus perçus en N-2). Les mêmes données concernant l’année N-1 sont ainsi présentes à la fois dans le millésime de l’année N et dans celui de l’année N-1, ce qui permet de lier deux millésimes consécutifs.

Ainsi, nous « panélistons » Fideli : nous lions deux millésimes consécutifs de Fideli, c’est-à-dire que nous cherchons à identifier pour chaque observation (individu

2. Le champ des ménages ordinaires exclut les logements en institution (foyers, maisons de retraite, prisons, etc.) et les sans-domicile. Un ménage fiscal est associé à un logement pour lequel coïncident au moins une déclaration de revenus et une occupation de ce logement au sens de la taxe d’habitation. Un ménage fiscal est composé de l’ensemble des individus dont la déclaration de revenus dans laquelle ils figurent est domiciliée dans le logement. Par exemple, un jeune rattaché fiscalement à ses parents mais domicilié dans un autre logement sera dans le ménage fiscal de ses parents. Filosofi couvre la France métropolitaine, la Martinique et la Réunion.

ou logement) d'un de ces deux millésimes où elle se situe dans l'autre millésime. On parle de « panélisation », car il s'agit de reconstituer un « panel », c'est-à-dire une base de donnée qui permet de suivre les unités d'intérêt (individus, logements) au cours du temps. Il est important de noter que, bien que contenant les informations de l'année N-1, les millésimes N et N-1 sont anonymisés et contiennent des identifiants (identifiants individu et logement) générés de manière totalement indépendante entre millésime. Autrement dit, un même individu ou un même logement n'aura pas le même identifiant dans les deux millésimes. Nous lions donc ces deux millésimes à partir des caractéristiques N-1 présents dans ces deux millésimes qui de part leur précision (localisation, nombreuses caractéristiques socio-économiques) permettent de retrouver de nombreux individus dans deux millésimes. La section suivante présente cette procédure, dite procédure de panélisation.

2.2 La panélisation de Fideli

2.2.1 Le fichier et le champ de départ

Notre base de départ est le millésime 2017 de Fideli³. Notre procédure de « panélisation » vise à récupérer pour chaque individu présent dans Fideli 2017 ses revenus présents dans Fideli 2016. Ainsi, nous obtenons un fichier avec pour chaque individu ses revenus pour les années 2014 à 2016.

Notre champ d'analyse est composé des ménages habitant dans des logements présents dans les fichiers de taxe d'habitation en 2017. Ces fichiers renseignent notamment le statut d'occupation du logement, et disposer de cette information est nécessaire pour simuler les aides au logement. Ce champ comporte 64,9 millions d'individus, à comparer avec une population totale de 66,5 millions d'individus en

3. Nous utilisons le millésime 2017 dans notre modèle de simulation TAXIPP par nécessité de cohérence avec les millésimes des autres bases de données utilisées dans le modèle. Pour plus de détails, voir le Chapitre 3

2017 selon le recensement de la population ⁴.

2.2.2 La méthode d’appariement

Le millésime 2017 de Fideli contient toutes les informations des individus au premier janvier 2017 (adresse, logement, situation familiale, changement dans l’année, etc.), leurs revenus de l’année 2016, mais également toutes les informations de leur situation au premier janvier 2016 ainsi que leurs revenus de l’année 2015. De la même manière, le millésime 2016 de Fideli contient la situation des ménages au premier janvier 2016 et leurs revenus de 2015, ainsi que leurs situations au premier janvier 2015 et leurs revenus perçus en 2014.

Cette structure permet d’avoir des informations communes entre les deux millésimes : la situation au premier janvier 2016 ainsi que l’ensemble des revenus pour l’année 2015. C’est sur la base de ces informations que les individus sont reliés entre deux millésimes. De cette liaison, on récupère pour chaque individu de Fideli 2017 (contenant ses revenus 2016), ses revenus de 2015 et 2014, renseignés dans Fideli 2016.

Appariement des identifiants logement. Fideli est divisée en plusieurs tables : une table logements et une table individus, les deux étant reliées par un identifiant logement. La première étape de l’appariement consiste à relier les identifiants logements des deux millésimes. Cela facilite l’appariement des individus puisque cela permet d’identifier les individus dans le même logement dans les deux bases.

L’appariement des identifiants logement est réalisé en utilisant les adresses de

4. Population légale issue du recensement 2017, Décret n°2019-1546 du 30 décembre 2019. Néanmoins, afin d’avoir un diagnostic correct et complet de ce que produit notre panélisation, la procédure en elle-même est réalisée en prenant l’ensemble des individus de Fideli 2017. Par exemple, si nous faisons les restrictions évoquées ci-dessus en amont de la panélisation, un individu de Fideli 2016 non rattaché avec un individu de Fideli 2017 pourrait être source d’erreur, ou simplement dû au fait que cet individu 2016 est décédé et donc non présent dans notre champ de Fideli 2017, chose que l’on ne peut pas savoir avec les seules informations de Fideli 2016 et dont on ne peut pas bien rendre compte si l’on fait des restrictions dans Fideli 2017.

ceux-ci (code commune, code de rue et numéro de rue, étage pour les appartements), ainsi que leurs caractéristiques (catégorie de logement, surface, nombre et types de pièces). La précision des informations permet de retrouver dans cette première étape 97 % des logements de notre champ d'analyse. Pour ces logements, on obtient donc une correspondance entre les identifiants des deux millésimes qui est réutilisée dans le reste de la panélisation.

Appariement individus de façon unique. La deuxième étape relie les individus en se servant du résultat de la première étape, mais aussi des caractéristiques individuelles suivantes : sexe, année de naissance, commune de naissance, valeur de chaque revenu catégoriel individuel présent dans Fideli. 85,8 % des individus de notre champ d'analyse (soit 55,7 millions d'individus) sont retrouvés exactement dans Fideli 2016, c'est-à-dire qu'il existait dans Fideli 2016 une et unique personne avec exactement les mêmes informations pour toutes les variables communes entre les deux millésimes.

Appariement unique de logements et d'individus. Certains logements n'ont pas été retrouvés de manière unique à la première étape dans Fideli 2016 car ils n'étaient pas identifiés de manière unique par leurs caractéristiques ; en d'autres termes, il existe des logements distincts, mais « doublons » du point de vue de leurs caractéristiques. Néanmoins, les caractéristiques de logement mais aussi individuelles (les mêmes que celles évoquées précédemment) peuvent, en étant utilisées simultanément, permettre d'identifier de manière exacte certains individus qui ne l'étaient pas en appariant d'abord les logements, puis les individus au sein des logements appariés. De la sorte, nous retrouvons 2 % supplémentaires d'individus de notre champ d'analyse.

Cas des enfants mineurs. Nous traitons ensuite le cas des enfants mineurs, dont les variables de revenus sont manquantes dans Fideli. Nous rapprochons ces individus sur la base de leur identifiant logement (dans le cas où leur logement a été bien rapproché lors de la toute première étape) et de leur année de naissance, toujours sous la contrainte d’absence de doublons. 4,2 % d’individus supplémentaires sont appariés. En cas de doublons cohérents entre les deux millésimes (pour un logement que l’on a lié entre Fideli 2016 et 2017, les deux millésimes renseignent deux individus mineurs avec la même année de naissance pour ces deux individus), nous faisons une allocation aléatoire, et rapprochons ainsi 1,3 % d’individus de notre champ d’analyse⁵.

Appariement individus restants. Enfin, nous traitons les individus restants, ayant un identifiant logement, mais n’ayant toujours pas été appariés⁶. Nous les apparions exactement avec toujours les mêmes variables individuelles, pour les observations où aucune n’est manquante (sexe, année et commune de naissance, revenus catégoriels), et retrouvons 1 % d’individus supplémentaires. Nous procédons ensuite de même, en neutralisant l’année de naissance dans l’appariement (c’est à dire en excluant l’année de naissance des variables utilisées pour l’appariement), ce qui nous permet d’apparier encore quelques individus de notre champ d’analyse.

Une base sur la trajectoire des revenus. A l’issue de ces étapes, 61,1 millions d’individus sur les 64,9 millions de Fideli 2017 de notre champ ont été retrouvés, ce qui est un très bon signal sur la capacité de notre appariement à renseigner les trajectoires de revenus des individus sur les trois années investiguées. Concernant

5. Cette allocation aléatoire ne porte à aucune conséquence, puisque ces enfants sont « interchangeables » du point de vue du calcul des allocations logement.

6. Notre procédure de panélisation couvrant l’ensemble des individus de Fideli présents en 2017, certaines étapes sont relatives aux individus sans d’identifiant logement car vivant dans un logement hors du champ de la taxe d’habitation. Ces individus sont reliés en fonction de leur adresse de domiciliation fiscale (pour l’impôt sur le revenu) et des mêmes variables individuelles d’appariement que les individus avec identifiant logement. Ces individus sans identifiant logement étant hors de notre champ d’analyse, nous ne détaillons pas ces étapes ici.

les individus restants, 80 % d'entre eux ont des revenus 2015 manquants dans Fideli 2017. Les revenus des individus non-retrouvés sont mis à zéro pour les années manquantes.

Nous disposons ainsi à l'issue de cet appariement d'une **base de données inédite**, à la fois quasi-exhaustive de la population française, et avec une information extrêmement précise de la variabilité inter-annuelle des revenus des individus. Une telle information n'a, à notre connaissance, jamais été utilisée pour un exercice de microsimulation socio-fiscal en France, alors que le calcul de l'ensemble des prestations sociales se caractérise par un décalage temporel entre le moment de la demande de la prestation et la période de référence pour les ressources. La base de données obtenue après panélisation nous permet de capter ce décalage et d'évaluer avec précision l'impact de la réforme des aides au logement, qui, justement, vise à réduire ce décalage. Autrement dit, seule une base de données rendant compte de manière exacte de l'évolution sur trois ans des revenus des individus est à même d'évaluer correctement les conséquences de la réforme.

Avant de passer à la description puis à la présentation des résultats de notre exercice de microsimulation à proprement parlé, la section suivante présente des statistiques descriptives sur les trajectoires tirées de cette base appariée.

2.3 Les trajectoires de revenus observés dans Fideli

L'historique des revenus, reconstitué avec Fideli, permet une première appréhension de la dynamique des revenus sur trois ans et donc d'avoir des premières pistes quant aux effets de la réforme. Afin de comparer les dynamiques de revenus entre la population totale et les bénéficiaires des aides au logement, cette section présente des statistiques descriptives restreintes au champ Filosofi (voir la Section 2.1 pour une définition de ce champ), pour lequel nous disposons pour chaque ménage des montants d'aides au logement effectivement perçus.

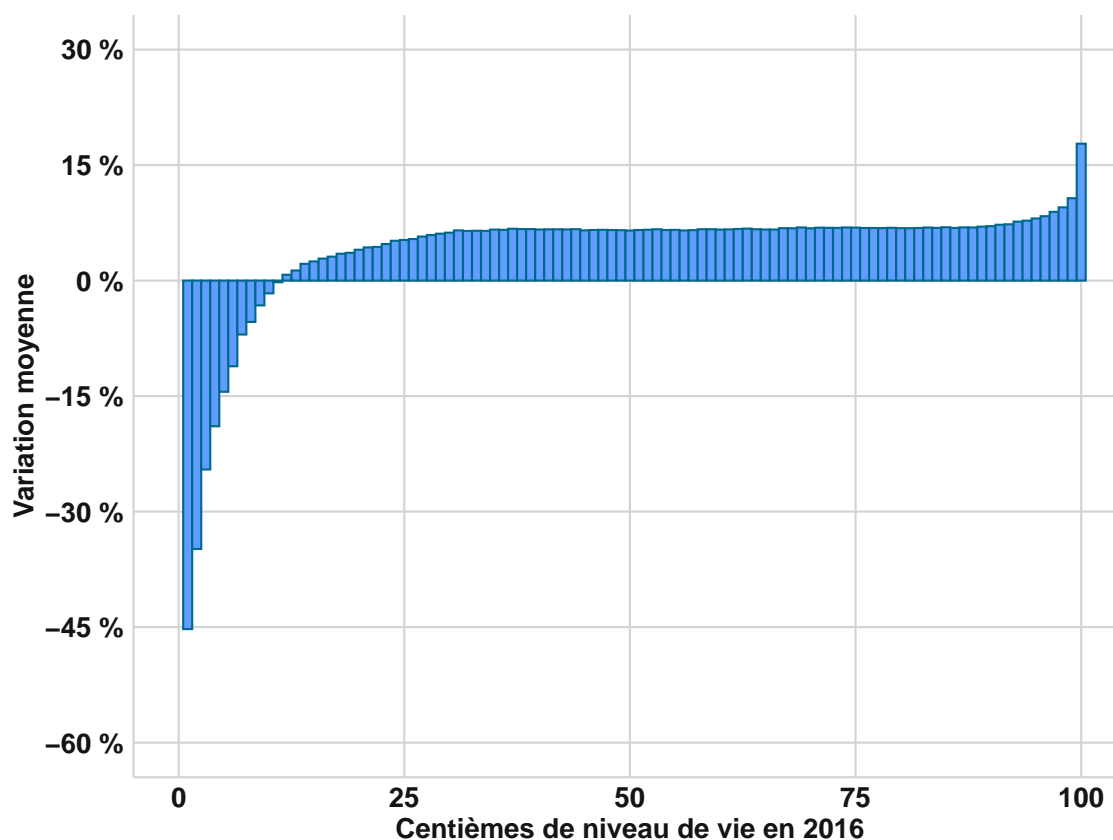
La Figure 2.1 présente la variation moyenne de revenus entre 2014 et 2016 par centième de niveau de vie en 2016⁷. La variable de niveau de vie est celle issue de Filosofi. Chaque centième représente 1 % des individus. Autrement dit, on alloue à chaque individu de la population le niveau de vie de son ménage, et on classe en fonction de ce niveau de vie les individus en 100 catégories de taille égale. Le premier centième est composé des 1 % des individus appartenant à un ménage ayant les niveaux de vie les plus faibles et le dernier centième les 1 % ayant les niveaux de vie les plus élevés. Pour chacun de ces centièmes, la Figure 2.1 montre la variation moyenne par UC des revenus catégoriels du ménage de l'individu. Nous prenons seulement en compte les revenus catégoriels concernés par le changement de la période de référence de N-2 aux 12 derniers mois glissants, à savoir les salaires, les pensions de retraite et les allocations chômage.

Cette figure montre qu'une large partie de la population a vu ses revenus augmenter en moyenne, d'environ 6,5 % sur deux ans au niveau de la médiane. Les individus des 10 premiers centièmes de la distribution ont en revanche vu leurs revenus diminuer en moyenne entre 2014 et 2016. Cet effet moyen est en partie mécanique, se situer tout en bas de la distribution ayant moins de probabilité d'être consécutif à une hausse de revenus. Ce constat laisse anticiper le fait que les individus du bas de la distribution des revenus devraient voir leurs aides au logement plutôt augmenter, si elles ne restent pas constantes par exemple du fait de dispositifs de neutralisation des ressources. Les « perdants » à la réforme devraient en revanche se situer plus haut dans la distribution des revenus.

Cette première figure est relative à la population totale, et ne prend pas en compte la distribution des bénéficiaires des aides au logement au sein de la popu-

7. Le niveau de vie d'un ménage est égal à son revenu disponible (revenu après paiement des prélèvements obligatoires et versement des prestations sociales) divisé par son nombre d'unités de consommation (UC). Le nombre d'UC vise à corriger le revenu disponible de la taille du ménage tout en prenant en compte les économies d'échelle liées à la mutualisation des dépenses entre individus d'un même ménage. La personne de référence du ménage compte pour une unité. Tout individu supplémentaire de 14 ans et plus compte pour 0,5 unité et tout individu supplémentaire de moins de 14 ans pour 0,3 unité.

FIGURE 2.1 – Variation des revenus de salaire, retraite ou chômage entre 2014 et 2016, selon le niveau de vie de 2016



LECTURE : Ce graphique montre, pour chaque centième de niveau de vie en 2016, la variation moyenne par UC, entre 2014 et 2016, des revenus catégoriels concernés par la réforme des allocations logement (salaires, pensions de retraite, et allocations chômage). Les individus du 75^{ème} centième de niveau de vie ont vu, en moyenne, leurs revenus augmenter de 6,9 % entre 2014 et 2016.

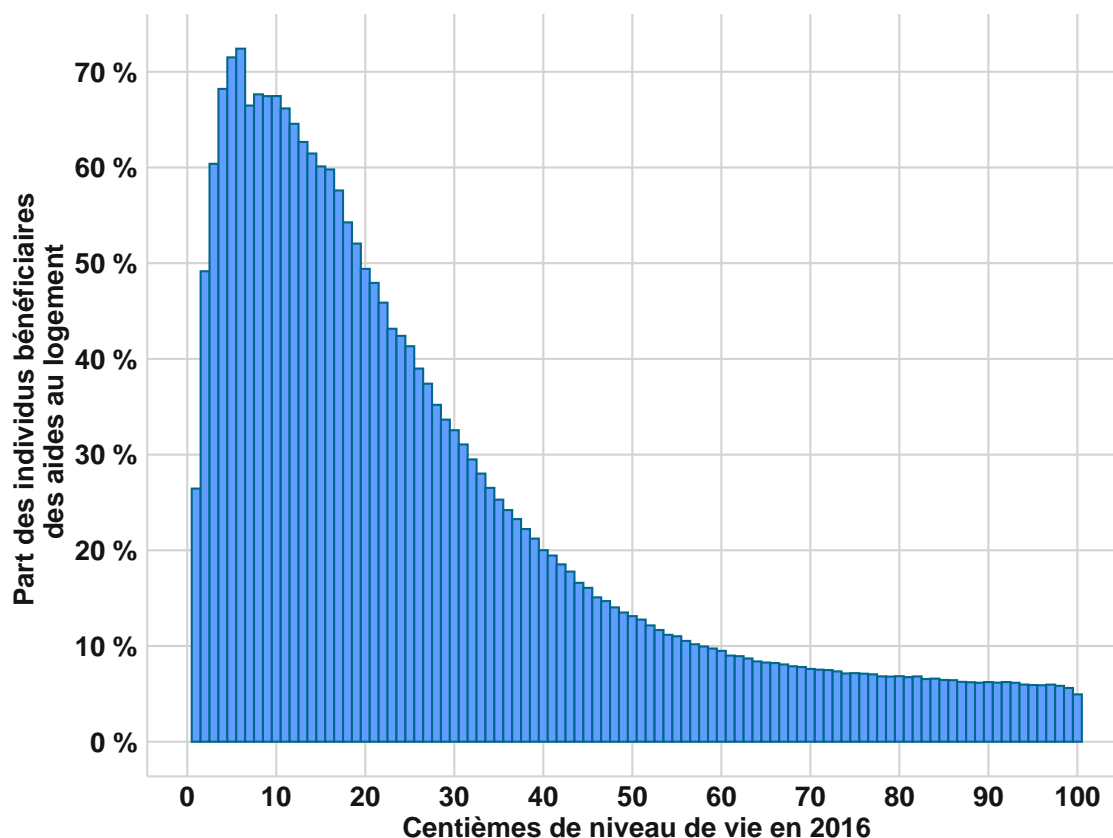
NOTES : Les centièmes sont définis à l'échelle individuelle (voir le texte). La valeur du niveau de vie pour la définition des centièmes provient de la variable Filosofi des fichiers Fideli. Le champ couvert est donc celui des ménages fiscaux ordinaires.

SOURCES : Ces statistiques sont issues de la panélisation entre Fideli 2017 (contenant les revenus 2016 et 2015) et 2016 (contenant les revenus 2015 et 2014) ; Fideli 2016 et 2017 (Insee).

lation. La Figure 2.2 permet de compléter cet aspect en montrant par centième de niveau de vie la part des individus appartenant à des ménages bénéficiaires de ces aides. Les bénéficiaires des aides au logement sont plutôt concentrés dans le bas de la distribution, ce qui est naturel dans la mesure où les aides au logement sont destinées aux ménages à faibles ressources. La part des bénéficiaires est néanmoins croissante pour les tous premiers centièmes. Ceci s'explique par la part des propriétaires, plus importante dans les premiers centièmes de niveau de vie. La part

des individus locataires (présentée dans la Figure A1 en annexe) augmente ensuite rapidement.

FIGURE 2.2 – Part des bénéficiaires des aides au logement dans chaque centième de niveau de vie de 2016



NOTES : Cette figure montre pour chaque centième de niveau de vie la part des bénéficiaires des aides au logement en 2016. Les centièmes sont définis à l’échelle individuelle (voir le texte). La valeur du niveau de vie pour la définition des centièmes provient de la variable Filosofi des fichiers Fideli. Le champ couvert est donc celui des ménages fiscaux ordinaires.

LECTURE : Parmi les individus du 40^{ème} centième de niveau de vie, en 2016, 20 % font partie de ménages bénéficiaires des aides au logement.

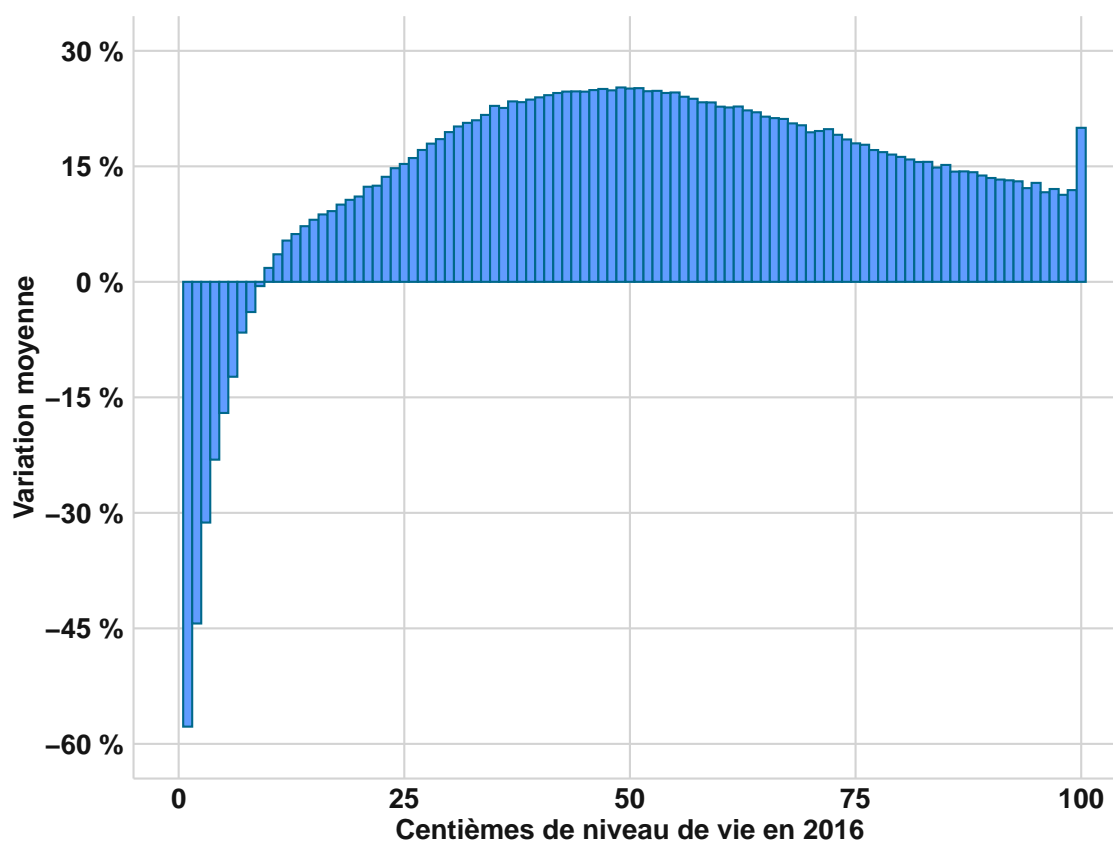
SOURCE : Fideli 2017.

Néanmoins, jusqu’en haut de la distribution, une part non nulle des individus est bénéficiaire des allocations, à savoir 4,9 % au niveau du dernier centième. Nous recensons notamment deux explications de cette persistance jusqu’en haut de la distribution. D’une part, cette persistance peut s’expliquer par la dynamique des revenus des ménages sur deux ans. Un ménage ayant connu une très forte augmentation de revenus sur deux ans peut se retrouver en haut de la distribution des revenus aujourd’hui mais être éligible aux allocations logement du fait de ses

faibles ressources de l'avant-dernière année civile. D'autre part, elle peut s'expliquer par des ménages « multi-foyers » au sens des aides au logement. Les aides au logement sont calculées au sein d'une certaine définition du « foyer » (voir le Chapitre 1), et un même ménage peut contenir plusieurs foyers ainsi définis. Il peut ainsi exister des configurations où un foyer du ménage a des ressources suffisamment faibles pour être bénéficiaire des aides au logement, alors que les ressources du ou des autres foyers sont assez importantes pour classer le ménage en haut de la distribution des revenus.

La Figure 2.3 est analogue à la Figure 2.1 mais porte sur le champ restreint des bénéficiaires des aides au logement. Elle témoigne d'une plus grande variabilité des revenus sur deux ans parmi les bénéficiaires des aides au logement par rapport à la population totale, notamment au milieu de la distribution. Ceci semble assez naturel, dans la mesure où être allocataire des aides au logement tout en ayant des revenus importants relativement aux seuils de ressources d'éligibilité est probablement corrélé avec une différence de ressources entre celles de l'année courante et celles de l'avant-dernière année. Ainsi, la hausse de revenu est en moyenne de 25 % au niveau de la médiane parmi les bénéficiaires des aides au logement. Au-delà de la médiane, la variation moyenne des revenus décroît, potentiellement du fait de la hausse de la part des ménages « multi-foyers » qui font que la variation des revenus du ménage dans son ensemble n'est pas forcément représentative de la variation des ressources des bénéficiaires des aides au logement au sein de ce ménage.

FIGURE 2.3 – Variation des revenus de salaire, retraite ou chômage entre 2014 et 2016, parmi les allocataires des aides au logement en 2016



NOTES : Cette figure montre pour chaque centième de niveau de vie de 2016, et en se restreignant aux ménages bénéficiaires des aides au logement, la variation moyenne entre 2014 et 2016 des revenus catégoriels concernés par la réforme (salaires, pensions de retraite, allocations chômage) par UC. Les centièmes sont définis pour la population totale à l'échelle individuelle (voir le texte). Une fois ces centièmes définis, nous restreignons l'échantillon aux ménages ayant un montant non nul d'aides au logement tel que renseigné dans les variables Filosofi de Fideli 2017. Ces statistiques sont issues de la panélisation entre Fideli 2017 (contenant les revenus 2016 et 2015) et 2016 (contenant les revenus 2015 et 2014). La valeur du niveau de vie pour la définition des centièmes provient de la variable Filosofi des fichiers Fideli. Le champ couvert est donc celui des ménages fiscaux ordinaires.

LECTURE : Les individus bénéficiaires des aides au logement et situés dans le 75^{ème} centième de niveau de vie ont en moyenne connu une augmentation de leur revenus de 18 % entre 2014 et 2016.

SOURCE : Fideli 2016 et 2017.

CHAPITRE 3

MÉTHODOLOGIE DE SIMULATION

Ce chapitre présente la méthodologie de simulation utilisée pour évaluer la réforme de la contemporanéisation des aides au logement.

La partie 3.1 présente l'outil de microsimulation mobilisé dans cette étude, le modèle TAXIPP dans sa dernière version. La partie 3.2 présente la méthodologie de simulation des aides au logement à partir de ce modèle, augmenté des données panélistées présentées au Chapitre 2. A la fin de cette partie, nous procédons à des tests de validation en confrontant nos simulations à des agrégats officiels de dépenses effectives et de nombre de bénéficiaires réellement constatés. Ces tests nous permettent notamment de documenter l'apport inédit de la panélisation des données Fideli pour les exercices de microsimulation et pour cette évaluation en particulier. La partie 3.3 présente la stratégie d'évaluation mise en œuvre pour la réforme des aides au logement. Enfin, la partie 3.4 présente des statistiques descriptives relatives à nos simulations d'aides au logement sans réforme, pour documenter la structure du système auquel la réforme s'applique.

3.1 Le modèle de microsimulation TAXIPP

3.1.1 Présentation générale

Un modèle de microsimulation socio-fiscal permet de simuler un système redistributif sur une population donnée. Le modèle TAXIPP, développé au sein de l'IPP, simule le système redistributif français sur une base de données relative à la population française. Ce modèle comporte deux volets. Le premier consiste à assembler différentes sources administratives de sorte à construire une base de données unique, qui contient, pour l'ensemble des individus, les informations nécessaires pour simuler les prélèvements obligatoires et les transferts sociaux. Le second volet consiste à mobiliser un simulateur socio-fiscal utilisant ces informations pour calculer les composantes du système redistributif français, en prenant en compte l'ensemble des interactions existantes entre ces composantes. L'importance de ces interactions dans la structure du système socio-fiscal français justifie le fait de passer par un modèle de microsimulation simulant l'ensemble de ce système, malgré le fait que la réforme analysée dans ce rapport n'est relative qu'aux aides au logement.

Cet outil permet de réaliser de telles simulations pour un système socio-fiscal existant comme pour un système socio-fiscal alternatif, et est utilisé pour produire, par comparaison, des évaluations *ex ante* des effets redistributifs et budgétaires de réformes socio-fiscales. Plus précisément, mesurer les conséquences d'une réforme consiste à comparer deux simulations : la situation après mise en place de la réforme, et la situation dans laquelle cette réforme n'aurait pas été mise en place¹. Ce processus est différent d'une étude avant/après réforme car on compare deux situations (dont une fictive) au même moment. Cela suppose donc de faire des hypothèses sur l'évolution du système en l'absence de réforme.

TAXIPP est un modèle en constant développement, donnant lieu à différentes

1. Une telle évaluation permet d'estimer les changements de prélèvements obligatoires ou de prestations sociales auxquels sont sujets les ménages lorsqu'on applique à leurs caractéristiques les changements de la législation. Elle ne permet pas d'évaluer les changements dus à d'autres facteurs que la simple modification de la législation, comme par exemple des facteurs liés à des difficultés de mise en œuvre, des retards ou des erreurs de calcul, comme ceux avancés par plusieurs sources journalistiques concernant la réforme des aides au logement. Voir Albrecht (2021); Mesnage (2021).

versions du modèle. Le présent rapport mobilise la dernière version du modèle, venant d'être développée au sein de l'IPP. La nouveauté de cette version tient aux données qui sont mobilisées et au regroupements de ces données qui sont effectués. Cette version mobilise en effet quasi-exclusivement des bases administratives, dont une majeure partie exhaustive de la population, ce qui permet de bénéficier d'une grande précision et d'une grande flexibilité dans les dimensions du système redistributif pouvant être analysées. Ces données sont présentées dans la sous-section 3.1.3.

TAXIPP consiste d'une part à opérer un appariement statistique de ces sources administratives et d'autre part, à connecter la base ainsi obtenue au calculateur socio-fiscal OpenFisca (<https://fr.openfisca.org>). OpenFisca est un simulateur libre et collaboratif, que l'IPP co-développe avec différents partenaires (Etalab, l'Agence nationale de cohésion des territoires, beta.gouv.fr, la Mutuelle sociale agricole). Il s'agit d'un simulateur, codé en langage Python, dont la structure permet une utilisation à la fois sur bases de données (comme nous le faisons à l'IPP), ou pour des simulations en ligne, comme le font certains services de l'Etat². Autrement dit, une fois la base de données de TAXIPP produite, le modèle consiste à l'adapter de sorte à correspondre à la structure d'OpenFisca. Ce mode de fonctionnement est décrit dans la dernière documentation de TAXIPP disponible, celle de la version 1.1 (Ben Jelloul et al., 2019). Ce qui suit vise à décrire les aspects spécifiques de la version utilisée dans ce rapport, qui ne figurent pas dans la documentation de la version 1.1.

2. OpenFisca est notamment le simulateur de <https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr> ainsi que de LexImpact (<https://leximpact.an.fr/>), un service de l'Assemblée nationale aidant les parlementaires dans le chiffrage de leurs amendements dans le domaine fiscal.

3.1.2 Le champ et les hypothèses du modèle

Le modèle TAXIPP est dit « statique », dans le sens où il considère les caractéristiques de la population d'intérêt à un instant donné et simule les composantes du système redistributif en fonction de ces caractéristiques. Ce qualificatif « statique » vise à distinguer cette classe de modèles de ceux dits « dynamiques » qui modélisent les trajectoires des individus (trajectoires démographiques, trajectoires sur le marché du travail, etc.) et sont utilisés notamment pour la simulation de politiques publiques dépendant directement de ces trajectoires (systèmes de retraite, allocations chômage, etc.), qui ne sont pas simulés dans TAXIPP mais considérés comme donnés (et sont renseignés directement dans les bases de données mobilisées).

TAXIPP se focalise sur la redistribution monétaire, à destination des ménages. Il se focalise sur les prélèvements obligatoires et les transferts monétaires, et ne prend pas en compte la redistribution en nature (par exemple les dépenses publiques dont les individus bénéficient à travers le système d'éducation, de santé, etc.). Il simule les dispositifs destinés administrativement aux ménages, et ne simule pas par exemple les prélèvements obligatoires destinés aux entreprises.

Enfin, le modèle TAXIPP ne prend pas en compte, dans les évaluations de réforme, de réponses comportementales. Lorsqu'une réforme est simulée, nous considérons le comportement des ménages comme donné. A titre d'exemple, dans le cadre des aides au logement, nous ne prenons pas en compte d'éventuels effets de la variation des aides au logement sur l'offre de travail des ménages, leurs choix relatifs au logement, ou encore les répercussions sur les prix du marché locatif³.

3. La seule dimension comportementale dans le modèle concerne le non-recours à la prime d'activité. Nous supposons un taux de non-recours de 27 %, correspondant au taux de non-recours estimé dans le « Rapport d'évaluation de la prime d'activité » de 2017 (DREES, DGCS). Étant donné que dans les faits, les Caisses d'allocations familiales (CAF) déterminent automatiquement les droits à la prime d'activité des bénéficiaires du RSA, un non-recourant à la prime d'activité est mis comme non-recourant au RSA également, s'il est éligible.

3.1.3 Les données utilisées

La base de données utilisée dans notre simulateur est issue d'un rapprochement de plusieurs sources administratives. La statistique publique met à disposition de multiples sources relatives au système redistributif français, chacune donnant des informations très précises sur une partie de ce système. Le but est d'assembler le plus grand nombre de ces sources et de disposer d'une base de données unique permettant de disposer simultanément de toutes ces informations.

Nous rapprochons les différentes sources de données par un processus d'« appariement statistique ». Un appariement statistique entre deux bases consiste à alimenter une base « receveuse » des variables provenant d'une base « donneuse ». Plus précisément, pour chaque individu de la base donneuse, nous identifions son plus proche voisin au sein de la base receveuse, à partir des variables présentes dans les deux bases. Le qualificatif « statistique » signifie qu'il s'agit, non pas de retrouver un même individu dans plusieurs bases, mais de lier entre eux des individus des deux bases, dont les caractéristiques sont les plus proches possibles. Une base de données issue d'un tel processus est donc composée d'individus « fictifs » et permet de disposer des distributions jointes de différentes variables non disponibles simultanément dans aucune des bases mises à disposition par la statistique publique.

Le choix de la base donneuse est crucial. La base donneuse doit être celle contenant sinon la totalité, la plus grande partie de la population que l'on souhaite représenter. La base donneuse de TAXIPP est la base Fideli (Fichiers démographiques sur les logements et les individus), produite par l'Insee, déjà présentée dans le Chapitre 2. Cette base de données est exhaustive de la population française et contient de nombreuses informations socio-démographiques, économiques et géographiques. Elle renseigne également des informations très précises sur les liens entre individus qui sont pris en compte dans le système redistributif français (le périmètre des ménages, celui des foyers fiscaux ainsi que les liens familiaux entre

individus permettant de reconstituer les foyers au sens des prestations sociales, notamment les foyers au sens des aides au logement).

La base Fideli est appariée avec différentes sources administratives : le fichier échantillonné de l'impôt sur le revenu (FELIN), les déclarations annuelles de données sociales unifiées (DADS) et la base non-salariés (BNS).

La base de données Felin est un échantillon de 500 000 foyers fiscaux français, avec une représentation exhaustive des 0,4 % des foyers fiscaux les plus aisés. Elle permet donc de rendre compte avec précision de l'importante hétérogénéité en haut de la distribution des revenus. Les fichiers Felin contiennent, pour chaque foyer fiscal représenté, le contenu de l'ensemble des cases de sa déclaration de revenus. Ceci permet de compléter les informations fiscales de Fideli, qui renseigne seulement les revenus fiscaux regroupés en grandes catégories et ne contient pas d'information sur les réductions et les crédits d'impôts.

La Déclaration annuelle de données sociales (DADS) produite par l'Insee est une base de données administrative regroupant des informations transmises par toutes les entreprises sur leurs salariés pour l'établissement des cotisations sociales et prélèvements sociaux. C'est une base de données qui, pour l'exhaustivité des salariés, contient les informations relatives à leur(s) poste(s) de l'année : la nature de l'emploi, les dates de début et de fin de contrat, le nombre d'heures, le type de contrat (CDD, CDI, etc.), la quotité de temps de travail (temps complet, temps partiel), le montant des rémunérations versées, etc. La table renseigne également des informations démographiques sur les salariés, notamment l'année de naissance, le sexe et le département de résidence, ainsi que des informations sur l'entreprise telles que son département, sa taille ou son statut.

La base non salariés (BNS) est une base de données administrative construite par l'Insee, qui est l'analogue de DADS pour les non-salariés. Il s'agit d'une base regroupant pour l'exhaustivité des travailleurs non salariés les informations transmises pour le recouvrement de leurs cotisations sociales. Ces fichiers renseignent,

pour l'exhaustivité des non-salariés, l'ensemble des caractéristiques de leur entreprise (secteur d'activité, statut juridique, nombre de salariés, département, etc.) ainsi que les revenus des non salariés.

Concernant les millésimes, nous apparions Fideli 2017 avec les millésimes 2016 de Felin, DADS et BNS, Fideli 2017 étant relatif aux revenus perçus en 2016⁴.

3.1.4 Le processus d'appariement

L'appariement statistique est composé de trois appariements successifs. Dans un premier temps, les bases Fideli et Felin sont appariées à l'échelle du foyer fiscal qui est l'unité d'observation de Felin. Autrement dit, pour chaque foyer fiscal de Fideli (nous pouvons passer au niveau du foyer fiscal dans Fideli du fait de la présence d'identifiants des foyers fiscaux), nous cherchons son plus proche voisin dans Felin. L'appariement est réalisé en fonction de la structure du foyer fiscal et des revenus catégoriels de ses membres. Plus précisément nous créons des sous-groupes de foyers fiscaux en fonction de leur situation maritale et du nombre de personnes à charge, pour appairer de façon exacte sur ces variables⁵. Au sein de chaque sous-groupe, les foyers fiscaux sont appariés statistiquement par plus proche voisin à partir d'une mesure de distance de Mahalanobis⁶ entre les foyers fiscaux de Felin et de Fideli sur les variables suivantes : année de naissance de chaque individu, revenus catégoriels de chaque individu⁷ (salaires, chômage, pensions, bénéfices

4. Deux autres millésimes de Fideli sont disponibles, à savoir les millésimes 2018 et 2019. Le millésime 2018 de Fideli présentant des occurrences fiscales manquantes, nous avons donné la priorité à l'utilisation de Fideli 2017. Nous développerons prochainement une version basée sur les données Fideli 2019, qui nécessite les millésimes 2018 de nos trois bases donneuses, disponibles depuis récemment.

5. Nous définissons trois modalités de statut marital (célibataire/séparé/divorcé, en couple, veuf) et quatre modalités de nombre de personnes à charges (zéro, un, deux, trois et plus). Douze groupes sont ainsi définis.

6. La distance de Mahalanobis entre deux observations de deux bases différentes est une moyenne pondérée de la distance entre ces deux observations pour différentes variables, la pondération de ces différences dans cette moyenne dépendant de la matrice variance-covariance des variables utilisées. Par exemple, plus une variable est dispersée, moins une distance importante liée à cette variable entre deux observations sera valorisée.

7. On somme les revenus de toutes les personnes à charge. Pour chaque catégorie de revenus, on prend donc au maximum trois valeurs : les revenus du déclarant principal, de l'éventuel conjoint et

agricoles, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques non-commerciaux), revenus catégoriels renseignés à l'échelle du foyer fiscal (revenus fonciers, revenus des valeurs mobilières, pensions alimentaires reçues⁸).

Ensuite, nous apparions Fideli avec DADS et BNS. Pour cela, nous apparions au préalable les bases DADS et BNS au niveau individuel. Cette étape a pour objectif de relier les personnes qui, au cours de l'année, ont alterné des périodes d'activité salariée et d'activité non-salariée. Nous obtenons ainsi une base de données consolidée relative à l'ensemble des actifs occupés. Pour réaliser cet appariement, nous profitons du fait que le fichier BNS contient des informations, le cas échéant, sur l'activité salariée des non-salariés. Ces informations sont directement issues des DADS, et comprennent des informations sur l'entreprise principale, les postes salariés ainsi que l'âge, le sexe, ou encore le département de naissance de l'individu. Cet appariement est donc d'une grande qualité puisqu'il est réalisé essentiellement sur les mêmes données de part et d'autre⁹. Cet appariement est réalisé sur les variables suivantes : âge, sexe, département de naissance, identifiant de l'entreprise, et, pour l'année considérée et l'année précédente, la PCS, le salaire net, la durée de paie, et le nombre d'heures rémunérées. Différentes étapes d'appariement sont nécessaires à l'appariement de tous les actifs cumulant activité salariée et non-salariée, qui font intervenir ces variables de manière exacte, ou à travers la distance de Mahalanobis pour les individus non appariés de manière exacte.

Nous pouvons ainsi apparier Fideli avec cette base « DADS-BNS ». Plus précisément, les individus de DADS-BNS sont alloués aux individus de Fideli ayant un salaire ou des revenus non-salariaux non nuls en N ou en N-1 (c'est-à-dire en 2016 ou 2015), à savoir au champ de Fideli correspondant au champ des fichiers DADS

les revenus de l'ensemble des personnes à charge.

8. Les pensions alimentaires reçues sont renseignées à l'échelle individuelle, mais mises à l'échelle du foyer fiscal, une mise au niveau individuel étant peu informative et source de dispersion.

9. L'appariement n'est pas universellement exact pour autant, car la version des données DADS qui est incluse dans la base BNS n'est pas passée par certaines des phases de validation et redressement qui ont été appliquées à la version des DADS rendue disponible aux chercheurs.

et BNS. Les individus à relier sont divisés en sous-groupes en fonction de leur sexe, leur département de résidence, et leur catégorie de revenus perçus en N et N-1 (revenus salariés ou non salariés). Au sein de ces sous-catégories d'appariement exact, les individus sont appariés statistiquement par plus proche voisin en fonction de leurs revenus en N et en N-1 (salaires, bénéfices agricoles et autres types de bénéfices selon les actifs).

L'ensemble de ces appariements permet d'obtenir une base exhaustive de la population française avec des informations territorialisées sur la situation familiale, les revenus et la situation professionnelle des individus. Quelques informations importantes pour la simulation du système socio-fiscal, dont les aides au logement, sont cependant absentes de ces bases administratives. C'est le cas du montant de loyer payé par les locataires, de certains revenus du capital non imposés à l'impôt sur le revenu (revenus d'assurances-vie, intérêts sur livrets exonérés), du statut d'étudiant, et de certaines prestations que nous ne simulons pas faute d'informations (prestations relatives à la garde d'enfants, prestations liées au handicap). Pour intégrer ces informations à notre base de données, nous les imputons à l'aide de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2016 produite par l'Insee. L'ERFS d'une année donnée prend pour socle l'Enquête emploi en continue (EEC) du 4^{ème} trimestre de l'année considérée, et l'enrichit de données administratives fiscales et sociales (fichiers de l'impôt sur le revenu de la DGFIP, fichiers relatifs aux prestations sociales de la CNAF, la CNAV et de la CCMSA). Pour chaque variable manquante dans notre base appariée, nous estimons sur la base des données ERFS des valeurs moyennes de ces variables pour chaque groupe d'observations défini par un ensemble de caractéristiques présentes également dans Fideli 2017. Nous imputons ensuite ces valeurs moyennes pour les individus de notre base appariée.

Une fois notre base unifiée obtenue après l'ensemble de ces appariements et imputations, les simulations sont effectuées sur un échantillon de 1 million de ménages tirés aléatoirement au sein de la population de notre champ d'analyse. La

base de données issue de ce tirage comprend 2,27 millions d'individus.

3.2 La simulation des aides au logement avec les données panélistées

Dans l'étude présente nous mobilisons le modèle TAXIPP, augmenté de la panélistation de Fideli décrite au Chapitre 2. Autrement dit, en plus des informations décrites à la section précédente, nous disposons pour chaque individu de ses revenus en N-1 et N-2. La présente section décrit les simulations d'aides au logement avec cet outil, en présentant les hypothèses de simulation de ces aides et des tests de validation.

3.2.1 Les hypothèses de simulation

Les informations dont nous disposons sont annuelles, y compris celles relatives aux revenus. Nous faisons l'hypothèse de répartition uniforme des revenus au sein d'une année (un individu perçoit chaque mois le douzième de ses revenus annuels). Cette absence de variation infra-annuelle des revenus a quelques conséquences sur la simulation des abattements et des neutralisations, qui sont conditionnés à la situation au moment de la demande. Par exemple, une personne au chômage bénéficie d'un abattement sur ses revenus d'activité dès le mois suivant le début du chômage, et le dispositif s'arrête dès la reprise d'une activité. Cette situation peut donc durer moins d'un an. Nos simulations intègrent peu cette variabilité infra-annuelle ¹⁰.

Un autre exemple d'implication concerne les départs en retraite, qui donnent droit à un abattement sur les revenus d'activité. Cet abattement s'applique sous

10. Pour l'exemple de l'abattement lié au chômage, l'individu doit être, selon la législation, au chômage le mois précédent et le mois suivant. Dans notre simulation, la seule variation entre les mois se situe entre décembre et février : en décembre, il faut avoir des allocations chômage en N-1 seulement, en janvier, il faut en percevoir en N-1 et N, et en février, seulement en N.

condition d'une cessation complète d'activité, et n'est donc pas possible dans le cas d'un cumul entre travail et retraite. N'ayant pas cette information précise au niveau mensuel, nous faisons l'hypothèse qu'un montant non nul de retraite perçu durant l'année signifie un départ à la retraite au début de l'année.

Concernant l'évaluation forfaitaire, elle s'applique sous deux conditions, dont la simulation nécessite de faire des hypothèses. Premièrement, le foyer doit avoir des ressources en N-2 inférieures à un certain seuil. En cas de première demande, ce seuil est de 1 015 fois le salaire minimum de croissance (SMIC), soit 10 302 euros en 2020. En cas de premier renouvellement, la condition est considérée comme remplie si elle l'était lors de la première demande. À partir du deuxième renouvellement, ce seuil passe à zéro. La deuxième condition est que le bénéficiaire ou son conjoint exerce une activité. Globalement, il existe certaines incertitudes sur l'application de l'évaluation forfaitaire, et nous disposons de peu d'informations officielles pour vérifier si nous simulons des effectifs soumis à l'évaluation forfaitaire proches de la réalité. La seule source dont nous disposons à ce sujet est Guillemot et al. (2012), qui recense 90 000 de foyers soumis à cette évaluation forfaitaire en 2010. Cet unique chiffre nous amène à adopter les hypothèses les plus restrictives sur les conditions évoquées précédemment, dans la mesure où, même sous de telles hypothèses, nous estimons que 287 000 foyers sont soumis à une évaluation forfaitaire au titre des aides au logement en 2020. Ces hypothèses sont les suivantes :

- À défaut de connaître l'historique des individus en termes de demande d'aides au logement, nous supposons que le seuil de ressources en N-2 pour être soumis à l'évaluation forfaitaire est de zéro pour tous les demandeurs.
- Nous considérons un individu comme exerçant une activité s'il perçoit des revenus d'activité non nuls mais aucun revenu de remplacement. Au regard de notre hypothèse de répartition uniforme des ressources à l'échelle annuelle, il s'agit des individus ayant perçu des revenus d'activité au moins une fois dans

l'année, mais aucun revenu de remplacement durant l'année.

De plus, le fait de disposer seulement des revenus annuels que l'on répartit uniformément entre les mois implique que les revenus mensuels multipliés par douze dans le cadre de l'évaluation forfaitaire correspondent au montant des revenus annuels.

Certaines situations donnant droit à neutralisation d'une partie ou de la totalité de la base ressources ne sont pas observables dans les données et donc non simulées. C'est le cas de la neutralisation pour congé parental et des chômeurs en fin de droit. Concernant cette deuxième neutralisation, on capte néanmoins une partie de ses bénéficiaires lorsque leur foyer est éligible au RSA, être allocataire du RSA donnant également droit à neutralisation des ressources. La neutralisation des revenus n'est pas non plus, faute d'information, prise en compte dans les cas suivants : rupture, décès, emprisonnement du conjoint.

Enfin, la base de données produite et décrite dans le Chapitre 2 est relative à l'année 2016. Faire des simulations pour des années plus récentes implique de « vieillir » notre base de données. Nous la vieillissons à partir de données agrégées (évolution macro-économique des revenus, croissance de la population, etc.) en appliquant la même méthodologie que dans TAXIPP 1.1. Cette méthodologie est décrite dans Ben Jelloul et al. (2019).

3.2.2 Tests de validation des simulations des aides au logement

Avant de détailler les hypothèses relatives à la simulation de la réforme, il est important de s'assurer que notre modèle simule de manière précise les aides au logement sous le système sans réforme. Cette sous-section vise à présenter des tests de validité dans ce sens.

L'ajout des revenus pour les années N-1 et N-2 à la base appariée relative à

l'année N est une extension inédite au regard des modèles de microsimulation existants. Ainsi, les autres modèles de microsimulation français utilisent tous des bases de données très complètes pour l'année de simulation mais ne prennent pas en compte l'évolution temporelle des revenus, comme c'était également le cas dans TAXIPP jusqu'à présent. Ainsi, dans la version précédente de TAXIPP, les revenus des années antérieures étaient simplement déflatés en fonction de l'évolution macroéconomique des revenus.

Le Tableau 3.1 présente une comparaison des agrégats « officiels » (issus de données administratives sur les aides au logement effectivement versées) avec les agrégats simulés par notre modèle, en quantifiant ce qu'apporte la panélisation des revenus. Il présente des agrégats relatifs à l'année 2018, qui est la dernière année pour laquelle nous disposons de données agrégées officielles à la fois pour les dépenses d'aides au logement et le nombre de bénéficiaires. La première colonne de ce tableau représente des dépenses annuelles d'aides au logement et la troisième des effectifs de foyers bénéficiaires¹¹. Les deuxième et quatrième colonnes présentent le rapport entre nos simulations et les cibles officielles respectivement pour la masse et le nombre de foyers bénéficiaires des aides au logement. La première ligne représente les agrégats officiels issus du panorama DREES « Minima sociaux et prestations sociales » (édition 2020). La deuxième ligne présente les résultats relatifs à une simulation sans panélisation, et la troisième ligne ceux issus d'une simulation avec panélisation.

Le premier constat présenté dans le Tableau 3.1 est la sous-estimation des aides au logement (des dépenses comme du nombre de bénéficiaires) sans panélisation. Alors que fin 2018, on dénombrait 5,75 millions de bénéficiaires et une dépense

11. Les cibles d'effectifs de foyers bénéficiaires sont des cibles « fin 2018 » (voir le tableau pour la source), c'est-à-dire correspondant à un nombre de foyers bénéficiaires à la fin de cette année, et pas du nombre de foyers ayant bénéficié au moins une fois pendant l'année des aides au logement. Une telle photographie est appropriée pour la comparaison avec nos simulations, dans la mesure où nous ne captions pas les changements de logement au sein d'une année. Ceci permet de ne pas présenter une sous-estimation mécanique du nombre de bénéficiaires.

TABLEAU 3.1 – Comparaison des simulations d’aides au logement aux agrégats officiels en 2018

	Masse agrégée (en milliards d’euros)		Nombre de bénéficiaires (en millions de foyers)	
	Masse	Masse/cible	Nombre	Nombre/cible
Agrégats officiels (cible - borne basse)	15,47	–	5,75	–
Simulation TAXIPP :				
sans panélisation	14,50	0,94	5,66	0,98
avec panélisation	16,89	1,09	6,39	1,11
avec panél. et calage	15,48	1,00	5,85	1,02

NOTES : La première colonne représente des dépenses d’aides au logement sur l’année 2018, tandis que la seconde colonne représente des nombres de foyers bénéficiaires. Les agrégats officiels sont tirés des Panoramas de la Drees *Minima sociaux et prestations sociales, Ménages aux revenus modestes et redistribution*. (édition 2020, p. 264 et 266). Ces agrégats distinguent les aides au logement associées aux locations hors foyers, aux locations en foyer et à l’accession à la propriété. Les cibles de ce tableau sont celles correspondant aux seules locations hors foyers, ce qui constitue une borne basse pour la comparaison avec nos simulations dans la mesure où notre champ, décrit dans la Section 2.2, peut comprendre certaines locations en foyers car soumises à la taxe d’habitation. Les aides au logement au titre de l’accession à la propriété ne sont en revanche pas simulées. La simulation « sans panélisation » correspond à une simulation avec TAXIPP ne prenant pas en compte les données panélisées et déflatant simplement les revenus de l’année N pour obtenir les revenus des années antérieures. La simulation « avec panélisation » incorpore les trajectoires identifiées à partir de Fideli panélisé. La simulation « avec panélisation et calage » ajoute à l’incorporation des trajectoires de revenus un tirage aléatoire des foyers simulés comme bénéficiaires des aides au logement pour coller aux agrégats officiels.

LECTURE : La masse d’aides au logement simulée avec TAXIPP et les données panélisées est supérieure de 9 % à la masse officielle (avant tout calage ou imputation de non-recours).

SOURCES : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

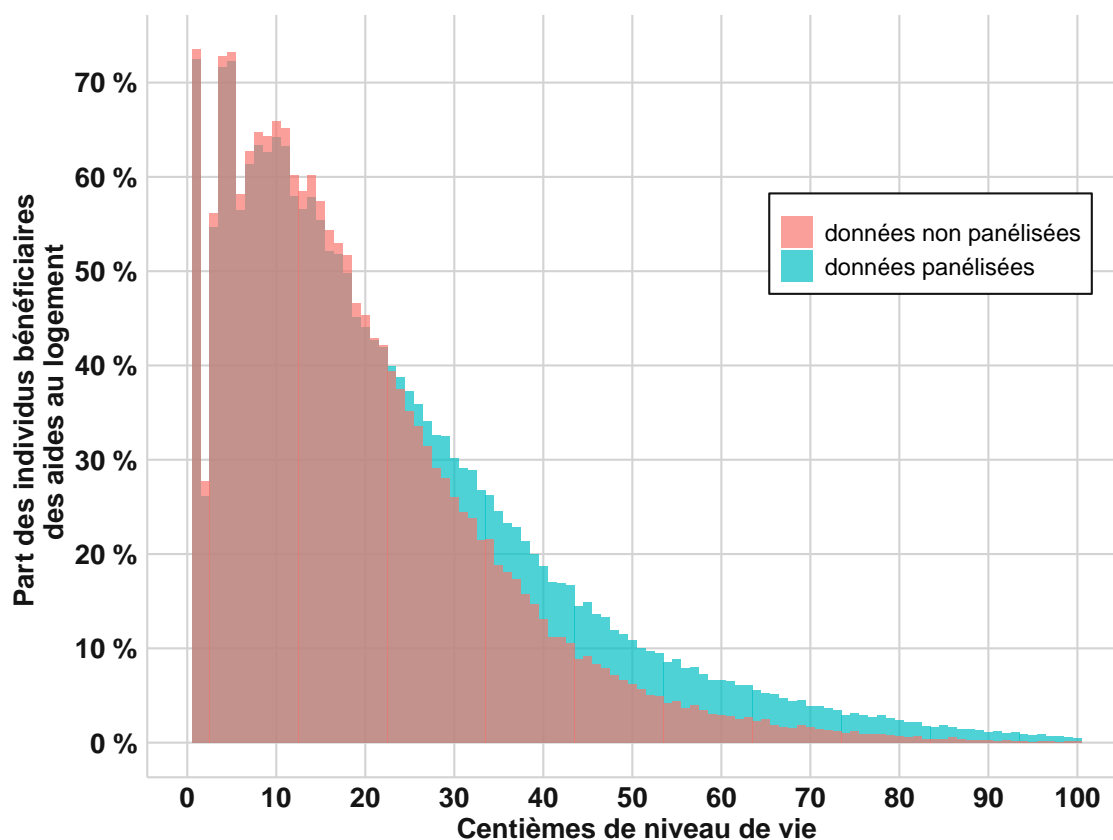
d’aides au logement de 15,47 milliards d’euros, le modèle sans panélisation donne des agrégats de 5,66 millions de bénéficiaires et de 14,50 milliards de dépenses, à savoir des ratios de 94 % et 98 %. De plus, cette sous-estimation est potentiellement sous-évaluée dans la mesure où les cibles dont nous disposons correspondent à des bornes basses (voir le tableau pour plus de détails). Comme rappelé dans la « note de validation du modèle figé INES 2018 » (INSEE 2020), l’absence de prise en compte des trajectoires peut expliquer une sous-estimation des masses de dépenses et de foyers bénéficiaires. Ceci suggérerait une asymétrie de traitement entre trajectoires ascendantes et descendantes de revenus sous le système sans ré-

forme. Autrement dit, même s'il existent des dispositifs à la fois pour prendre en compte les baisses de revenus (abattements, neutralisation) mais aussi les hausses (évaluation forfaitaire), l'impact relatif de ces deux ensembles de dispositifs n'est pas clair et il se peut que les « corrections » pour trajectoires descendantes soient plus fréquentes que celles pour trajectoires ascendantes.

Comme illustré dans le Tableau 3.1, incorporer les trajectoires de revenus dans TAXIPP augmente de manière relativement importante les dépenses d'aides au logement et le nombre de foyers bénéficiaires, pour aboutir à un ratio de masse de 109 % et un ratio de nombre de foyers de 111 %. Nous simulons 6,39 millions de foyers bénéficiaires ainsi qu'une dépense de 16,89 milliards d'euros pour 2018.

Au-delà de cette hausse des agrégats simulés, la Figure 3.1 montre la distribution de ces différences, et illustre l'enjeu de première importance de prendre en compte les trajectoires de revenus pour la simulation des aides au logement, et spécifiquement pour la simulation de la réforme de la contemporanéisation des ressources. L'axe des abscisses représente les centièmes de niveau de vie : nous attribuons à chaque individu le niveau de vie simulé de l'année courante de son ménage et classons ces individus en 100 catégories de taille égale (dans la suite du rapport, les centièmes de niveau de vie sont toujours définis de cette manière). En bleu est présentée la part des individus dans un ménage percevant des aides au logement selon une simulation avec panélisation et en rouge cette même part, mais selon une simulation sans incorporation des trajectoires de revenus (les revenus de l'année N sont déflatés pour être convertis en revenus des années N-1 et N-2). Les zones en marron correspondent à la superposition des deux barres. On constate une masse supplémentaire de bénéficiaires à partir du 23^e centième dans la simulation avec panélisation. Il s'agit de personnes ayant connu une hausse de leurs revenus qui ne sont donc pas éligibles dans la simulation sur revenus déflatés mais le sont lorsque leur trajectoire de ressources est prise en compte. A l'inverse, on observe légèrement plus de bénéficiaires dans le premier quart de la distribution avec les

FIGURE 3.1 – Distribution des bénéficiaires des aides au logement avec et sans panélisation



NOTES : Ce graphique représente pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition), la part des individus dans des ménages bénéficiaires des aides au logement lorsqu'on utilise des données prenant en compte les trajectoires de revenus (données panélisées) ou non (données non panélisées). Plus précisément, la distribution en rouge correspond à la simulation de la ligne 2 du tableau 3.1 (« sans panélisation ») et celle en bleue à la simulation de la ligne 3 du même tableau (« avec panélisation »).

LECTURE : En l'absence de données sur les trajectoires des revenus 31 % personnes du 30^{ème} centième de niveau de vie sont bénéficiaires des aides au logement, contre 26 % en utilisant des données incorporant les trajectoires des revenus.

SOURCES : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

données déflatées. Il s'agit de personnes ayant des revenus déflatés moins élevés que leurs revenus N-2 et qui ont donc certainement connu une diminution de leurs revenus entre N-2 et N. Ces résultats illustrent les enjeux redistributifs derrière le décalage temporel entre la période de référence des ressources et la situation courante des individus, dont il est nécessaire de rendre compte pour l'évaluation de la contemporanéisation des ressources, et qui peut être également crucial pour une estimation fiable de réformes d'autres natures des aides au logement.

La prise en compte des trajectoires ne donne néanmoins pas les masses officielles exactes, et aboutit même à une sur-estimation des dépenses d'aides au logement et du nombre de bénéficiaires. Cette surestimation peut s'expliquer en premier lieu par un phénomène de non-recours. Le fait que le ratio en termes de nombre de bénéficiaires soit légèrement supérieur à celui en termes de dépenses pourrait se rationaliser par une probabilité de non-recours décroissante avec l'aide au logement que le foyer peut percevoir. La question du non-recours est à notre connaissance peu documentée pour le cas des aides au logement. Simon (2000) estiment sur leur champ d'étude un nombre de non-recourants égal à 5 % du nombre de bénéficiaires aux aides au logement. Au regard des phénomènes de non-recours documentés pour d'autres prestations¹², qui semblent être bien plus marqués, il est très concevable que le non-recours aux aides au logement ces dernières années soit non-nul et non-négligeable, bien qu'il ait difficilement pu être abordé via les modèles de microsimulation existants du fait de la sous-estimation mécanique de ces aides résultant de l'absence de trajectoires de revenus dans les données utilisées. Comme expliqué dans la note de validation du modèle figé INES 2018 (INSEE 2020), le modèle Ines par exemple, co-développé par l'Insee, la Drees et la Cnaf, sur-estime de 2 % les dépenses d'aides au logement, bien que ne prenant pas en compte les trajectoires de revenus, mais en supposant aussi une absence de non-recours.

En revanche, même si un phénomène de non-recours pourrait expliquer cette sur-estimation, l'objet n'est ici pas de présenter une quantification de ce phénomène, qui est hors du champ de cette étude. Afin de partir d'une simulation qui soit cohérente avec les agrégats officiels, nous tirons néanmoins de manière aléatoire les foyers bénéficiaires des aides au logement parmi les foyers éligibles d'après nos simulations. Ce tirage est calibré de sorte à atteindre le montant de dépenses d'aides au logement tel que renseigné dans les agrégats officiels. Nous prenons une

12. « Rapport d'évaluation de la prime d'activité » de 2017 (DREES, DGCS) ; Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA (2011).

probabilité uniforme de tirage de 91,6 %, correspondant au rapport entre la masse de dépenses cible (15,47 milliards d'euros) et la masse de dépenses simulée (16,89 milliards d'euros). La dernière ligne du Tableau 3.1 présente les agrégats associés à cette simulation, incorporant à la fois les trajectoires de revenus et cet ajustement, que nous désignons par « calage » dans le reste du document. Par construction, le ratio entre la masse de dépenses simulées et la masse cible devient égal à 1. Le ratio en termes de nombre de bénéficiaires étant, avant ajustement, légèrement supérieur au ratio en termes de dépenses, l'écart avec la cible est de +2 %.

3.3 La simulation de la réforme

Cette section vise à présenter la modélisation de l'évaluation des impacts de la réforme, à savoir la définition des systèmes avec et sans réforme que nous comparons.

Évaluer la réforme des aides au logement signifie isoler les conséquences de ce changement de période de référence sur les montants d'aides au logement perçus par les bénéficiaires des autres facteurs pouvant également impacter le montant de ces aides. Cet exercice est différent d'une analyse avant/après réforme et consiste à comparer le système avec réforme à un système tel qu'il aurait été sans réforme au même moment.

Un choix important réside ainsi dans l'année de simulation. La réforme évaluée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Comparer les aides au logement perçues en 2021 avec la réforme avec les aides au logement qui auraient été perçues en 2021 en l'absence de mesure nécessiterait de connaître la distribution des revenus de 2021 qui, du fait de la crise sanitaire de la Covid-19, sont difficilement prévisibles. Le même exercice poserait problème pour 2020, pour les mêmes raisons, les remontées statistiques actuelles sur les revenus des ménages depuis le début de la

crise sanitaire étant essentiellement des indicateurs agrégés¹³.

Nous évaluons ainsi cette réforme pour l'année 2020 « sans crise sanitaire ». Autrement dit, nous simulons les effets de la réforme si celle-ci était entrée en vigueur en 2020 et en l'absence de crise. L'année 2020 est l'année la plus récente pouvant être analysée de manière fiable, dans la mesure où ont été réalisées en 2019, avant le début de la crise sanitaire en France, des prévisions sur l'évolution des indicateurs macroéconomiques entre 2019 et 2020 pouvant être appliquées de manière relativement fiable aux distributions de revenus dont nous disposons actuellement, étant donné que ce sont des distributions avant crise. Un tel exercice ne peut se faire pour 2021, de telles prévisions sans crise (et qui pourraient être appliquées aux dernières distributions de revenus connues) n'existant pas pour 2021.

Plus précisément, nous simulons l'ensemble des dispositifs entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2021, mais avec les paramètres de la formule des aides au logement de 2020. Nous comparons ce système avec le système des aides au logement ayant réellement été en vigueur durant l'année 2020. Nous appliquons ces deux systèmes socio-fiscaux à la base de données de TAXIPP enrichie de la panélisation, que nous « vieillissons » jusqu'à 2020, avec la procédure de vieillissement mentionnée à la Section 3.1. Pour l'année 2020, nous considérons des agrégats de vieillissement « sans crise », c'est-à-dire des agrégats issus de prédiction réalisés courant 2019¹⁴.

13. A la date de publication, les analyses et les données existantes – notamment celles de la Banque de France et de l'Insee – sur les évolutions de revenu disponible des ménages font état d'une diminution de la croissance du revenu disponible en 2020, qui reste toutefois légèrement positive. Il s'agit néanmoins d'une évolution moyenne. Les premiers travaux de l'Insee sur les évolutions différenciées des revenus des ménages en 2020 sont basés sur des données d'enquête – notamment l'enquête Camme – et sur des données bancaires. Cependant, les conclusions varient selon les sources : les données d'enquête, déclaratives, suggèrent des diminutions de revenus plus marquées en bas de la distribution des revenus, et les données bancaires indiquent au contraire des baisses plus importantes en haut de la distribution, mais ces données concernent une sous-population non représentative de la population générale. En tout état de cause, les résultats préliminaires disponibles sont ainsi encore imprécis et non arrêtés, et ne peuvent pas être mobilisés dans le cadre de cette étude. Voir : Revenus et Patrimoines des Ménages, Insee Références, Edition 2021, encadré 1 page 10.

14. Les paramètres retenus sont les prévisions du Rapport économique social et financier du Projet de loi de finances pour 2020. Le taux d'inflation hors tabac est de 1 % et celui de l'évolution du salaire moyen par tête de 1,8 % et taux de croissance nominal du PIB par tête de 2 %.

De plus, le fait de disposer de variations inter-annuelles des revenus, et non pas infra-annuelles, est aussi à avoir à l'esprit dans la lecture de nos estimations. Avec la réforme, les ressources sont réévaluées tous les trimestres à partir des douze derniers mois glissants. Dans nos simulations, la variation des ressources de trimestre en trimestre est le résultat, non pas des variations infra-annuelles dont nous ne disposons pas, mais des variations de la place de chaque année dans les douze derniers mois en fonction du trimestre considéré¹⁵.

Enfin, nous ne prenons pas en compte les dispositions de transition donnant la possibilité à certains bénéficiaires de percevoir durant une certaine période leur ancien montant d'aides au logement sous certaines conditions. Autrement dit, nous évaluons l'impact de la réforme après totale application des nouvelles dispositions.

3.4 Les aides au logement simulées dans le système sans la réforme

Cette partie vise à présenter des statistiques descriptives relatives aux aides au logement sans réforme telles que nous les simulons dans notre exercice d'évaluation de l'impact de la contemporanéisation des ressources. Ceci permet, avant de détailler nos résultats sur les effets de la réforme, de documenter les caractéristiques de départ du dispositif qui fait l'objet de la réforme. Les résultats montrés dans cette partie mobilisent le même cadre de simulation que celui utilisé pour l'évaluation de la réforme, à savoir des simulations avec panélisation, relatives à l'année 2020 « sans crise », et après ajustement du nombre de bénéficiaires (simulation associée à la dernière ligne du Tableau 3.1).

15. A titre d'exemple, en janvier de l'année N sont pris en compte les ressources de décembre N-2 à novembre N-1. Dans nos simulations, les années N-2 et N-1 comptent respectivement pour 1/12^{ème} et 11/12^{èmes} des ressources. En avril de l'année N, les ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement sont celles de mars N-1 à février N. L'année N-2 n'est plus considérée. Les années N-1 et N comptent respectivement pour 10/12^{èmes} et 2/12^{èmes} des ressources.

Le Tableau 3.2 détaille les profils des bénéficiaires des aides au logement, en présentant des statistiques descriptives selon plusieurs ventilations des ménages. La première partie du tableau présente des statistiques par catégorie de statut d'activité. Les ménages sont classés selon les caractéristiques de leur référent fiscal. Pour les ménages dont le référent fiscal a 25 ans ou plus, on distingue les ménages dont le référent est actif occupé, chômeur, retraité ou autre inactif. Si le référent a moins de 25 ans, on distingue les cas où il est étudiant et ceux où il ne l'est pas. Dans cette partie, pour alléger la formulation, les caractéristiques dites des « ménages » sont celles de leur référent fiscal lorsqu'on fait référence aux catégories de ventilation¹⁶. Les statuts des référents (« actif occupé », « chômeur », « retraité » ou « inactif ») sont définis dans Fideli en fonction de l'origine de leur revenu principal. Le revenu principal du référent est le plus élevé qu'il a perçu au cours de l'année parmi les revenus suivants : salaires, bénéfices agricoles, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, allocations chômage et pensions de retraite. Pour être qualifié d'actif occupé, chômeur ou retraité, le revenu principal associé doit être d'au moins 2 500 euros annuels. Un individu est dit inactif lorsque ce seuil n'est atteint pour aucune de ces six catégories de revenus¹⁷.

La sous-population représentant la masse de dépenses d'aides au logement la plus importante est celle des ménages actifs occupés de plus de 25 ans, qui comptabilise 36 % de ces dépenses. Les ménages de cette catégorie représentent 51 % de la population totale des ménage, mais seuls 15 % d'entre eux reçoivent des aides au logement, soit moins que les autres ménages. Ils sont donc relativement sous-représentés parmi les bénéficiaires, même s'ils restent les plus nombreux. A l'inverse, les ménages de moins de 25 ans, et particulièrement les ménages étudiants, sont fortement bénéficiaires des aides au logement, tout en représentant

16. Par exemple, un ménage « actif occupé de 25 ans ou plus » est un ménage dont le référent fiscal est actif occupé et a plus de 25 ans.

17. Dans la suite du rapport, par souci de simplicité, nous utiliserons ainsi ces termes, qui ne correspondent pas aux définitions de l'activité ou du chômage de l'Insee, utilisées plus couramment par ailleurs.

une part modérée des dépenses. Ainsi une très grande majorité des ménages étudiants (87 %) touchent des aides au logement, même s'ils ne représentent que 4 % de la masse budgétaire totale. Les ménages chômeurs et inactifs sont également relativement sur-représentés parmi les bénéficiaires des aides au logement, puisque respectivement 46 % et 60 % d'entre eux touchent des AL. Ce sont les ménages retraités, nombreux dans la population totale (30 %), qui sont le moins souvent bénéficiaires (9 %). De plus, les montants mensuels moyens des bénéficiaires sont également hétérogènes entre catégories de ménages, pouvant refléter des différences de niveau de ressources ou de composition des foyers entre ces catégories. Par exemple, les montants moyens relativement faibles chez les ménages étudiants ou retraités (respectivement 188 et 150 euros mensuels) peuvent s'expliquer par le fait que la taille de ces ménages est plus faible en moyenne que celle des autres catégories. Les montants plus élevés reçus par les inactifs (299 euros mensuels) peuvent s'expliquer par les faibles montants de ressources de cette catégorie de ménages.

Il est possible de réaliser un exercice similaire en classant les ménages selon l'âge de leur référent. Le Tableau 3.2 montre que plus le référent du ménage est âgé, moins souvent le ménage est bénéficiaire des aides au logement. Ceci peut s'expliquer par des différences moyennes de ressources entre ces catégories, ou des différences de statut d'occupation du logement (les ménages dont le référent est plus âgé étant plus fréquemment propriétaires). Néanmoins, les catégories les plus importantes en termes de dépenses d'aides au logement sont les 30-39 ans et les 40-49 ans (23 % et 22 % des dépenses respectivement), du fait de leur poids dans la population. De plus, le montant moyen d'aides de ces ménages est également plus importante, du fait potentiellement d'une taille moyenne de ménages plus élevée.

Enfin, le Tableau 3.2 présente également des statistiques ventilées en fonction de la configuration des ménages. Les familles monoparentales sont relativement sur-représentées parmi les bénéficiaires ; elles sont près d'une sur deux (49 %) à

toucher des aides au logement. Alors qu'elles représentent 8 % des ménages, elles concentrent un quart de la dépense d'aides au logement. Ceci s'explique à la fois par la taille relativement élevée de ces ménages combinée avec des revenus relativement modestes par rapport aux autres catégories. Au contraire, les couples sans enfants ont souvent des ressources plus élevées et une taille de ménage plus petite, et sont ainsi sous-représentés au sein des bénéficiaires. C'est également le nombre d'unités de consommation prises en compte dans le calcul du montant d'aides au logement qui explique le montant moyen plus faible d'aides touché par les célibataires bénéficiaires par rapport aux familles avec enfants (monoparentales ou non).

La Figure 3.2 représente la part des individus dans des ménages bénéficiaires des aides au logement sans réforme, par centième de niveau de vie. Globalement, nous retrouvons la forte décroissance de la part de bénéficiaires en fonction du revenu observé dans le Chapitre 2. La principale différence entre la Figure 2.2 du Chapitre 2 et cette figure se trouve au niveau du tout premier centième, dans lequel la part des individus bénéficiaires des aides au logement est de 63 % pour diminuer fortement et ensuite remonter. Ceci est dû au fait que notre champ d'analyse compte, contrairement au champ Filosofi analysé dans le Chapitre 2, les étudiants rattachés fiscalement à leurs parents mais domiciliés ailleurs, dont certains n'ont que les aides au logement comme ressources.

Globalement, plus de 90 % des ménages locataires sont bénéficiaires des aides au logement dans les 14 premiers centièmes de niveau de vie. Les variations entre les centièmes dans le bas de la distribution sont en partie mécaniques car engendrés par différents mécanismes qui entrent dans le calcul des niveaux de vie et donc dans le classement des ménages. Ainsi, dans le premier centième, nous trouvons en majorité des ménages de moins de 25 ans et particulièrement des ménages étudiants sans ressources et non éligible au RSA dont le niveau de vie se résume au montant d'aides au logement reçu. Les centièmes 2 à 6 de niveau de vie sont composés à plus de 50 % de bénéficiaires du RSA. Parmi ces ménages, les locataires perçoivent

TABLEAU 3.2 – Dépenses et bénéficiaires des aides au logement selon les catégories de ménages en 2020

Catégorie de ménages	Nb. de bénéficiaires (millions)	Masse d'ALs (milliards)	Part dans la masse d'ALs	Part dans la pop totale	Part de bénéficiaires dans la sous-pop.	Montant mensuel moyen parmi les bénéficiaires
<i>Statut d'activité</i>						
Plus de 25 ans						
Actifs occupés	2,21	5,27	36 %	51 %	15 %	199
Chômeurs	0,50	1,44	10 %	4 %	46 %	241
Retraités	0,85	1,53	10 %	34 %	9 %	150
Inactifs	1,23	4,41	30 %	7 %	60 %	299
Moins de 25 ans						
Étudiants	0,25	0,57	4 %	1 %	87 %	188
Non étudiants	0,57	1,58	11 %	3 %	71 %	233
<i>Âge du référent du ménage</i>						
Moins de 25 ans	0,82	2,15	15 %	4 %	75 %	219
25-29 ans	0,65	1,67	11 %	6 %	38 %	216
30-39 ans	1,13	3,38	23 %	15 %	26 %	249
40-49 ans	1,10	3,26	22 %	18 %	23 %	247
50-59 ans	0,84	2,23	15 %	19 %	16 %	221
60 ans et plus	1,06	2,11	14 %	39 %	10 %	165
<i>Configuration familiale</i>						
Couples avec enf	0,94	2,95	20 %	22 %	15 %	262
Couples sans enf	0,57	1,40	9 %	30 %	7 %	206
Familles monop	1,11	3,81	26 %	8 %	49 %	285
Célib sans enf	2,98	6,63	45 %	40 %	26 %	185
<i>Ensemble</i>						
Ensemble des ménages	5,60	14,79	100 %	100 %	20 %	220

NOTES : Ce tableau synthétise la répartition des dépenses et bénéficiaires des aides au logement simulés avec TAXIPP par catégorie de ménages. Trois ventilations des ménages sont représentées. La première par statut d'activité du référent fiscal du ménage, la seconde par âge du référent, et la troisième par configuration familiale (voir le texte pour le détail de la définition de ces catégories). La première colonne représente le nombre de ménages bénéficiaires au sein de chaque catégorie. La seconde renseigne la masse de dépenses d'aides au logement que représente chaque catégorie. La troisième représente le rapport entre la masse de dépenses de la catégorie et la masse totale. La quatrième représente le rapport entre le nombre de ménages dans la catégorie et le nombre total de ménages. La cinquième représente le rapport entre le nombre de ménages bénéficiaires dans la catégorie et le nombre total de ménages dans la catégorie. La dernière colonne représente le montant mensuel moyen perçu par les ménages bénéficiaires au sein de chaque catégorie.

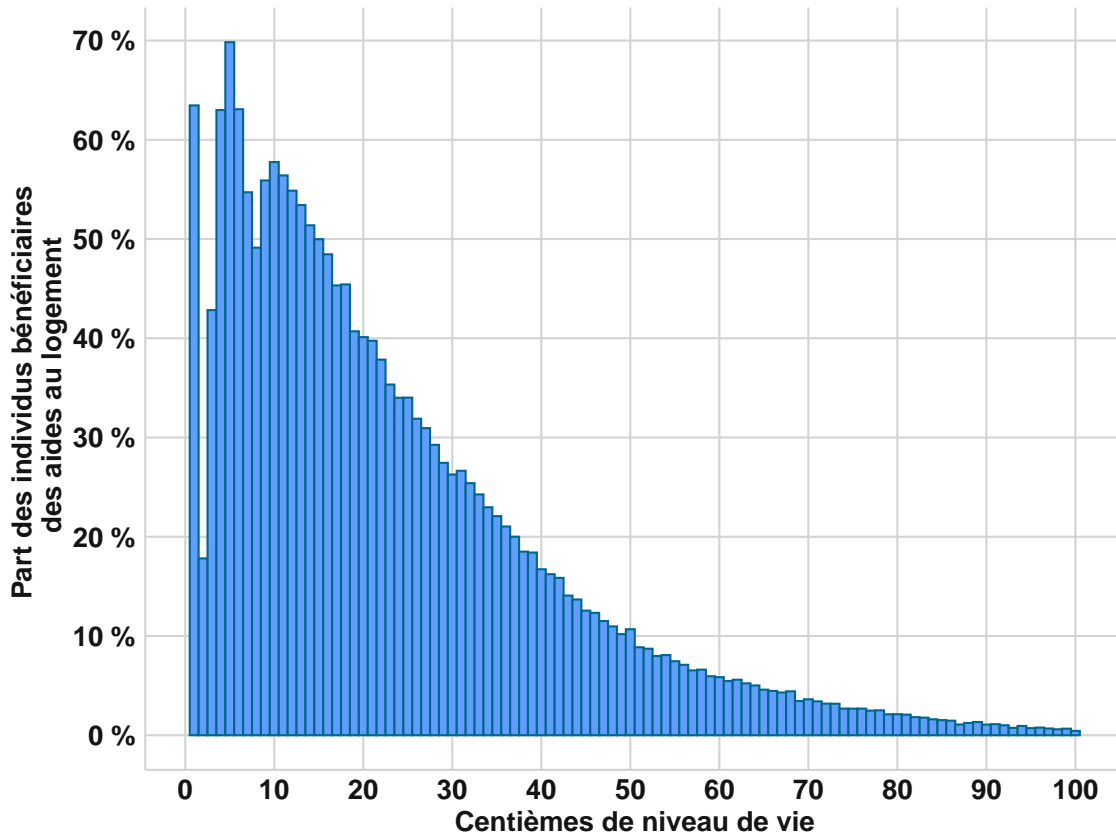
LECTURE : 1,44 milliard d'euros d'aides au logement est versée à des ménages dont le référent fiscal est au chômage. Si cette masse ne représente que 10 % de la masse totale des aides au logement, cette sous-population est fortement concernée par cette prestation puisque 46 % des ménages dits chômeurs sont bénéficiaires des aides.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

en plus les aides au logement et ont donc un niveau de vie en moyenne plus élevé que les propriétaires qui perçoivent uniquement le RSA et que l'on trouve donc davantage dans le centième 2. Enfin les centièmes 7 et 8 concentrent les ménages

bénéficiaires de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Ces ménages sont en moyenne plus âgés et plus fréquemment propriétaires du logement, et donc non bénéficiaires des aides au logement.

FIGURE 3.2 – Distribution des bénéficiaires des aides au logement sans réforme par centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure représente pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition et le tableau A1 en annexe pour plus de détails sur les seuils) la part des individus dans des ménages bénéficiaires des aides au logement sans réforme.

LECTURE : 63 % des individus du premier centième de niveau de vie sont bénéficiaires des aides au logement.

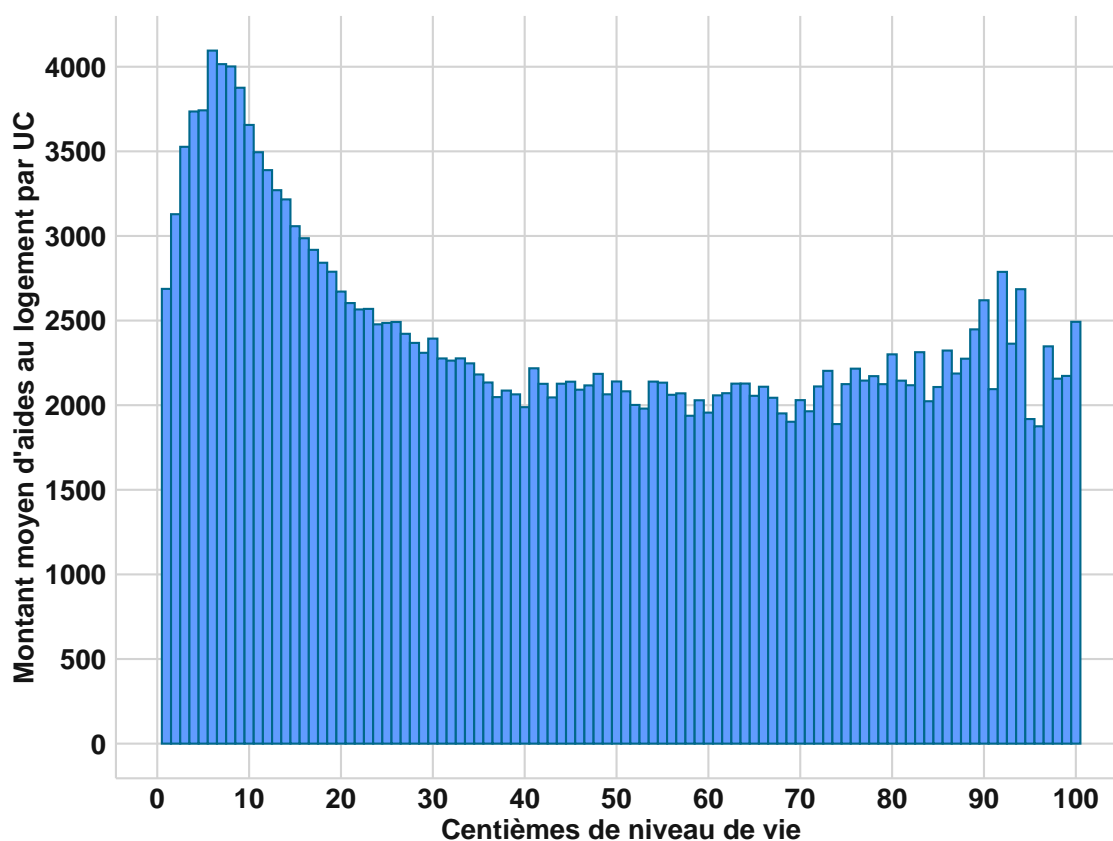
SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

Enfin la Figure 3.3 représente, pour chaque centième de niveau de vie et en se restreignant aux individus des ménages bénéficiaires, le montant moyen par UC d'aides au logement perçu. Ce montant est croissant jusqu'au 6^{ème} centième ce qui est en partie dû à la part plus grande de petits ménages tout en bas de la distribution et à la part croissante de bénéficiaires du RSA qui bénéficient d'une neutralisation de leurs ressources. A partir du 7^{ème} centième, ce montant décroît avant de se sta-

biliser dans la deuxième moitié de la distribution. Cette stabilité peut s'expliquer en partie par la présence de ménages complexes et composés de plusieurs foyers aux revenus très différents¹⁸. Elle peut également s'expliquer par des hausses de revenus entre les années N-2 et N, qui ne sont pas nécessairement toutes corrigées par le mécanisme de l'évaluation forfaitaire (par exemple, pour les moins de 25 ans). En tout état de cause, il faut cependant garder à l'esprit que cette partie de la distribution des montants moyens parmi les bénéficiaires concerne un faible nombre d'individus, comme le montre la Figure 3.2.

18. Cet effet peut avoir pour conséquence qu'un bénéficiaire des aides au logement peut être classé très haut dans la distribution des niveaux de vie, car son foyer est rattaché à un ménage dont les autres membres sont plus riches.

FIGURE 3.3 – Montant moyen par UC d'aides au logement sans réforme perçu par les bénéficiaires par centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure représente pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition et le tableau A1 en annexes pour plus de détails sur les seuils) et en se restreignant aux individus des ménages bénéficiaires, le montant moyen par UC d'aides au logement perçu. Autrement dit, on attribue aux individus membres d'un ménage bénéficiaire le montant d'aides au logement par UC de leur ménage et on fait la moyenne de cette variable entre individus au sein d'un même centième. Les centièmes sont définis à partir de la population totale. Ainsi, dans cette figure, un centième ne représente pas forcément le même nombre d'individus.

LECTURE : Les individus bénéficiaires des aides au logement dans le 6^{ème} centième de niveau de vie perçoivent en moyenne une aide de 4 095 euros par UC annuel.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

CHAPITRE 4

LES IMPACTS DE LA CONTEMPORANÉISATION DES RESSOURCES DES AIDES AU LOGEMENT

Après avoir précisé les données utilisées et la méthodologie de simulation dans TAXIPP, ce chapitre présente nos estimations des impacts de la contemporanéisation des ressources des aides au logement. Nos simulations permettent d'avoir, pour chaque individu de notre base de données, un montant d'aides au logement avec et sans réforme. Il nous est ainsi possible de produire des statistiques relatives aux effets à la fois budgétaires de la réforme (effets sur les finances publiques) ainsi qu'aux effets redistributifs (caractérisation des gagnants et des perdants, montant des gains et pertes associés).

4.1 Masses financières en jeu

Nous présentons dans un premier temps les effets budgétaires de la contemporanéisation des ressources des aides au logement, que nous définissons comme la variation de dépenses publiques au titre des aides au logement que cette réforme

implique. Les résultats liés à ces effets figurent dans le Tableau 4.1. La première colonne présente les agrégats dans la situation sans réforme, montrant une dépense de 14,8 milliards d'euros en 2020 selon nos simulations, répartie entre 5,7 millions de foyers bénéficiaires. La réforme engendrerait une baisse de dépenses d'aides au logement de 1,2 milliard d'euros en 2020, soit une baisse de 8 % des dépenses. Cette évaluation est en cohérence avec les prévisions des documents préparatoires du Projet de loi de finances pour 2020, qui annonçaient également une dépense budgétaire en contraction de 1,2 milliard d'euros¹. Afin de nous assurer que ce résultat n'est pas sensible au calage décrit au Chapitre 3, nous procédons aux mêmes simulations sans ce calage et les comparons avec notre simulation principale. Comme le montre le Tableau A2 en annexe, relâcher ce calage laisse presque inchangées les variations de dépenses et de nombre de bénéficiaires engendrées par la réforme.

Cet effet global s'explique premièrement par la trajectoire macroéconomique des revenus, qui augmentent tendanciellement avec le temps (dans notre contexte d'évaluation sans crise sanitaire). Passer des revenus N-2 aux douze derniers mois a donc pour conséquence de prendre des revenus en moyenne plus élevés, qui donnent donc droit à moins d'aides au logement.

En plus de cet aspect macroéconomique, le fait de constater une baisse de dépenses du fait de la réforme suggère que les dispositifs visant à « corriger » la mesure des ressources en cas de trajectoires descendantes de revenus (abattements, neutralisations) avaient en moyenne des effets plus importants que le dispositif d'évaluation forfaitaire qui visait à l'inverse à ajuster la mesure des ressources en cas de hausses de revenu au cours du temps. Ainsi, la prise en compte de revenus plus contemporains toucherait donc davantage les trajectoires ascendantes, entraî-

1. Voir Jolivet, F. "Annexe N° 8 - Cohésion des territoires : Logement et hébergement d'urgence" in J. Giraud, "Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le Projet de Loi de Finances pour 2020 (n°2272)". Cette prévision, ayant été réalisée avant la crise sanitaire, est directement comparable à nos résultats.

TABLEAU 4.1 – Conséquences budgétaires de la réforme

	Simulation		Variation due à la réforme	dont	
	sans réforme	avec réforme		gagnants	perdants
Masse (en milliards d'euros)	14,798	13,626	- 1,172	0,984	2,156
Nombre de foyers bénéficiaires (en millions)	5,729	5,626	-0,103	1,297	2,653

NOTES : Ce tableau rassemble les coûts budgétaires de la réforme d'après les simulations réalisées avec TAXIPP. Les simulations sont réalisées pour l'année 2020 en l'absence de crise sanitaire.

LECTURE : La mise en place de la réforme engendre une diminution de la masse d'aides au logement versées de 1,172 milliards d'euros.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

nant donc plus de pertes d'aides au logement pour les foyers que la prise en compte des trajectoires descendantes n'entraînerait de hausses. Enfin, nous constatons que cette baisse moyenne de dépenses d'aides au logement passe peu par une baisse du nombre de foyers bénéficiaires et donc principalement par une baisse du montant moyen d'aides au logement perçu par les foyers allocataires.

Les effets de la réforme ne sont cependant pas uniformes et cette économie globale cache d'importants flux de transferts entre les foyers gagnants et perdants. Ainsi 1,3 million de foyers sont dits gagnants, c'est-à-dire que leur montant d'aides au logement perçu est supérieur avec la réforme par rapport à la situation sans réforme. A l'inverse, 2,7 millions de foyers sont perdants. La masse d'aides supplémentaire versée aux gagnants est de 1 milliard d'euros et les baisses d'aides au logement pour les perdants représentent au total 2,2 milliards d'euros.

4.2 Effets redistributifs sur la population générale

Au-delà de la baisse globale des dépenses d'aides au logement, les masses agrégées relatives aux gains et aux pertes suggèrent d'importants effets redistributifs, que nous analysons dans cette partie. Comme nous l'avons montré dans le Chapitre 2, les variations de revenus sur deux ans ne sont pas homogènes le long de la

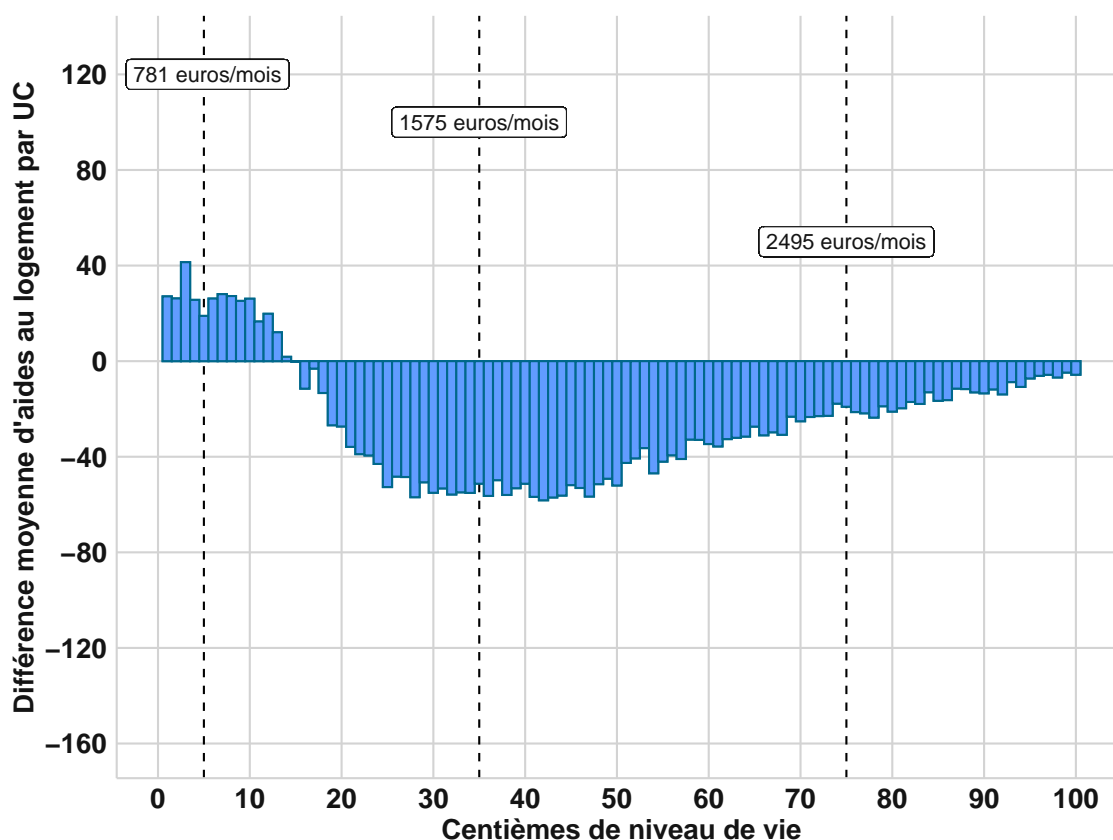
distribution des revenus, ce qui laisse supposer des effets différenciés de la réforme selon les ressources des foyers.

La Figure 4.1 présente les effets moyens de la réforme par centième de niveau de vie. Elle montre, pour chacun de ces centièmes, la variation moyenne d'aides au logement par UC. Plus précisément, nous attribuons à chaque individu la variation d'aides au logement par UC de son ménage, et faisons la moyenne de cette variation entre les individus d'un même centième. Les individus des 14 premiers centièmes de la distribution de revenus sont en moyenne gagnants avec la réforme, avec un gain moyen annuel maximum de 41 euros par UC au 3^{ème} centième. A partir du 15^{ème} centième, les bénéficiaires des aides au logement sont en moyenne perdants. Les pertes moyennes sont croissantes jusqu'au 42^{ème} centième. Dans la deuxième partie de la distribution, la perte moyenne diminue, principalement du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires. La Figure A2 en annexe est analogue à la Figure 4.1 mais issue d'une simulation sans calage de la masse d'aides au logement, et illustre la stabilité de ces résultats, que l'on applique ou non ce processus d'ajustement.

La Figure 4.1 contraste avec Ducoudre et al. (2020) qui estiment les effets redistributifs de la réforme en imputant la baisse globale de dépenses d'aides au logement sans utiliser de données de trajectoires de revenus. Leurs résultats montrent des pertes situées plus bas dans la distribution des revenus, avec les pertes moyennes les plus importantes au niveau du 2^{ème} dixième de niveau de vie. Ils suggèrent également une absence d'effet au-delà du 4^{ème} dixième, alors que selon nos estimations, les pertes sont les plus importantes en moyenne au niveau des 4^{ème} et 5^{ème} dixièmes. Ceci illustre l'importance d'avoir recours à des données de trajectoires de revenus, qui permettent de prendre précisément en compte le fait que plus un bénéficiaire des aides au logement est situé dans un centième élevé, plus la probabilité qu'il ait connu une hausse de ses ressources depuis l'année N-2 est élevée.

La Figure 4.2 représente pour les mêmes centièmes les effets moyens sur le ni-

FIGURE 4.1 – Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie



NOTES : Cette figure représente, pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition et le tableau A1 en annexe pour plus de détails sur les seuils), la variation annuelle moyenne en euros, du fait de la réforme, des aides au logement par UC des ménages des individus. Les étiquettes indiquent le niveau de vie moyen par mois dans les 5^{ème}, 25^{ème} et 75^{ème} centièmes des niveaux de vie.

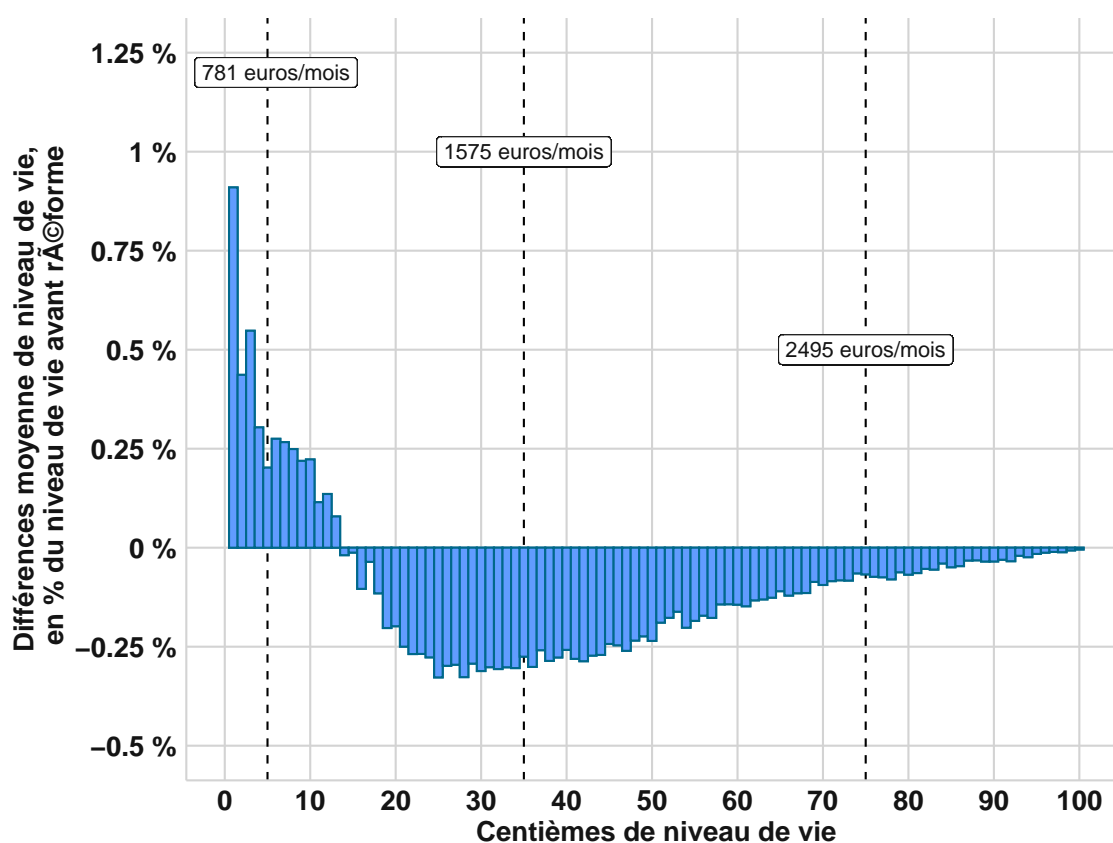
LECTURE : La différence du montant d'aides au logement entre le système avec et sans la réforme est en moyenne de 27 euros annuels par UC pour les individus situés dans le 8^{ème} centième de niveau de vie.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

veau de vie en pourcentage (autrement dit, les effets moyens sur le niveau de vie, relativement au niveau de vie sans réforme). Ainsi, la magnitude relative des effets positifs de la réforme est plus importante pour les ménages aux niveaux de vie les plus faibles (autour de 0,5 % du niveau de vie pour les trois premiers centièmes, 0,25 % jusqu'au 10^{ème} centième), alors que les effets négatifs pour les ménages aux niveaux de vie les plus élevés sont réduits : moins de 0,1 % à partir du 69^{ème} centième. Disposer de cette représentation en plus de celle de la Figure 4.1 permet une meilleure comparabilité avec les résultats des bilans redistributifs évaluant

les récentes réformes socio-fiscales (Cornuet et al., 2020 ; Ducoudre et al., 2020 ; Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au Projet de loi de finances pour 2020 ; Fabre et al., 2020). Néanmoins, les effets de la contemporanéisation des ressources dépendant en grande partie du décalage entre les ressources courantes des ménages (utilisées pour le classement en centièmes) et les ressources utilisées pour le calcul des aides au logement sans réforme, nous considérons une représentation des effets en montants moyens par UC plus transparente, et adoptons cette représentation dans la suite des résultats.

FIGURE 4.2 – Effets redistributifs moyens relatifs selon le niveau de vie



NOTES : Cette figure représente, pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition et le tableau A1 en annexe pour plus de détails sur les seuils), la variation annuelle moyenne, du fait de la réforme, du niveau de vie des ménages des individus, relativement à son niveau sans réforme. Les étiquettes indiquent le niveau de vie moyen par mois dans les 5^{ème}, 25^{ème} et 75^{ème} centièmes des niveaux de vie.

LECTURE : La différence moyenne de niveau de vie entre le système avec et sans la réforme est de -0,25% du niveau de vie sans réforme pour les individus situés dans le 21^{ème} centième de niveau de vie.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

Le fait d'obtenir des hausses moyennes d'aides au logement en bas de la dis-

tribution, qui décroissent pour donner lieu à des baisses, est en partie mécanique. Plus un individu se situe en bas de la distribution des revenus, plus la probabilité qu'il ait vu ses revenus augmenter au cours du temps (pouvant entraîner une baisse des aides au logement suite à la réforme) est faible. Cependant à revenu courant donné, les trajectoires des individus peuvent être très diverses, entraînant des effets différenciés au sein d'un même centième de niveau de vie, ce qui peut expliquer que l'ampleur des effets moyens selon ces catégories soit relativement modérée.

La Figure 4.3 détaille la façon dont les individus sont affectés par la réforme en fonction de leur niveau de vie. Les individus dans des ménages percevant des aides au logement avec ou sans la réforme sont classés en cinq catégories selon la situation de leur ménage : les ménages bénéficiaires sans la réforme et non-bénéficiaires avec (les « sortants »), les ménages bénéficiaires sans et avec mais dont le montant baisse de plus de 5 euros par UC par mois (les « perdants »), ceux ayant une variation de moins de 5 euros d'aides par UC par mois (les « neutres »), les bénéficiaires avec et sans réforme dont le montant d'aides augmente de plus de 5 euros par UC par mois (les « gagnants ») et les ménages non-bénéficiaires sans la réforme mais bénéficiaires avec (les « entrants »).

La prise en compte des revenus contemporains a peu de conséquences dans le bas de la distribution des revenus, composé majoritairement d'individus situés dans des ménages non-affectés par la réforme. Parmi ces individus, on trouve notamment des bénéficiaires du RSA éligibles à la neutralisation et dont les revenus d'activité et les allocations chômage sont considérés comme nuls avec et sans réforme. Hormis les bénéficiaires du RSA, il peut s'agir d'individus dans des ménages sans ressources avec ou sans contemporanéisation, ou ayant eu des variations sur des revenus très faibles n'entraînant pas de diminution des aides perçues. Il s'agit également des étudiants dont les ressources étaient inférieures au plancher qui leur est spécifique avant la réforme. A partir du 8^{ème} centième, les parts des individus dits gagnants et perdants augmentent simultanément. La part des individus dits gagnants est crois-

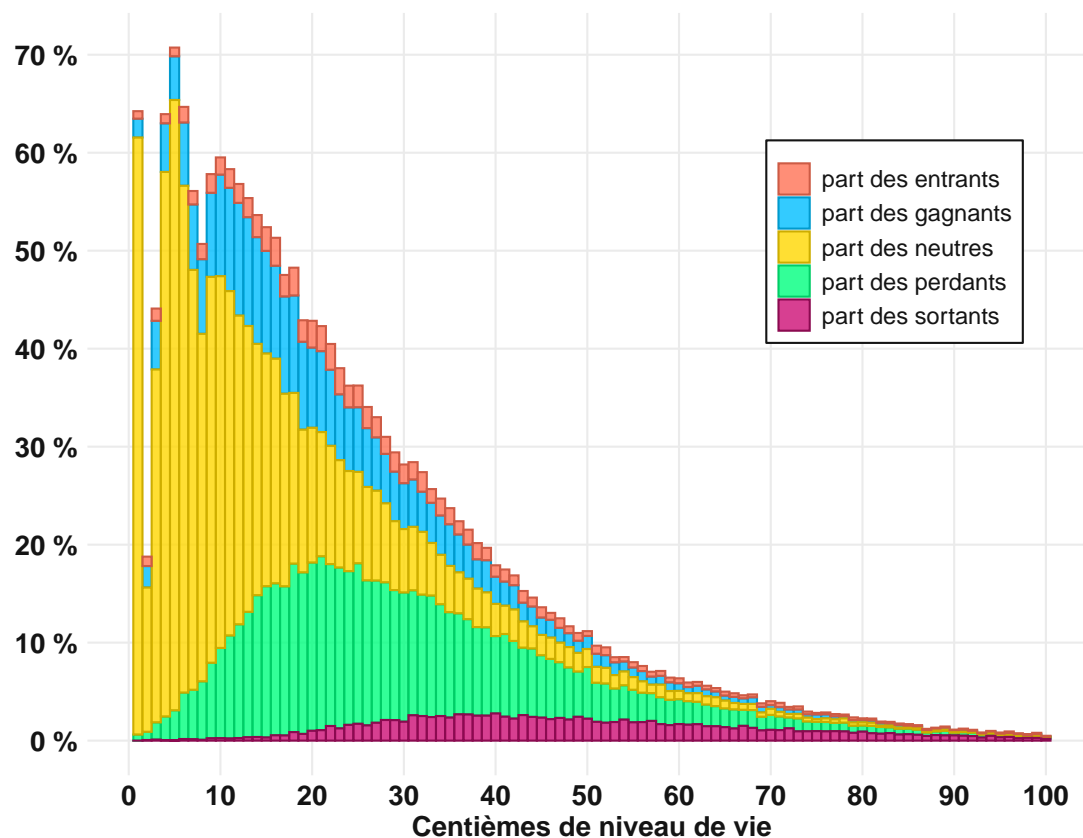
sante jusqu'au 12^{ème} centième (pour atteindre 11,5 % des individus) puis diminue jusqu'en haut de la distribution. Les gagnants sont soit des individus vivant dans un ménage dont les revenus ont connu une trajectoire descendante, soit des ménages gagnants du fait de la suppression de l'évaluation forfaitaire et dont la mesure de leurs ressources devient « moins contemporaine » (ceci explique que l'on observe des gagnants jusqu'à relativement haut dans la distribution par rapport à ce que l'on pourrait s'attendre du fait des seules trajectoires descendantes) ². Les individus dits entrants représentent 1 % des ménages, et sont répartis de manière similaire aux individus dits gagnants. Quant aux individus dits perdants, leur part dans la population totale augmente rapidement dès les premiers centièmes, du fait qu'un niveau de vie plus important durant l'année N est davantage corrélé à une hausse des ressources au cours du temps. Cette part diminue ensuite à partir du 22^{ème} centième. La part des individus dits sortants est quant à elle également croissante puis décroissante du fait de mécanismes similaires, mais avec un décalage légèrement plus haut dans la distribution du fait qu'ils concernent des ménages aux ressources plus importantes.

Ainsi, la réforme engendre des gagnants et des perdants sur une grande partie de la distribution des niveaux de vie, créant de la redistribution horizontale au sein des centièmes. Ceci est la résultante à la fois de la variété des trajectoires des individus à revenu courant donné, mais aussi de la nature de la réforme et de la réglementation des aides au logement, qui font qu'une même trajectoire de ressources peut être traitée de différente manière selon des facteurs autres que les seuls niveaux de revenus (neutralisation, abattements, suppression de l'évaluation forfaitaire, etc.).

De plus, derrière ces cinq catégories de ménages sont regroupées des situations

2. Étant donné que nous disposons des revenus des individus à l'échelle annuelle que nous répartissons de manière uniforme entre les mois, il se peut que les gains associés à la suppression de l'évaluation forfaitaire soient sous-estimés, notamment du fait de cas dont les revenus étant multipliés par douze sont particulièrement importants par rapport à la moyenne des revenus des douze derniers mois.

FIGURE 4.3 – Hétérogénéité des effets redistributifs par centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure représente, par centième de niveau de vie des individus (voir le texte pour une définition et le tableau A1 en annexe pour plus de détails sur les seuils) les parts des gagnants et perdants du fait de la réforme des aides au logement. Plus précisément, les individus ayant des aides au logement sans et/ou avec la réforme sont divisés en cinq catégories : les entrants, qui deviennent bénéficiaires du fait de la réforme ; les gagnants, qui sont bénéficiaires sans la réforme et ont une hausse mensuelle d'aides au logement par UC de plus de 5 euros ; les perdants, qui sont bénéficiaires sans la réforme et ont une baisse mensuelle d'aides au logement par UC de plus de 5 euros ; les sortants, qui ne sont plus bénéficiaires du fait de la réforme ; les neutres, dont le montant d'aides au logement, positif sans réforme, varie de moins de 5 euros mensuels par UC.

LECTURE : Dans le premier centième de niveau de vie, 61 % des individus sont dits « neutres », c'est-à-dire que le montant de leurs aides au logement varie de moins de 5 euros par UC par mois.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

très variables en termes de montants de gains et de pertes. La Figure 4.4 montre, pour chaque centième de niveau de vie, la hausse moyenne d'aides au logement parmi les individus des ménages dont ces aides augmentent et la baisse moyenne des aides au logement parmi les individus des ménages voyant ces aides diminuer

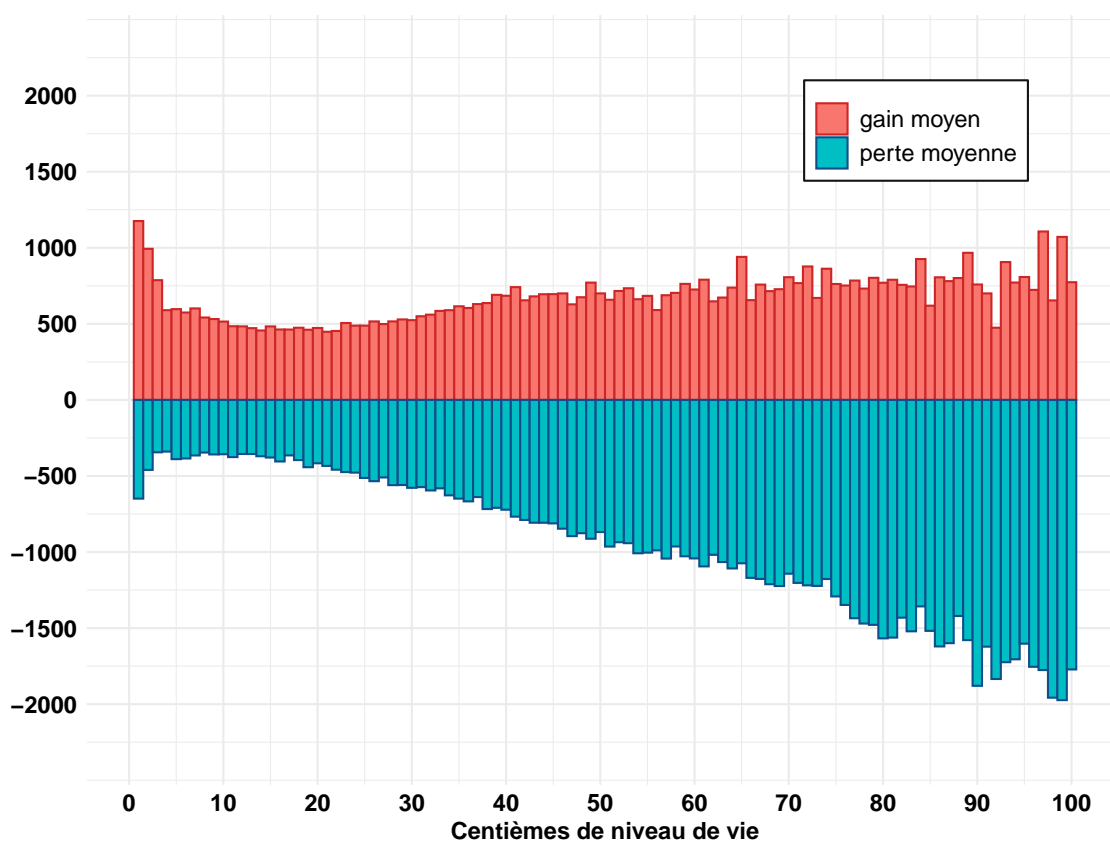
ou s'annuler³. Comme dans les graphiques précédents, on attribue à chaque individu la variation d'aides au logement par UC de son ménage et on fait la moyenne entre individus de ce montant au sein de chaque centième. La perte moyenne ainsi calculée est croissante avec le niveau de vie. Au 10^{ème} centième, la perte moyenne est de 357 euros annuels par UC alors qu'elle atteint 1 292 euros au 75^{ème} centième. Ce résultat souligne que plus un foyer bénéficiaire des aides au logement sans la réforme est haut dans la distribution des niveaux de vie, plus la probabilité qu'il ait connu une augmentation de revenus entre les années N-2 et N est importante et/ou plus cette hausse est importante, expliquant qu'il puisse être éligible aux aides au logement sur la base de ses revenus N-2 malgré des revenus courants relativement importants. Quant au gain moyen parmi les ménages ayant vu leur aides au logement augmenter (nouveaux bénéficiaires ou anciens bénéficiaires bénéficiant d'une hausse des aides au logement), il est relativement stable le long de la distribution⁴. Dans la première partie de la distribution, cela peut s'expliquer par la diversité des cas de figure engendrant des gains : foyers dont les ressources ont baissé depuis N-2 mais non-éligibles à la neutralisation totale des ressources du foyer ; foyers soumis à l'évaluation forfaitaire sous le système sans réforme. Dans le reste de la distribution, ceci peut s'expliquer par la nature de la sélection de l'échantillon lorsqu'on se focalise sur les gagnants, qui consiste à se concentrer sur des individus à trajectoires de revenus non-linéaires. La base ressources des aides au logement correspond aux douze derniers mois glissants, avec un décalage de deux mois entre le mois de la demande et le dernier mois de ressources pris en compte. Ainsi, les ressources N-1 ont plus de poids dans les aides au logement perçues en N que les ressources de l'année N. Les gains situés dans des centièmes relativement élevés peuvent ainsi s'expliquer par des individus dont les ressources en N-2 et aussi en N

3. Un gain ou une perte s'entend ici comme une hausse ou une baisse d'au moins 5 euros mensuel d'aides au logement par UC du fait de la réforme.

4. On remarque une tendance décroissante pour les tous premiers centièmes, mais qui sont associés à un très faible nombre d'individus comme l'illustre la Figure 4.3.

sont potentiellement plus élevées que celles de N-1. Enfin, il est important de noter que le nombre d'individus concernés par ces gains est très faible dans le haut de la distribution puisque moins de 1 % des individus sont gagnants du fait de la réforme au-dessus du 54^{ème} centième de niveau de vie, comme l'illustre la Figure 4.3.

FIGURE 4.4 – Pertes moyennes parmi les perdants et gains moyens parmi les gagnants - par centième de niveau de vie



NOTES : Le graphique présente pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition et le tableau A1 en annexe pour plus de détails sur les seuils) le gain moyen d'aides au logement parmi les individus des ménages dont les aides au logement augmentent d'au moins 5 euros mensuel par UC, et la perte moyenne parmi les individus des ménages dont les aides au logement baissent d'au moins 5 euros mensuel par UC. Les montants en ordonnées sont exprimés en euros annuels par UC.

LECTURE : Parmi les individus du 50^{ème} centième de niveau de vie, le gain moyen de ceux étant dans un ménage ayant connu une hausse de ses aides au logement du fait de la réforme est de 700 euros par an par UC.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

L'analyse de la réforme par centième de niveau de vie révèle que les déterminants de l'effet de la réforme sont multiples. Ainsi, si la part des perdants augmente avec le niveau de vie courant des ménages, on trouve des perdants et des gagnants à tout niveau de la distribution, ce qui démontre une hétérogénéité des situations

pour des individus situés dans un même centième. Ce constat invite donc à explorer d'autres dimensions pouvant enrichir la compréhension de la réforme.

4.3 Résultats par sous-population

Les ressources, telles que mesurées selon la réglementation des aides au logement, dépendent certes de la période de référence, modifiée par la contemporanéisation des ressources, mais son mode de calcul dépend aussi d'autres facteurs, dont notamment le statut d'activité et l'âge (dispositifs pour les étudiants, abattements liés au chômage, à la retraite, dispositifs spécifiques pour les moins de 25 ans concernant l'évaluation forfaitaire, etc.). Ainsi, il est probable que la modification de la période de référence des ressources ait des effets différenciés en fonction de ces autres facteurs. De plus, les niveaux et trajectoires de revenus peuvent être corrélés avec d'autres caractéristiques des ménages, comme par exemple la configuration familiale, et il est ainsi important de donner un aperçu des effets redistributifs de la réforme en fonction d'autres dimensions que les centièmes de niveau de vie.

Dans cette partie, nous analysons les résultats de la simulation des effets de la réforme par sous-catégories de ménages. Nous utilisons les mêmes sous-catégories que dans le Tableau 3.2 du Chapitre 3, à savoir trois ventilations : la première en termes de statut d'activité, la seconde en termes d'âge et la troisième en fonction de la configuration familiale (voir le Chapitre 3 pour la définition de ces catégories). Ce tableau soulignait déjà l'importante hétérogénéité entre ces catégories en termes de représentation des bénéficiaires des aides au logement et de concentration du montant de ces aides.

Le Tableau 4.2 décrit les effets de la réforme sur ces sous-populations. En cohérence avec les statistiques précédentes, ce tableau donne des statistiques à l'échelle individuelle, en attribuant à chaque individu la variation d'aides au logement par UC de son ménage. Parmi les individus vivant dans un ménage dont le référent a

moins de 25 ans, on constate une grande hétérogénéité des conséquences selon le statut étudiant ou non, alors qu'il s'agit de deux populations très concernées par les aides avant la réforme. Le remplacement du plancher de ressources en forfait pour les étudiants implique en effet une part très faible de perdants au sein de cette catégorie. Les quelques gagnants sont les étudiants dont les ressources telles qu'évaluées sans la réforme sont supérieures à l'ancien plancher. A l'inverse, parmi les individus dans des ménages de moins de 25 ans non-étudiants, 33 % d'entre eux sont perdants, avec une perte moyenne de 1 067 euros annuels par UC. Il s'agit de la catégorie d'individus avec la part de perdants la plus importante et le montant de pertes par UC au sein des perdants le plus élevé. Les moins de 25 ans non-étudiants sont en effet plus fréquemment de jeunes actifs occupés dont les ressources ont augmenté depuis l'année N-2. De plus, l'évaluation forfaitaire des ressources s'appliquait sous des conditions plus restrictives pour les moins de 25 ans, ce qui leur permettait d'avoir des aides au logement plus fréquemment mesurées à partir de leurs ressources en N-2, mais ce qui par conséquent les expose du fait de la réforme à une baisse de leurs aides au logement du fait de la contemporanéisation des ressources. Ces résultats concernant les jeunes actifs occupés est en cohérence avec ceux présentés dans l'étude publiée par l'UNHAJ sur les effets de la réforme des aides au logements sur le public qu'elle accueille⁵. Cette évaluation, qui se focalise sur un échantillon de jeunes résidant dans le réseau Habitat Jeunes, pointe des pertes d'aides au logement en moyenne pour ce public, avec les pertes les plus marquées pour les jeunes actifs occupés, et relativement faibles pour les étudiants⁶.

Parmi les ménages de plus de 25 ans, nos résultats suggèrent que les ménages inactifs sont peu affectés par la réforme, bien que la part de bénéficiaires des aides au

5. *Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes, Étude de l'impact de la réforme des APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes*, mai 2021, Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes

6. Notons toutefois que si les résultats sont qualitativement similaires, la crise sanitaire rend la comparaison des résultats de notre étude avec les diminutions (ou augmentations) observées d'aides au logement inopérante, dans la mesure où ces évolutions observées reflètent également les évolutions de revenu dues à la crise.

logement au sein de ces ménages soit relativement importante (voir le Tableau 3.2). Ceci peut s'expliquer par les niveaux relativement faibles des ressources de ces ménages, et de faibles variations de revenus au cours du temps. Ces individus sont notamment souvent concernés par la neutralisation des ressources due à la perception du RSA, qui estime leurs ressources d'activité à 0 avant et après la réforme, et laisse ainsi leur montant d'aides inchangé⁷. Les ménages retraités sont également peu affectés ce qui, contrairement aux inactifs, s'explique en partie par la part relativement faible de bénéficiaires des aides au logement sans réforme au sein de cette catégorie. De plus, leurs revenus sont potentiellement plus stables dans le temps que pour le reste de la population, d'où un faible effet de la contemporanéisation. Les ménages dits chômeurs regroupent en revanche une importante hétérogénéité en termes d'effets redistributifs. 17 % des individus de ces ménages sont perdants et 12 % sont gagnants. Cela peut traduire la variabilité particulièrement importante des revenus de cette catégorie de la population au cours du temps, du fait par exemple d'alternances entre périodes d'activité et de recherche d'emploi. En effet, les effets de la contemporanéisation des ressources pour un mois donnée dépend de la différence entre les revenus de l'année N-2 et les revenus des douze derniers mois glissants, dans lesquels les années N-2, N-1 et N ont plus ou moins d'importance en fonction du mois de l'année N considéré. Autrement dit, les effets de la réforme dépendent de la différence entre les ressources de l'année N-2 et d'une combinaison des ressources des années N-2, N-1 et N, différence qui peut être de nature très variable au sein d'une population dont les trajectoires de ressources ne sont pas linéaires.

La suite du Tableau 4.2 présente les effets pour les deux autres ventilations : celle par âge du référent du ménage et celle par configuration familiale. Pour ces deux ventilations, il y a peu de différences entre catégories en termes de nombre

7. Ici, la définition d'« inactif » est déterminée en fonction de la nature des revenus perçus, et non pas d'un statut déclaré relatif à la recherche d'emploi, d'où le fait que des individus peuvent être considérés comme inactifs et percevoir le RSA.

de perdants par rapport au nombre de gagnants (nous constatons toujours environ deux perdants pour un gagnant, sauf pour les moins de 25 ans qui, comme illustré ci-avant, représente une catégorie de ménages particulière du fait des dispositifs qui leur sont destinés). On constate en revanche d'importantes différences en termes de pourcentages de perdants ou gagnants entre catégories, mais qui reflètent essentiellement les différences de part de bénéficiaires sans réforme présentées dans le Tableau 3.2. Ainsi, les catégories les plus affectées sont celles dont la part de bénéficiaires sans réforme est la plus importante et inversement. Pour la ventilation par âge : plus le référent du ménage est jeune, plus la part de ménages affectée est importante. On remarque également, en comparant le pourcentage de perdants ou gagnants avec la part de ménages bénéficiaires sans réforme du Tableau 3.2, que les 30-39 ans et 40-49 ans semblent être plus affectés probablement du fait de trajectoires de revenus plus ascendantes à cette étape du cycle de vie que les catégories d'âge supérieures⁸. Le constat n'est pas le même pour les moins de 25 ans, notamment du fait de dispositifs particuliers les concernant. Pour la ventilation par configuration familiale, on retrouve également que les catégories les plus affectées sont celles dont la part de bénéficiaires d'aides au logement est la plus importante. Les plus affectées sont ainsi les familles monoparentales, suivies des célibataires sans enfant, des couples avec enfants et enfin des couples sans enfant.

Il est également possible de montrer pour chacune de ces catégories les effets par centième de niveau de vie, sur le modèle de la Figure 4.1, en gardant les centièmes relatifs à la population totale mais en montrant, pour chacun de ces centièmes, les effets observés lorsqu'on se restreint aux ménages d'une seule catégorie. Ceci permet de contrôler pour les effets de composition liés aux différences de niveau de vie de l'année N entre catégories. Les figures A3, A4 et A5 en annexe présentent ces

8. En faisant le rapport entre d'une part la somme des première et deuxième colonnes du Tableau 4.2 et d'autre part l'avant-dernière colonne du Tableau 3.2, on obtient 43 % pour les moins de 25 ans, 68 % pour les 25-30 ans, 65 % pour les 30-39 ans, 48 % pour les 40-49 ans, 44 % pour les 50-59 ans, et 40 % pour les 60 ans et plus.

résultats pour chaque catégorie du Tableau 4.2⁹ et montrent pour l'ensemble des catégories des résultats de nature très similaire qualitativement à ceux relatifs à la population totale, avec des différences importantes en termes d'ordre de grandeur, qui reflète les différences agrégées du Tableau 4.2.

9. Seules les catégories des moins de 25 ans, des 25-30 ans, des moins de 25 ans étudiants, des moins de 25 ans non-étudiants et des inactifs ne sont pas représentées, du fait de trop faibles effectifs pour la majorité des centièmes. Les figures A6, A7 et A8 en annexe donnent la répartition de chacune des catégories entre les centièmes de niveau de vie.

TABLEAU 4.2 – Impacts de la réforme par sous-catégorie de ménages

Catégorie concernée	% perdants	% gagnants	Δ ALs/UC moy.	Δ ALs moy./UC perdants	Δ ALs moy./UC gagnants
<i>Statut d'activité</i>					
Plus de 25 ans					
Actifs occupés	8 %	4 %	-25	-612	552
Chômeurs	17 %	12 %	-41	-569	473
Retraités	3 %	1 %	-14	-700	411
Inactifs	3 %	5 %	14	-518	684
Moins de 25 ans					
Étudiants	0.3 %	3 %	41	-360	1 400
Non-étudiants	33 %	8 %	-281	-1 067	853
<i>Âge du référent du ménage</i>					
Moins de 25 ans	25 %	7 %	-207	-1 065	908
25-29 ans	18 %	8 %	-107	-923	730
30-39 ans	11 %	6 %	-30	-597	550
40-49 ans	7 %	4 %	-15	-488	495
50-59 ans	4 %	3 %	-7	-529	533
60 ans et plus	3 %	1 %	-12	-678	468
<i>Configuration familiale</i>					
Couples avec enf	7 %	4 %	-19	-506	438
Couples sans enf	3 %	1 %	-21	-949	664
Familles monop	15 %	8 %	-29	-473	507
Célib sans enf	8 %	4 %	-37	-906	774
<i>Ensemble</i>					
Ensemble des ménages	7 %	4 %	-24	-650	559

NOTES : Ce tableau rassemble les effets moyens de la réforme par sous-catégorie de ménages selon trois ventilations : la première par statut d'activité du référent fiscal du ménage, la seconde par âge du référent, et la troisième par configuration familiale du ménage. Il s'agit des mêmes catégories que celles du Tableau 3.2 du Chapitre 3 (voir ce chapitre pour une définition de ces ventilations). Contrairement au Tableau 3.2, l'unité d'observation pour la production de ces statistiques est l'individu et non pas le ménage. Pour cela, on attribue à chaque individu le montant d'aides au logement par UC (avec ou sans réforme) de son ménage. Cette convention vise à être en cohérence avec la présentation des autres résultats relatifs aux effets redistributifs. La première colonne renseigne la part de perdants au sein de la catégorie, définie comme la part des individus au sein de cette catégorie dont les aides au logement par UC du ménage baissent de plus de 5 euros mensuel ou s'annulent. La première colonne renseigne la part de gagnants. Il s'agit de la part des individus dont les aides au logement par UC du ménage augmentent de plus de 5 euros mensuel (anciens bénéficiaires gagnants ou nouveaux bénéficiaires). Les trois dernières colonnes représentent la variation moyenne annuelle des aides au logement par UC des individus parmi toute la sous-population, parmi les gagnants et parmi les perdants.

LECTURE : 33 % des individus vivant dans un ménage dont le référent fiscal a moins de 25 ans et n'est pas étudiant connaissent une baisse du montant d'aides au logement au sein de leur ménage du fait de la réforme. Cette perte est en moyenne de 1 069 euros annuels par UC.

SOURCE : Fideli, Felin, DADS, BNS.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette étude évalue les effets budgétaires et redistributifs de la réforme de contemporanéisation des ressources des aides au logement, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Pour cela, nous constituons une base inédite sur les trajectoires de revenus des individus et l'appliquons au microsimulateur TAXIPP développé au sein de l'IPP, qui nous permet de simuler les aides au logement avec et sans réforme et ainsi estimer les effets sur les dépenses d'aides au logement, et caractériser les gagnants et perdants.

Une baisse globale des aides au logement cachant des effets très hétérogènes

Notre analyse estime une baisse de 1,2 milliard de dépenses d'aides au logement du fait de la réforme. En plus du fait que les revenus courants sont en moyenne plus élevés que les revenus de N-2 en période de croissance, cette baisse s'explique également par le fait que les mécanismes visant à corriger, avant la réforme, les ressources N-2 des les trajectoires descendantes avaient plus d'effets potentiellement que ceux visant à corriger des trajectoires ascendantes. Néanmoins, cet effet global renferme une importante hétérogénéité des effets entre individus.

Dans l'ensemble, les baisses d'aides au logement sont les plus importantes au niveau des 4^{ème} et 5^{ème} dixièmes de niveau de vie, bien que ces dixièmes soient caractérisés par une part de bénéficiaires d'aides au logement relativement faible. Les

perdants y sont néanmoins plus présents, dans la mesure où la probabilité d'avoir eu une hausse de ressources au cours du temps (et donc une baisse des aides au logement du fait de la réforme) est d'autant plus importante que les revenus courants des individus sont élevés. Il existe néanmoins un nombre non négligeable de gagnants à la réforme, correspondant soit à des foyers dont les ressources ont baissé au cours du temps, soit au contraire à des foyers soumis avant réforme à l'évaluation forfaitaire, et dont les ressources avant réforme étaient plus contemporaines que celles utilisées sous le nouveau système.

Nous observons également des effets très hétérogènes en fonction de l'âge et du statut d'activité. Les étudiants sont relativement peu affectés, du fait des dispositifs spécifiques qui leur sont destinés, et les inactifs et retraités sont peu impactés également, ayant des ressources relativement stables. Les moins de 25 ans non-étudiants en revanche représentent la catégorie la plus concernée par les baisses d'aides au logement, concernant essentiellement les jeunes actifs occupés. Avoir moins de 25 ans donnait lieu à des dérogations sous certaines conditions pour l'application de l'évaluation forfaitaire des ressources. Le système reconnaissait donc qu'une trajectoire ascendante de revenus ne devait pas être traitée de la même manière pour les jeunes actifs occupés que pour le reste de la population, avec plus de possibilités pour ces jeunes de bénéficier d'aides au logement calculés sur leurs ressources de l'année N-2, ce qui explique les pertes relativement importantes de ce public du fait de la réforme. Le système avait donc certaines considérations explicites concernant les trajectoires, ce qui est moins le cas dans le nouveau système, qui se limite davantage aux revenus des douze derniers mois.

Un recentrage sur le barème des aides au logement

Le fait que les jeunes actifs occupés subissent des pertes moyennes d'aides au logement plus importantes que le reste de la population renvoie à la dégressivité des

aides au logement en fonction des ressources. Les aides de ces individus baissent simplement parce que leurs ressources ont augmenté. Le fait de faire dépendre davantage les aides au logement des seuls revenus « courants », avec moins de considérations pour certaines trajectoires, met davantage en avant les caractéristiques du barème des aides au logement, dans la mesure où il existe moins de cas dérogeant à ce barème. Ainsi, cette réforme est une opportunité pour se recentrer sur le barème de ces aides. Elle permet également de mettre sur la table le fait que, même en prenant des revenus contemporains, il peut être jugé souhaitable de considérer certaines trajectoires de revenus différemment par rapport aux autres. De tels dispositifs seraient plus transparents qu'avant la réforme, car ils correspondraient à un vrai choix politique concernant la redistribution à opérer en fonction des trajectoires, et non à un dispositif mélangeant de tels choix avec des considérations d'ordre technique visant à apporter une correction à la mesure des ressources appliquée par défaut.

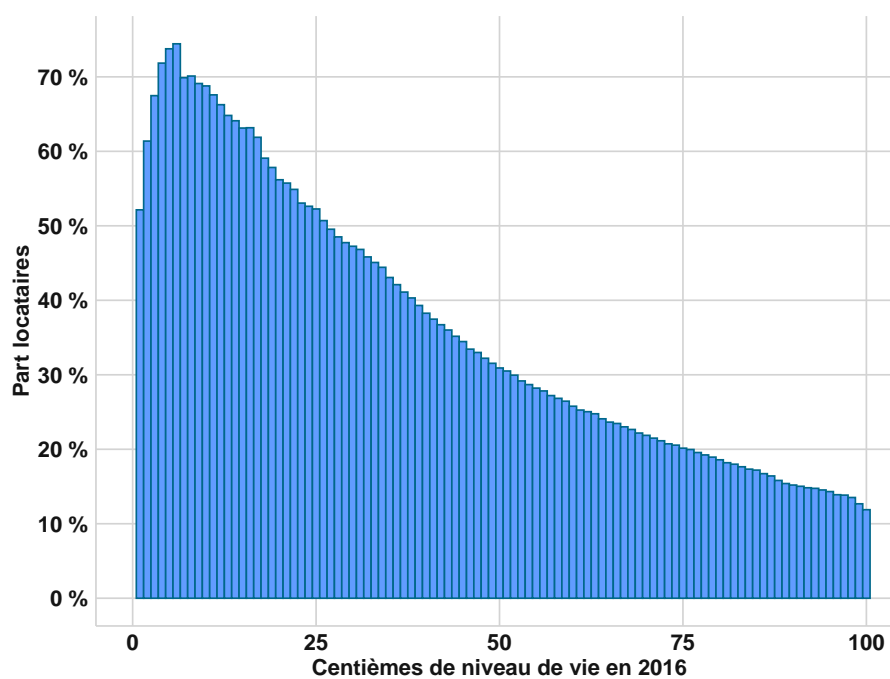
De nouvelles opportunités de modulation du dispositif

Enfin, le fait d'avoir introduit dans les systèmes de gestion des prestations sociales les remontées de revenus mensuels en temps réel offre de nouvelles opportunités de choix concernant le mode de calcul des aides au logement, par rapport à la situation où les seules ressources jugées suffisamment fiables étaient les ressources annuelles de la dernière déclaration de revenus. Se pose notamment la question de la durée de la période de référence. La réforme actuelle applique une période de douze mois glissants, dans la mesure où les revenus des individus peuvent varier de manière importante à l'échelle annuelle, notamment pour les bas revenus, faisant que les revenus d'un mois donné n'est pas nécessairement représentatif de

sa vraie capacité contributive. La contrepartie d'un tel choix est d'accepter que des individus puissent percevoir à certains moments de leurs vie, en cas de trajectoire ascendante et linéaire, des aides au logement alors que leurs revenus du moment sont tels qu'ils n'y seraient pas éligibles. La seconde dimension est la fréquence de réévaluation. La réforme a tranché sur une fréquence trimestrielle, permettant d'être réactive aux changements de situations des individus, mais source d'incertitude pour les bénéficiaires. Ces deux dimensions renvoient donc à un arbitrage entre réactivité du système aux changement de situation des individus, et lissage des ressources des individus accompagné d'aides relativement stables. La mise en oeuvre de la réforme amènera probablement des débats supplémentaires sur ces deux nouvelles dimensions de modulation du calcul des aides au logement.

ANNEXES

FIGURE A1 – Part des locataires dans chaque centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure montre pour chaque centième de niveau de vie la part des individus locataires. Les centièmes sont définis à l'échelle individuelle (voir le texte). La valeur du niveau de vie pour la définition des centièmes provient de la variable Filosofi des fichiers Fideli. Le champ couvert est donc celui des ménages fiscaux ordinaires.

SOURCE : Fideli 2017.

TABLEAU A1 – Centiles de niveau de vie

	P10	P20	P30	P40	P50	P60	P70	P80	P90
Niveau de vie	11 914	15 110	17 812	20 206	22 591	25 215	28 306	32 365	39 731

NOTES : Ce tableau rassemble des centiles de niveau de vie d'après la simulation sans réforme réalisée avec TAXIPP (simulation relative à l'année 2020, en l'absence de crise sanitaire, et en l'absence de réforme des aides au logement). Les centiles sont les valeurs de niveau de vie qui divisent la population en 100 groupes de taille égale. L'unité d'observation ici est l'individu, et la taille des groupes pour la définition de ces centiles est ainsi appréciée en termes de nombre d'individus. Pour cela, on attribue à chaque individu le niveau de vie de son ménage. Un centième est un groupe d'individus situés entre deux centiles.

LECTURE : 10 % des individus sont dans un ménage ayant un niveau de vie inférieur à 11 914 euros annuels.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

TABLEAU A2 – Conséquences budgétaires de la réforme - simulation sans calage de la masses d'aides au logement

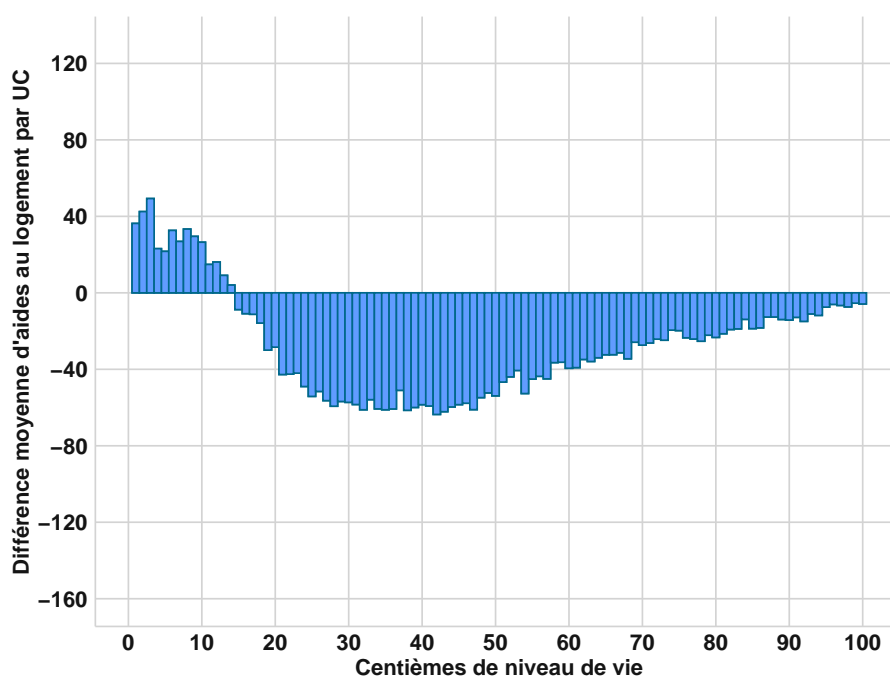
	Simulation		Variation due à la réforme	dont	
	sans réforme	avec réforme		gagnants	perdants
Masse (en milliards d'euros)	16,143	14,861	-1,282	1,077	2,359
Nombre de foyers bénéficiaires (en millions)	6,255	6,141	-0,114	1,420	2,902

NOTES : Ce tableau rassemble les coûts budgétaires de la réforme d'après les simulations réalisées avec TAXIPP. Les simulations sont réalisées pour l'année 2020 en l'absence de crise sanitaire, et sans calage de la masse d'aides au logement (voir le Chapitre 3 pour une définition de ce calage).

LECTURE : La mise en place de la réforme engendre une diminution de la masse d'aides au logement versées de 1,282 milliards d'euros.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

FIGURE A2 – Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie - simulation sans calage de la masse d'aides au logement

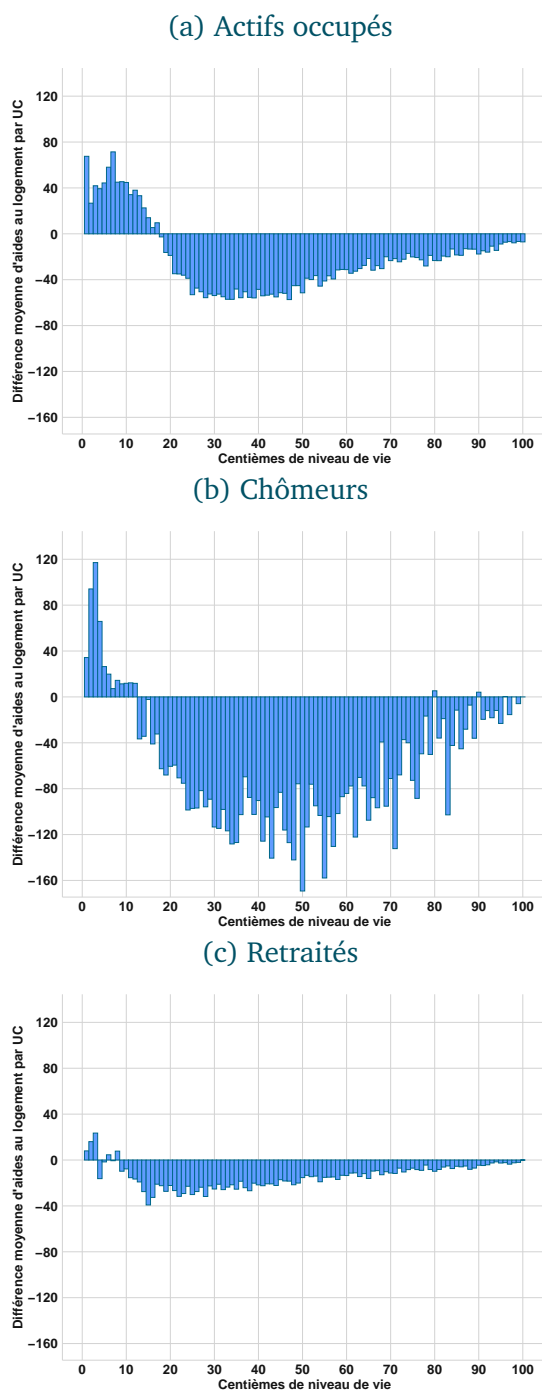


NOTES : Cette figure représente, pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition), la variation annuelle moyenne en euros, du fait de la réforme, des aides au logement par UC des ménage des individus, avec une simulation sans calage de la masse d'aides au logement (voir le Chapitre 3 pour une définition de ce calage).

LECTURE : La différence du montant d'aides au logement entre le système avec et sans la réforme est en moyenne de 33 euros par UC pour les individus situés dans le 8^{ème} centième de niveau de vie.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

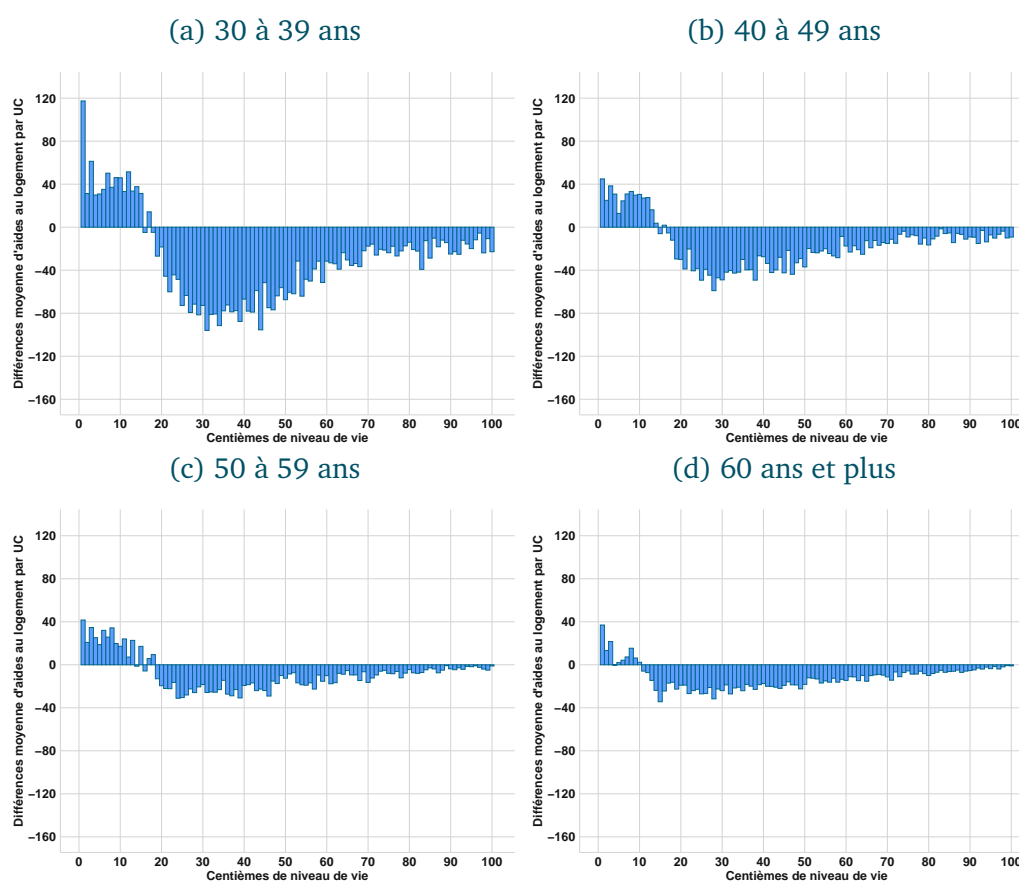
FIGURE A3 – Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie et le type d'activité du référent fiscal



NOTES : Cette figure représente, pour chaque centième de niveau de vie, et en se restreignant aux individus des ménages respectivement « actifs », « chômeurs » et « retraités » (voir le Chapitre 3 pour une définition de cette ventilation), la variation annuelle moyenne en euros, du fait de la réforme, des aides au logement par UC des ménage des individus. Les centièmes de niveau de vie sont définis à partir de la population totale.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

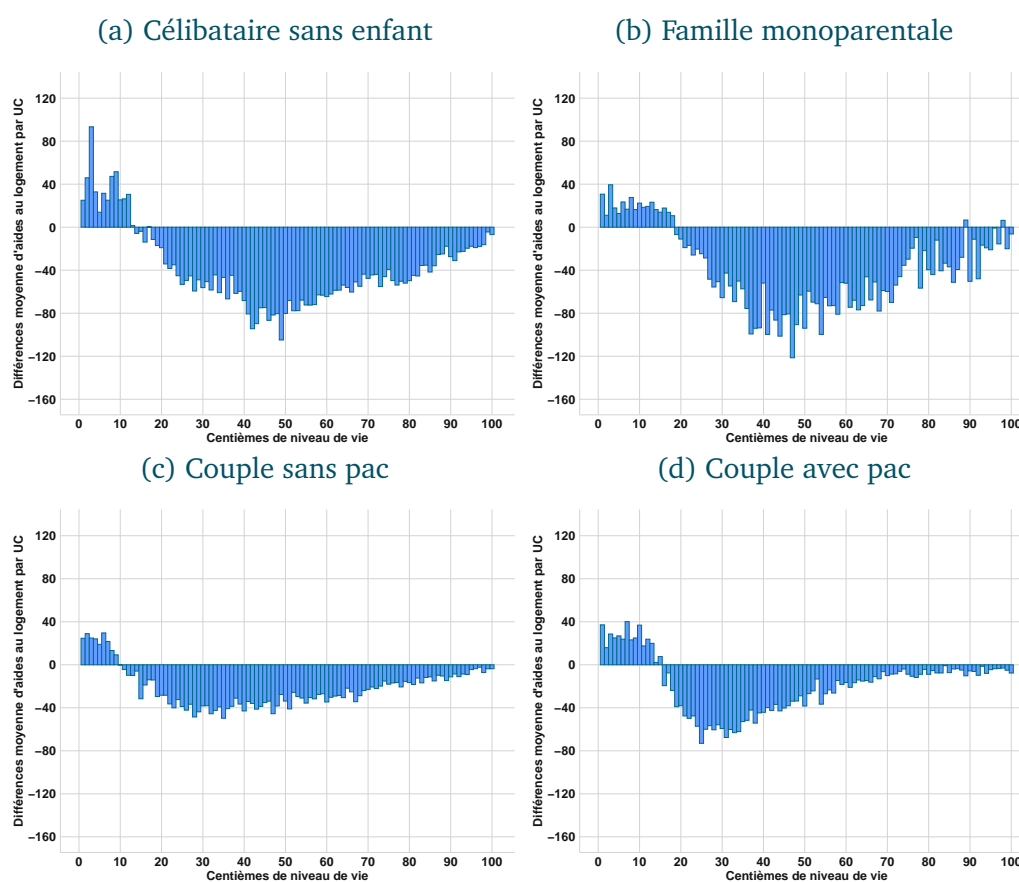
FIGURE A4 – Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie et l'âge du référent fiscal du ménage



NOTES : Cette figure représente, pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition), et en se restreignant aux individus des ménages dont le référent fiscal appartient respectivement à la catégorie d'âge « 30 à 39 ans », « 40 à 49 ans », « 50 à 59 ans » et « 60 ans et plus » (voir le Chapitre 3 pour une définition de cette ventilation), la variation annuelle moyenne en euros, du fait de la réforme, des aides au logement par UC des ménage des individus. Les centièmes de niveau de vie sont définis à partir de la population totale.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

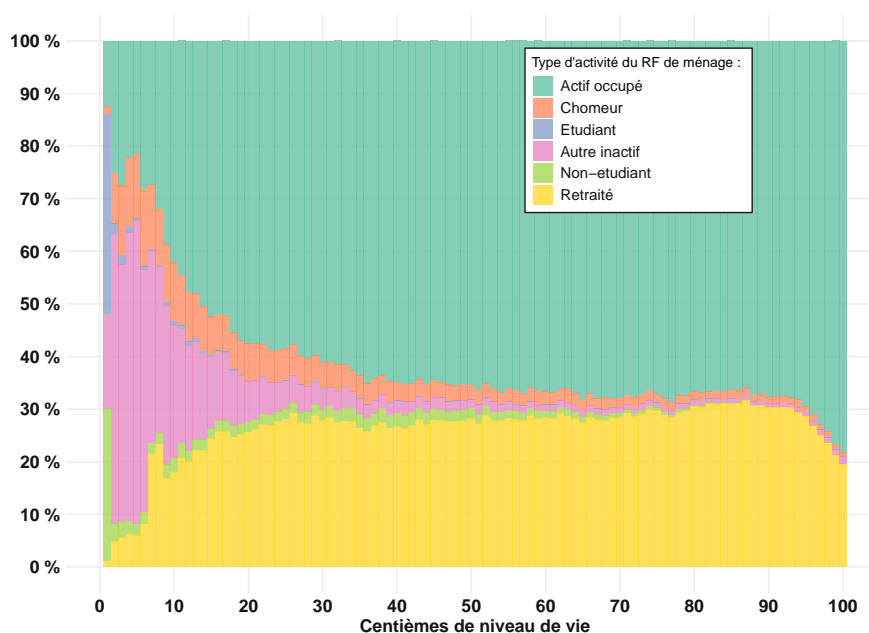
FIGURE A5 – Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie et la configuration familiale du ménage



NOTES : Cette figure représente, pour chaque centième de niveau de vie (voir le texte pour une définition), et en se restreignant aux individus des ménages respectivement « personne seule », « famille monoparentale », « couple sans pac » et « couple avec pac » (voir le Chapitre 3 pour une définition de cette ventilation), la variation annuelle moyenne en euros, du fait de la réforme, des aides au logement par UC des ménage des individus. Les centièmes de niveau de vie sont définis à partir de la population totale.

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

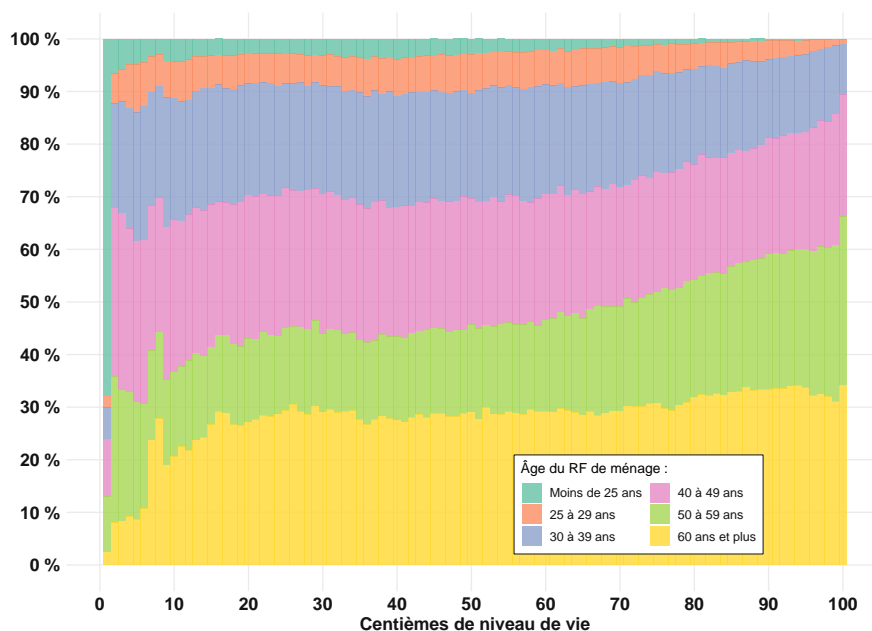
FIGURE A6 – Distribution des ménages selon le type d'activité du référent fiscal dans chaque centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure montre, pour chaque centième de niveau de vie, la part des ménages selon le type d'activité du référent fiscal principal du ménage. Les centièmes sont définis à l'échelle individuelle (voir le texte du rapport).

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

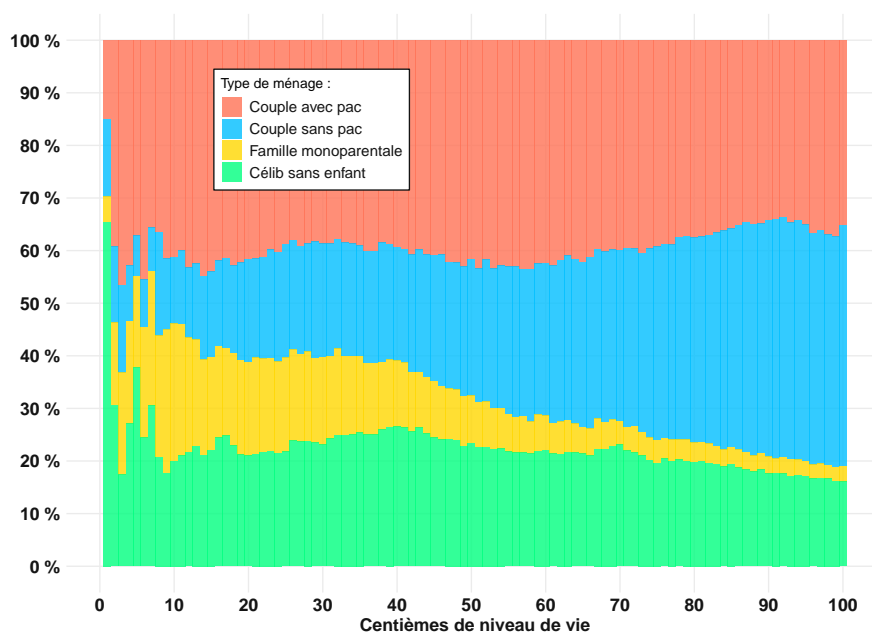
FIGURE A7 – Distribution des ménages selon l'âge du référent fiscal dans chaque centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure montre, pour chaque centième de niveau de vie, la part des ménages selon l'âge du référent fiscal principal du ménage. Les centièmes sont définis à l'échelle individuelle (voir le texte du rapport).

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

FIGURE A8 – Distribution des ménages selon leur configuration familiale dans chaque centième de niveau de vie



NOTES : Cette figure montre, pour chaque centième de niveau de vie, la part des ménages selon leur type. Les centièmes sont définis à l'échelle individuelle (voir le texte du rapport).

SOURCE : TAXIPP, Fideli, Felin, DADS, BNS.

RÉFÉRENCES

Albrecht, J. (7 mai 2021). “c’est catastrophique” : bugs, retards...depuis la réforme des apl, le cauchemar des allocataires et des agents de la caf. *France 3 Bourgogne Franche Comté*.

Ben Jelloul, M., Bozio, A., Douenne, T., Fabre, B., et Leroy, C. (2019). Le modèle de micro-simulation taxipp – version 1.1. *Guide méthodologique IPP*.

Bozio, A. et Sultan-Parraud, J. (2021). La réforme du *Universal Credit* au royaume-uni. *Rapport IPP*, (34).

Comité national d’évaluation du RSA (2011a). Rapport final.

Comité national d’évaluation du RSA (2011b). Rapport final.

Cornuet, F., Fredon, S., Paquier, F., Michaël, S., et Vergier, N. (2020). *France, portrait social, édition 2020*, chapitre Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi. Insee.

Direction générale de la cohésion social, Ministère des solidarités et de la santé (2017). Rapport d’évaluation de la prime d’activité.

DREES (2020). Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution, panorama drees, édition 2020.

Ducoudre, B., Madec, P., Plane, M., et Sampognaro, R. (2020). Budget 2020 : du pouvoir d'achat au travail. *OFCE policy brief*, (64).

Fabre, B., Guillouzouic, A., Lallemand, C., et Leroy, C. (2020). Budget 2020 : quels effets pour les ménages ? *Notes IPP*, (49).

Guillemot, B., Guilpain, M., et Veber, O. (2012). Evaluation des aides personnelles au logement - rapport thématique n°1 - l'efficacité sociale des aides personnelles au logement. *Rapport de l'Inspection général des affaires sociales, Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale*.

Habitat Jeunes (2021). Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes. étude de l'impact de la réforme des apl sur les jeunes logés par le réseau habitat jeunes, unhaj.

INSEE (2020). Validation du modèle figé ines 2018.

Mesnager, P. (5 février 2021). Réforme de l'aide au logement : des erreurs de calculs en indre-et-loire. *La Nouvelle République*.

Ministère de l'économie et des finances (2019). Rapport économique, social et financier, annexe au projet de loi de finances pour 2020.

Simon, M.-O. (2000). Le non-recours aux aides personnelles au logement : l'exemple de la caf du havre. *Recherches et prévisions*, (62), p. 13–18.

LISTE DES TABLEAUX

1.1	Types d'aides au logement	20
3.1	Comparaison des simulations d'aides au logement aux agrégats officiels en 2018	62
3.2	Dépenses et bénéficiaires des aides au logement selon les catégories de ménages en 2020	72
4.1	Conséquences budgétaires de la réforme	79
4.2	Impacts de la réforme par sous-catégorie de ménages	93
A1	Centiles de niveau de vie	100
A2	Conséquences budgétaires de la réforme - simulation sans calage de la masses d'aides au logement	100

LISTE DES FIGURES

2.1	Variation des revenus de salaire, retraite ou chômage entre 2014 et 2016, selon le niveau de vie de 2016	44
2.2	Part des bénéficiaires des aides au logement dans chaque centième de niveau de vie de 2016	45
2.3	Variation des revenus de salaire, retraite ou chômage entre 2014 et 2016, parmi les allocataires des aides au logement en 2016	47
3.1	Distribution des bénéficiaires des aides au logement avec et sans panélisation	64
3.2	Distribution des bénéficiaires des aides au logement sans réforme par centième de niveau de vie	73
3.3	Montant moyen par UC d'aides au logement sans réforme perçu par les bénéficiaires par centième de niveau de vie	75
4.1	Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie	81
4.2	Effets redistributifs moyens relatifs selon le niveau de vie	82
4.3	Hétérogénéité des effets redistributifs par centième de niveau de vie	85
4.4	Pertes moyennes parmi les perdants et gains moyens parmi les gagnants - par centième de niveau de vie	87
A1	Part des locataires dans chaque centième de niveau de vie	99
A2	Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie - simulation sans calage de la masse d'aides au logement	101

A3	Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie et le type d'activité du référent fiscal	102
A4	Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie et l'âge du référent fiscal du ménage	103
A5	Effets redistributifs moyens selon le niveau de vie et la configuration familiale du ménage	104
A6	Distribution des ménages selon le type d'activité du référent fiscal dans chaque centième de niveau de vie	105
A7	Distribution des ménages selon l'âge du référent fiscal dans chaque centième de niveau de vie	106
A8	Distribution des ménages selon leur configuration familiale dans chaque centième de niveau de vie	107



L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-Ecole d'économie de Paris (PSE) et le Centre de Recherche en Économie et Statistique (CREST). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

PSE a pour ambition de développer, au plus haut niveau international, la recherche en économie et la diffusion de ses résultats. Elle rassemble une communauté de près de 140 chercheurs et 200 doctorants, et offre des enseignements en Master, École d'été et Executive education à la pointe de la discipline économique. Fondée par le CNRS, l'EHESS, l'ENS, l'École des Ponts-ParisTech, l'INRA, et l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, PSE associe à son projet des partenaires privés et institutionnels. Désormais solidement installée dans le paysage académique mondial, la fondation décloisonne ce qui doit l'être pour accomplir son ambition d'excellence : elle associe l'université et les grandes écoles, nourrit les échanges entre l'analyse économique et les autres sciences sociales, inscrit la recherche académique dans la société, et appuie les travaux de ses équipes sur de multiples partenariats. www.parisschoolofeconomics.eu



Le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) est un établissement public d'enseignement supérieur et de recherche. Au sein du GENES, le CREST est un centre de recherche interdisciplinaire spécialisé en méthodes quantitatives appliquées aux sciences sociales regroupant des chercheurs l'ENSAE Paris, de l'ENSAI, du département d'Économie de l'École polytechnique et du CNRS. <http://www.groupe-genes.fr/> – <http://crest.science>

