

Réformes des allocations logement : quels impacts sur les ménages à bas revenus ?

Lisa Fratacci (Dp)

PARMI les diverses réformes introduites ces dernières années pour réduire les trappes à inactivité (prime pour l'emploi, mesures d'intéressement pour les allocataires du Rmi reprenant une activité, taxe d'habitation...), les réformes des aides au logement jouent un rôle essentiel¹. Ces réformes, qui représentent un effort budgétaire important (évalué à 1 milliard d'euros²), ont permis d'harmoniser ces aides par la création d'un barème unique et l'alignement des loyers plafond et, d'autre part, de limiter les distorsions liées à une prise en compte différenciée des minima sociaux et des revenus d'activité – par l'introduction d'un traitement unifié des revenus, quelle que soit leur origine.

Cette étude évalue l'impact de ces réformes sur le taux de pauvreté monétaire global ainsi que sur le revenu disponible mensuel des ménages pauvres en observant quelques cas types (célibataires, couples avec ou sans enfants). Sans que soit inclus dans ces résultats l'effet des autres réformes destinées à limiter les trappes à inactivité, les conclusions font apparaître que les allocations ont un impact déterminant sur le niveau de vie des ménages pauvres et les taux de pauvreté observés. Avec la réforme, la reprise d'activité à la sortie du Rmi ne se traduit plus par des pertes nettes de revenus mais par une légère amélioration du niveau de vie.

1. Cf. l'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité, Cyrille Hagneré et Alain Trannoy, *Economie et Statistiques*, n° 346-347, 2001.

2. Dont 442 millions en 2001 et 548 millions en 2002. Le coût est supporté par la Cnaf à hauteur de 442 m d'euros et par l'Etat à hauteur de 548 m d'euros, au titre des allocataires n'ayant pas d'enfants à charge (source : Cour des comptes).

Récemment réformées, les aides au logement contribuent de manière significative aux revenus des ménages pauvres

Les aides au logement représentent un élément essentiel de politique familiale, car elles sont fortement redistributives (elles dépassent fréquemment 150 euros par mois) et concernent une part importante de la population (6,2 millions de bénéficiaires). Les prestations versées représentent 12,67 milliards d'euros en 2001, soit 26,6% des prestations de la branche famille.

Objectifs des aides au logement

Créées à partir de 1948³, les aides au logement répondaient initialement à deux objectifs : d'une part, compenser les hausses de loyer autorisées par la loi du 1^{er} septembre 1948 ; d'autre part, permettre aux familles de se loger dans des conditions satisfaisantes d'espace et de salubrité. La fonction commune de ces aides est de couvrir une partie (variant selon leurs ressources) des dépenses de logement des ménages locataires ou des accédants à la propriété.

Les effets théoriques de ces aides sont nombreux. Elles permettent en effet aux bénéficiaires de réduire leur taux d'effort, tout en solvabilisant la demande et en stimulant l'offre de logements. A partir du début des années 1990, ces aides ont été généralisées à toutes les catégories de populations et de logements locatifs, tout en demeurant sous conditions de ressources.

Principes des aides au logement

Les différentes aides au logement obéissent à la même logique :

- elles couvrent des coûts liés au logement principal. Ce logement doit satisfaire des exigences minimales de surface et de confort. L'inconvénient de ce principe est que les ménages les plus pauvres ne peuvent pas toujours bénéficier de ces aides. Le problème se pose en particulier pour les familles nombreuses vivant dans de petites surfaces, dans les quartiers à habitat urbain dégradé ;
- le locataire doit être à jour du paiement de son loyer. Là encore, ce sont les ménages les plus fragiles financièrement qui pâtissent de cette obligation, la suspension de leur aide au logement risquant d'aggraver leurs difficultés. Les pouvoirs publics ont cherché à surmonter cette situation en instaurant des mécanismes de tiers payant (versement direct de l'aide au bailleur) ou des procédures de signalement précoce ;
- l'aide prend en compte le loyer et les charges, c'est pourquoi elle peut être différente pour deux ménages ayant le même revenu et le même nombre de personnes à charge. En outre, si l'aide augmente proportionnellement avec le loyer, elle est limitée par un loyer plafond⁴. Ainsi, malgré l'aide, un ménage pauvre qui

3. Les allocations logement à caractère familial ont été créées en 1948, les allocations logement à caractère social en 1971, les aides personnalisées au logement en 1977.

4. En 2003, à Paris et en région parisienne, le loyer plafond hors charges est de 248 euros pour un célibataire sans enfants et de 382 euros pour un couple avec deux enfants.

serait composé de nombreuses personnes ne pourrait pas être logé dans un logement de grande surface au coût élevé ;

– l'aide varie en fonction du revenu par unité de consommation. Elle décroît avec le revenu⁵ et, pour un revenu fixé, elle augmente avec le nombre de personnes du ménage (de 266 euros pour un célibataire sans enfants à 572 euros pour un couple ou un isolé ayant cinq personnes à charge), dans la limite d'un loyer-plafond.

Les trois dispositifs

Les prestations d'aide au logement comprennent trois dispositifs essentiels : les deux allocations logement, l'Allocation logement à caractère familial (Alf) et l'Allocation logement à caractère social (Als), ainsi que l'Aide personnalisée au logement (Apl). Il faut aussi noter que, depuis 1993, des aides sont accordées aux Associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (Alt). L'Apl concerne surtout les ménages habitant une Hlm, alors que les Al sont plutôt destinées à ceux qui habitent un logement du domaine privé.

Tableaux 1

Les aides au logement, montants et effectifs

Tous régimes, Métropole + Dom, location, accession à la propriété et foyers.

	Effectifs au 31 décembre		Dépenses en millions d'euros	
	2000	2001	2000	2001
Alf	1 252 700	1 251 400	2 815,20	3 039,00
Apl (Fnh)	2 796 800	2 751 700	5 938,90	5 920,70
Als (Fnal)	2 233 700	2 200 300	3 506,30	3 712,80
Ensemble (1)	6 283 200	6 203 400	12 260,40	12 672,40

Source : Brochures rouges de la Cnaf, Prestations familiales 2000 et 2001, publiées en décembre 2001 et 2002.

L'Allocation logement à caractère familial (Alf) est destinée aux jeunes ménages (versée pendant cinq ans au maximum à compter de la date du mariage) et aux familles ayant des personnes à charge (enfants, ascendants ou handicapés). Peuvent bénéficier de l'allocation les ménages ou personnes locataires, sous-locataires ou accédant à la propriété d'un logement.

L'Aide personnalisée au logement (Apl) est destinée aux locataires de logements conventionnés et aux accédants à la propriété, ainsi qu'aux propriétaires qui ont amélioré leur logement. Créée par la loi du 3 janvier 1977, son bénéfice a été progressivement étendu depuis le 1^{er} janvier 1988 à l'ensemble du parc locatif social.

L'Allocation logement à caractère social (Als) créée par la loi n 71-582 du 16 juillet 1971 est étendue depuis 1993 à toute personne acquittant une dépense de logement, indépendamment de son âge, de sa situation familiale ou professionnelle, si son revenu ne dépasse pas un certain plafond. Elle est ouverte à l'ensemble des

5. En 2003, le plafond d'exclusion, c'est-à-dire le niveau de revenu à partir duquel l'aide n'est plus accordée, est de 1 064 euros par mois pour un célibataire sans enfants.

personnes ne pouvant bénéficier de l'Alf ni de l'Apl. 90,7% des bénéficiaires de l'Als sont des individus seuls sans personne à charge.

Tableau 2

Revenus moyens, aides moyennes perçues et loyers moyens des bénéficiaires, en euros

	Als	Alf	Apl
Revenu moyen	4 021 (assiette ressource Als)	6 780 (assiette ressource Alf)	5 370 (assiette ressource Apl)
Loyer moyen	303	418	261
Aide moyenne	157	239	189

Source : Prestations légales, Aides au logement, Rmi au 30 juin 2002, Caf, direction des statistiques, des études et de la recherche.

Les Allocations logement : une part importante du revenu des ménages pauvres⁶

Les Allocations logement contribuent au niveau de vie des ménages bénéficiaires dans des proportions variées

Le taux de pauvreté monétaire est estimé par l'Insee à partir des enquêtes Revenus fiscaux (données Insee-Dgi). Il est estimé sur le champ des ménages non étudiants, dont le revenu fiscal est positif ou nul et le revenu disponible positif. Un ménage pauvre dispose de moins de 50% du revenu médian par unité de consommation.

De la dernière enquête Revenus fiscaux disponible portant sur les revenus 2000, les évaluations suivantes peuvent être proposées :

Tableau 3

Seuil et taux de pauvreté

	Erf 1997 (1)	Erf 1998-1999 (€ 1999) (2)	Erf 2000 (3)	Actualisation 2002 : modèle Ines (Erf 1999 « actualisée ») (4)
Seuil de pauvreté mensuel	538	552	580	649
Seuil de pauvreté annuel	6 456	6 624	6 954	7 796
Taux de pauvreté	6,90%	6,50%	-	7,20%

(1) *Les Travaux de l'Observatoire, 2001-2002* : « La pauvreté monétaire : dernière actualisation », Nadine Legendre, Insee. Revenu disponible après taxe d'habitation, mais sans prise en compte des aides à la garde d'enfants (Aged/Afeama).

(2) Moyenne 1998-1999, publication *Insee Premières*, n° 896, « La pauvreté chez les enfants », avril 2003. Revenu disponible après taxe d'habitation, mais sans prise en compte des aides à la garde d'enfants (Aged/Afeama).

(3) D'après les tableaux Pdf joints à *l'Insee Premières*, n° 916 d'août 2003 : « Des ménages modestes aux ménages aisés : des sources de revenus différentes ».

(4) Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux 1999 (Insee-Dgi) actualisée 2002, calculs Drees. Revenu disponible y compris aides à la garde d'enfants, mais avant prise en compte de la taxe d'habitation.

Selon le modèle Ines, un ménage sur cinq est bénéficiaire en 2002 d'une allocation logement en location. Les effectifs bénéficiaires sont estimés à 4,54 millions de

6. Ce développement reproduit des analyses présentées par Pierre Courtioux, Sylvie le Minez dans une note Drees : « Effets redistributifs et impact sur la pauvreté monétaire des allocations logement en 2002 : une estimation à partir du modèle de microsimulation Ines » (septembre 2003).

ménages et la masse des allocations versées s'établit à 9639 M €, soit des montants proches des estimations officielles de la Cnaf.

Pour les ménages bénéficiaires d'une allocation logement en 2002, celle-ci s'élève en moyenne à 177 euros par mois et contribue en moyenne à hauteur de 12,4% au niveau de vie, estimé en rapportant le revenu disponible du ménage au nombre d'unités de consommation qui le composent.

Le montant d'allocation versé dépend des ressources du ménage, de sa configuration familiale et du niveau du loyer. Aussi, les montants versés d'allocation ne dépassent pas 48 euros mensuels pour 10% des ménages, tandis qu'ils sont supérieurs à 237 euros mensuels pour un quart d'entre eux. En conséquence, les allocations logement contribuent à améliorer le niveau de vie des ménages bénéficiaires dans des proportions différentes : pour un quart d'entre eux, les allocations logement représentent au moins 22% du niveau de vie, tandis qu'elles n'en représentent qu'à peine 3% pour 10% des ménages bénéficiaires.

Les allocations logement sont relativement concentrées sur les ménages les plus modestes...

La perception d'une allocation logement est d'autant plus fréquente que les ménages sont situés dans le bas de l'échelle des niveaux de vie. En effet, sa distribution dans la population est fortement concentrée sur les quatre premiers déciles, avec des taux de ménages bénéficiaires supérieurs à 25%. Sans surprise, les familles avec enfant(s), notamment les familles monoparentales, bénéficient plus souvent des allocations logement que les ménages sans enfants. De même, les ménages dont la personne de référence n'est pas retraitée bénéficient d'autant plus souvent d'une allocation logement que le nombre d'actifs⁷ dans le ménage est faible.

Au total, la moitié des ménages les plus pauvres concentrent près de 93% de la masse des allocations logement versées en 2002. En particulier, les 10% des ménages les plus pauvres, qui détiennent seulement 2,3% du revenu initial, concentrent près de 32,8% de la masse des allocations logement.

...et constituent la deuxième source de revenus des allocataires du Rmi

En 2002, le Smic mensuel net est de 910 euros. Le seuil de pauvreté et le Rmi, une fois déduit le forfait logement, correspondent donc respectivement à environ 0,6 Smic et 0,4 Smic pour une personne seule sans enfants.

La part de l'aide au logement dans le revenu des allocataires du Rmi⁸ varie de 15% (personne isolée) à 26% (couple avec enfants). On peut en outre noter que la part des allocations logement dans le revenu est moins sensible aux variations de la structure familiale que ne l'est le Rmi. En décembre 1997, le Rmi représentait en moyenne la moitié des ressources des foyers qui en bénéficiaient. Les allocations logement constituaient donc la deuxième ressource des allocataires (environ 19%), 54% des allocataires du Rmi disposant d'allocations logement.

7. Personne de référence et son conjoint éventuel.

8. Source : Christel Collin, Drees, « Les ressources des allocataires du Rmi : le rôle majeur des prestations sociales », *Etudes et Résultats*, mai 2000.

La réforme des aides au logement: un long processus d'unification

Les objectifs et les principes des différentes aides étant les mêmes, l'intérêt d'une unification de leur barème était évident. La réforme a permis de mettre un terme aux pertes de revenu qu'occasionnait pour les allocataires du Rmi la reprise d'un emploi rémunéré au niveau du revenu minimum.

Un processus amorcé à partir de 1997

L'objectif des mesures de réforme des aides au logement annoncées à la Conférence de la famille en juin 2000 était d'aboutir d'ici le 1^{er} janvier 2002 à un régime unique des aides au logement en secteur locatif, les aides restant juridiquement distinctes. La réforme de 2001-2002 s'inscrit en fait dans un processus de convergence des différentes aides au logement qui date de la seconde moitié des années 1990.

En 1997, les deux barèmes d'Apl qui coexistaient jusqu'alors en location ont été unifiés: le nouveau barème d'Apl constituait une refonte totale des modalités de calcul des droits. Il repose depuis cette date sur la notion de participation personnelle des locataires à leur dépense de logement. La même année a eu lieu un premier rapprochement des loyers plafonds AI (Alf et Als) et Apl, par le biais d'un taux de revalorisation plus élevé en AI qu'en Apl. Les mesures de la Conférence de la famille de 1998 ont poursuivi cette mise en cohérence des prestations. Les loyers plafonds des AI ont été revalorisés sur trois ans, afin de les aligner totalement sur ceux de l'Apl. Par ailleurs, un mécanisme de minoration de ces aides (comme pour l'Apl) pour l'accession à la propriété a été instauré de façon à ce qu'un taux minimal d'effort de 25% soit demandé. La Conférence de la famille de 2000 a achevé ce processus de rationalisation des aides au logement, en instaurant un barème unique pour les trois types d'aides, applicable depuis janvier 2001.

Nécessité d'un barème unique

L'instauration d'un barème unique, réformé en deux étapes (1^{er} janvier 2001 et 1^{er} janvier 2002), visait également à l'égalité de traitement des revenus jusqu'au niveau du Rmi, quelle qu'en soit la nature, c'est-à-dire qu'ils soient issus d'une activité professionnelle ou de transferts sociaux, qu'ils soient ou non imposables.

Cette réforme a été motivée par le constat de deux types d'effets pervers:

- un traitement inégal selon la nature de l'aide: à situation égale de famille, de ressources, de loyer et de localisation géographique du logement, l'allocataire percevait, en raison de barèmes distincts, une aide d'un montant différent selon qu'il était bénéficiaire de l'Apl ou d'une allocation logement;
- un risque de trappe à inactivité: dans le calcul de l'allocation, les salaires perçus étaient pris en compte comme ressources mais pas les allocations de minima sociaux, ni les éventuels revenus d'activité d'un allocataire du Rmi. En cas de perte du droit au Rmi, l'intégration des revenus d'activité induisait une chute brutale du niveau des allocations logement, et donc du revenu disponible, ce qui pouvait avoir un effet dissuasif pour la recherche et l'accès aux emplois offrant un salaire proche du montant du Rmi. A titre d'exemple, un célibataire salarié à temps par-

tiel, qui touchait un revenu net équivalent au Rmi, recevait une Allocation logement (Al) mensuelle inférieure de 61 euros à celle perçue par un allocataire du Rmi isolé.

Les trois types d'aides au logement coexistent toujours, mais les formules sont désormais alignées sur le mode de calcul de l'Apl. Le nouveau barème repose donc, pour toutes les aides, sur la notion de participation personnelle des locataires à leurs dépenses de logement.

Pour les allocataires du Rmi, la réforme met un terme aux pertes de revenu associées à la reprise d'un emploi

La réforme des allocations logement a eu pour effet de supprimer l'effet de trappe à inactivité : il n'y a plus de perte de revenu à la sortie du Rmi (0,4 Smic pour un célibataire sans enfants et 0,7 Smic pour un couple avec un enfant), mais la hausse de l'allocation a peu touché ceux qui ne vivent que de minima sociaux.

Tableau 4

Variation de revenu mensuel engendrée par la reprise d'une activité avant et après la réforme des aides au logement

	Législation 2000 (Apl)	Législation 2000 (Alf)	Après réforme
		<i>du Rmi à 0,4 Smic</i>	
Célibataire sans enfants	-45 €	-70 €	-3 €
	<i>du Rmi à 0,7 Smic</i>		
Couple monoactif avec un enfant	-68 €	-66 €	+7 €

Source : Maquette Pâris, Dp.

Un célibataire qui passe du Rmi (revenus d'activité nuls) à un emploi rémunéré au niveau du Rmi ne voit donc plus son revenu diminuer en 2002 (contre une perte de 45 euros s'il touchait les Apl en 2000). Dans le cas d'un couple monoactif avec un enfant, la reprise d'activité (0,7 Smic) ne se traduit plus par une baisse de revenu (elle s'établissait à 68 euros sous le régime de la législation ancienne de l'Apl et de l'Alf).

Impact des réformes sur les ménages pauvres

Impact de la réforme sur le revenu des ménages pauvres : cas types

Avertissements

Les cas types exposés ci-après ont été effectués par la maquette Pâris. Les aides au logement sont calculées pour des ménages payant un loyer égal au loyer plafond en zone 1 (Paris et région parisienne).

Tous les montants sont exprimés en euros 2002. Les revenus législation 2000 et 2002 sont calculés à partir du Smic net 2002 (910 euros). Le revenu législation 2000 correspond donc au revenu touché en 2002 si la législation n'avait pas été modifiée. En pratique, pour tenir compte de l'inflation, on déflate les montants utilisés pour 2002, c'est-à-dire le Smic et le Rmi (*101.9/105.5), avant d'appliquer Paris 2000. On valorise ensuite par l'inflation les résultats obtenus par la maquette Pâris, c'est-à-dire les allocations logement, la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu (*105.5/101.9).

Seul l'impact de la réforme des allocations logement est étudié ici. Les variations des revenus résultant d'autres réformes intervenues depuis 1997 (taxe d'habitation, Ppe) ne sont pas prises en compte.

Célibataire sans enfants

Dans le cas d'un célibataire sans enfants, la réforme des aides au logement se traduit par un accroissement du montant des aides et la disparition des effets de seuil, avec une décroissance moins brutale du montant de celles-ci au fur et à mesure que les revenus d'activité s'accroissent. L'effet positif sur le niveau de vie de la réforme est maximal en cas d'accès à un emploi rémunéré entre 0,4 et un Smic.

Tableau 5

Impact de la réforme sur le revenu disponible mensuel d'un célibataire

Smic	Rmi	Législation 2000	Législation 2000*	Législation 2002*	Revenu législation 2000*	Revenu législation 2000*	Revenu législation 2002	Variation en % du revenu	Variation en % du revenu
		Apl	Alf	Al unifiée	Apl	Alf	Al unifiée	Apl	Alf
0,0	362	264	257	266	626	619	628	0,30 %	1,40 %
0,4	0	217	185	261	581	549	625	7,00 %	12,10 %
0,5	0	192	163	228	647	618	683	5,20 %	9,50 %
1,0	0	54	46	65	964	956	975	1,20 %	2,00 %

Source : Maquette Paris, Dp.

* En euros 2002.

Suppression de l'effet de seuil au niveau du Rmi

Avec la réforme, l'aide est maintenue à son niveau maximal jusqu'à un montant de revenu égal au Rmi (qu'il s'agisse d'une allocation ou d'un salaire), puis décroît de façon linéaire, et beaucoup moins brutale qu'auparavant, au fur et à mesure de l'augmentation des revenus. En 2001, l'abattement forfaitaire des ressources (R0 : cf. supra) ne corrigeait qu'en partie l'effet de seuil à la sortie du Rmi. Ce défaut est complètement résorbé avec le barème unifié 2002 puisque l'abattement forfaitaire des ressources atteint désormais le montant du Rmi. Au total, la disparition de l'effet de seuil profite principalement aux personnes qui ne sont pas allocataires de minima sociaux et ont de faibles revenus d'activité. L'aide est constante jusqu'à 0,4 Smic, ce qui correspond au montant du Rmi (363 euros au 1^{er} juillet 2002 pour une personne seule isolée logée gratuitement ou bénéficiant d'une allocation logement).

Un montant supérieur d'aide

Par ailleurs, le montant des aides a augmenté entre 2000 et 2002 pour les ménages pauvres, quel que soit le type d'aide. Le gain pour les anciens bénéficiaires des Apl est moins élevé que pour les anciens bénéficiaires d'une Als ou d'une Alf, puisque ces dernières aides étaient d'un montant inférieur. Ainsi, un isolé sans personne à charge qui déclarait 1/2 Smic perçoit 228 euros en 2002 au titre de l'allocation logement, contre 163 euros d'Alf (gain de 65 euros, soit 9,5% de son revenu en 2002) et 192 euros d'Apl (gain de 36 euros, soit 5,2% de son revenu en 2002) en législation 2000.

Incidence des allocations logement sur le montant des ressources

Théoriquement, grâce aux allocations, une personne célibataire sans enfants bénéficiant de revenus au moins égaux au niveau d'un Rmi ainsi que d'une allocation logement dépasse le seuil de pauvreté. La situation est en revanche quasiment

inchangée pour ce qui concerne les personnes ayant un revenu du travail compris entre 0 et 0,3 Smic.

Tableau 6

Revenu du travail + Rmi + aide au logement en points de Smic

Revenu du travail	Rmi	Apl	Aif	AI 2002	Revenu* Apl	Revenu* Aif	Revenu* AI 2002	
0	362	264	257	266	0,69	0,68**	0,69	Effet nul ou négatif de la réforme des AI
0,3	89	264	257	266	0,69	0,68	0,69	
Rmi : 0,4	0	217	185	261	0,64	0,60	0,69	Disparition de l'effet de trappe à inactivité en sortie de Rmi, effet légèrement positif sur le niveau de vie
0,5	0	192	163	228	0,71	0,68	0,75	
Seuil de pauvreté : 0,6	0	167	136	196	0,78	0,75	0,82	
1,1	0	23	30	32	1,12	1,13	1,14	Effet nul ou négatif de la réforme des AI
1,2	0	0	16	0	1,20	1,22	1,20	
1,5	0	0	0	0	1,50	1,50	1,50	

Source : Maquette Paris, Dp.

* Revenu en parts de Smic = revenus du travail + Rmi + aide au logement ** Pour les cas où l'ancienne AI était plus élevée que l'AI unifiée, c'est-à-dire pour les ménages aux revenus moyens, un dispositif transitoire est mis en place afin qu'aucun bénéficiaire d'une aide au logement ne soit perdant suite à la mise en place du barème unifié.

Couples avec 1 enfant

Pour les couples avec un enfant, la réforme des aides au logement procure aux ménages qui ont un revenu du travail supérieur à 0,7 Smic un gain important et l'effet de trappe à inactivité à la sortie du Rmi disparaît totalement. L'effet positif sur le niveau de vie est maximal en cas d'accès à un ou des emplois rémunérés entre 0,7 et 1,6 Smic.

Tableau 7

Impact de la réforme des allocations logement sur le revenu disponible mensuel d'un couple monoactif avec 1 enfant

Smic	Rmi	Législation 2000	Législation 2000	Législation 2002	Revenu législation 2000	Revenu législation 2000	Revenu législation 2002	Variation en % du revenu	Variation en % du revenu
		Apl	Aif	AI unifiée	Apl	Aif	AI unifiée	Apl	Aif
0,0	619 €	362 €	345 €	357 €	981 €	964 €	976 €	-0,5%	1,2%
0,7	0,0 €	276 €	261 €	344 €	913 €	898 €	981 €	6,9%	8,5%
1,5	0,0 €	72 €	89 €	94 €	1437 €	1454 €	1459 €	1,5%	0,3%

Source : Maquette Paris, Dp.

Un couple avec un enfant qui a pour seul revenu le Rmi touche 619 euros en 2002 et percevait 585 euros en 2000. On suppose que son loyer est de 295 euros par mois. L'aide est constante jusqu'à 0,7 Smic qui correspond au Rmi pour un

ménage de ce type. Le seuil de pauvreté est de 1,09 Smic $((1+0,5+0,3)*0,6 \text{ Smic})$. A nouveau, ce ne sont pas les plus pauvres qui bénéficient de l'augmentation du niveau des aides au logement. En effet, les ménages qui se situent en dessous du seuil de pauvreté ne voient pas leur revenu augmenter. En revanche, les ménages qui ont un revenu du travail supérieur à 0,7 Smic bénéficient d'un gain important grâce à la réforme des aides au logement. L'effet de trappe à inactivité à la sortie du Rmi disparaît totalement.

Effet des allocations logement sur le taux de pauvreté monétaire⁹

La dernière version du modèle Ines, qui s'appuie sur une actualisation de l'enquête Revenus fiscaux de 1999, permet une estimation du seuil de pauvreté en 2002. Selon cette estimation, le seuil de pauvreté monétaire est de 7 641 euros par an, soit encore de 636 euros par mois.

Selon les estimations de la Drees, 6,4 % des ménages sont pauvres, dans le sens où leur niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Si on retirait aux ménages le bénéfice des allocations logement, 9,8 % d'entre eux auraient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté : les allocations logement permettent donc à 3,4 % des ménages d'échapper à la pauvreté monétaire. Elles contribuent tout particulièrement à l'amélioration du niveau de vie des ménages les plus modestes et des familles monoparentales en permettant à 16 % de ces dernières d'obtenir un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Pour autant, 52 % environ des ménages pauvres ne bénéficient pas d'une allocation logement.

Si environ 84 % des ménages bénéficiaires d'une allocation logement ne sont pas pauvres, pour les 16 % restants, les allocations logement améliorent nettement leur niveau de vie. Ainsi, le niveau de vie des ménages pauvres bénéficiaires d'une allocation logement s'élève en moyenne à 99,6 % du seuil de pauvreté. Sans le bénéfice des allocations logement, le niveau de vie de ces ménages ne représenterait en moyenne que 48,2 % du seuil de pauvreté. L'impact des allocations se fait particulièrement sentir pour les couples, qu'ils soient biactifs, monactifs ou inactifs : sans ce revenu, leurs niveaux de vie s'établiraient respectivement à 32,8 %, 30 % et 28,4 % du seuil de pauvreté, contre environ 86 % avec les allocations. Les ménages pauvres avec enfants auraient, quant à eux, un niveau de vie équivalant à 31,1 % du seuil de pauvreté sans ce revenu (il s'établit à 88 % en le prenant en compte).

Conclusion

Cette réforme répond à un besoin de simplification et d'harmonisation des aides, mais a également permis de limiter les distorsions qui conduisaient à des pertes de revenu (entre 45 et 70 euros dans le cas d'un allocataire isolé) pour les allocataires du Rmi reprenant un emploi rémunéré au niveau du revenu minimum.

9. Ce développement reproduit des analyses présentées par Pierre Courtioux, Sylvie le Minez dans une note Drees : « Effets redistributifs et impact sur la pauvreté monétaire des allocations logement en 2002 : une estimation à partir du modèle de microsimulation Ines », septembre 2003.

La réforme des aides se traduit par un accroissement du montant des aides et la disparition des effets de seuil avec une décroissance moins brutale du montant de celles-ci au fur et à mesure que les revenus d'activité s'accroissent. La réforme cible principalement les ménages dont les revenus se situent juste au-dessus du Rmi, la hausse de l'allocation touchant dans une moindre mesure ceux qui ne vivent que de minima sociaux ou bénéficient de revenus issus du travail compris entre 0 et 0,3 Smic.

L'impact sur les revenus des ménages ne doit cependant pas être apprécié isolément mais tenir compte des réformes complémentaires, de la prime pour l'emploi, de l'intéressement et de la taxe habitation notamment.