

L'instrument de la politique sociale du logement aux États-Unis

Les « chèques logement »

L'accès au logement des ménages les plus modestes ou en situation de précarité demeure une question délicate même dans les pays les plus développés. A cet égard les solutions retenues des deux côtés de l'Atlantique reflètent des conceptions sensiblement différentes de la protection sociale entre solidarité et assistance. Le système français repose essentiellement sur deux piliers: la construction de logements sociaux (HLM) et le droit universel à des aides personnalisées au logement (APL). Les États-Unis ont de leur côté une longue tradition de programmes d'aide au logement depuis les mesures prises par Roosevelt pendant la grande dépression des années 1930. Aujourd'hui, la pièce maîtresse du dispositif américain est le programme d'assistance des Housing Choice Vouchers (HCV) qui consiste à attribuer des bons de logement (sous forme de « tickets » ou de « chèques logement »). En dépit des différences de conception avec le programme français, l'examen du programme HCV n'est pas sans intérêt compte tenu des solutions qu'il apporte pour loger les plus pauvres, pour favoriser la mixité sociale et ne pas faire obstacle à la mobilité des ménages; même si sur ces deux derniers points les résultats restent nuancés.

Baptiste Perrissin Fabert

L'objectif des dispositifs d'assistance qui se sont succédés depuis le *Housing Act* de 1937 est de fournir aux ménages pauvres des logements décents à des prix abordables. Il est communément admis aux États-Unis que le « fardeau » du loyer est excessif quand il dépasse 30% du revenu total d'un ménage. Le principe de fonctionnement du programme HCV consiste à laisser les ménages bénéficiaires choisir un logement dans le parc locatif public ou privé en leur offrant une subvention calculée pour que le loyer ne dépasse pas 30% de leur revenu. Intéresser le secteur privé à l'offre de logements sociaux permet ainsi d'élargir le parc de logements potentiellement disponibles pour les ménages les plus modestes, sans recourir systématiquement à des programmes de construction de logements sociaux souvent coûteux. Le dispositif HCV demeure dans une logique d'assistance qui n'établit pas un quelconque « droit » à un loyer abordable. Le programme est ainsi prémuni contre une explosion des coûts puisque le montant qui lui est alloué est fixé chaque année par un vote du Congrès. En revanche, l'enveloppe budgétaire votée n'est pas suffisante pour distribuer une aide à tous les ménages remplissant les critères d'éligibilité. De fait, seuls 30% des ménages potentiellement éligibles – ceux jugés les plus légitimes par les autorités locales – sont couverts. En effet, au niveau local, ce sont des agences publiques du logement (PHA) qui gèrent le dispositif et en régulent les demandes.

I. Les principes de fonctionnement du programme HCV

Description

Le programme HCV est un programme fédéral du HUD (département du logement et du développement urbain) d'aide au logement des ménages modestes qui est mis en œuvre au niveau local par des PHAs (Public Housing Agencies). Les ménages bénéficiaires du programme, reçoivent, selon leur revenu, une subvention pour payer le loyer du logement de leur choix qu'ils soit dans le parc locatif privé ou public. Les propriétaires privés qui acceptent les conditions de location du programme doivent garantir que leur logement possède des standards de qualité en termes de salubrité et de sécurité. La subvention est donnée directement au propriétaire par la PHA au nom du ménage bénéficiaire. Le complément du loyer est payé par le ménage locataire (en général 30% du revenu du ménage). Le programme fournit de l'aide à plus de 1,4 millions de ménages américains.

Critères d'éligibilité

Les critères sont fondés sur le revenu annuel brut du ménage, ajusté selon sa composition. En général, pour être éligible le revenu d'un ménage doit être inférieur à 50% du revenu médian du comté ou de

l'aire métropolitaine où la famille a choisi de vivre. La loi impose au PHA de consacrer 75% des financements aux demandeurs dont le revenu est inférieur à 30% du revenu médian. Les demandeurs qui remplissent ces critères d'éligibilité sont inscrits sur une liste d'attente avant de pouvoir bénéficier des HCV.

Préférences locales dans le choix des bénéficiaires

Comme l'offre de HCV est fixée à un niveau ne permettant pas d'intégrer l'ensemble des demandes, les listes d'attente sont longues. Les PHAs sont libres de définir leurs propres critères d'attribution des subventions, en respectant le cadre général défini par la loi. Les critères ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire, car les PHAs sont censées être mieux informées des préférences locales que l'administration fédérale. Dans certains comtés, la priorité est ainsi donnée aux familles sans abri, tandis que dans d'autres les HCV seront d'abord accordés aux ménages dont le loyer pèse plus de 50% de leur revenu.

Fonctionnement du dispositif

Les ménages bénéficiaires sont libres de choisir leur logement en fonction de leurs propres besoins.

Le PHA détermine un niveau de « loyer standard » (Rs) qui correspondrait à un logement à prix modéré sur le marché immobilier local. Le montant de la subvention est ensuite déterminé par rapport à ce loyer standard et le taux d'effort limite. Cependant, les propriétaires ne sont pas obligés de se caler sur ce prix pour fixer leur loyer (R). Le bon d'achat (A) accordée par la PHA est ainsi calculé de la façon suivante:

$$A = [\min(R, R_s) - 0,3Y] \text{ si } 0,3Y < R.$$

Cette formule permet de distinguer deux cas:

- si le loyer R réclamé par le propriétaire est supérieur au loyer standard Rs établi par la PHA selon les informations dont elle dispose sur le marché local, alors le bon d'achat correspond à la différence entre le loyer standard Rs et 30% du revenu mensuel brut du ménage (Y). Le locataire supporte alors le surcoût, reflétant *a priori* sa préférence pour un logement de qualité supérieure. La loi établit toutefois que les ménages bénéficiaires du programme ne peuvent consacrer plus de 40% de leur revenu pour leur consommation de logement, ce qui permet de fixer une limite à la différence possible entre R et Rs;

- sinon, le programme couvre la différence entre le loyer demandé et 30% du revenu du ménage.

Ainsi, le montant de la subvention est modulée selon le revenu des ménages bénéficiaires. Plus ce revenu est élevé, plus la subvention est faible, et à partir d'un certain seuil de revenu, ou dès lors que le loyer est inférieur à 30% du revenu, le ménage perd la subvention.

En cas de déménagement, le programme a été conçu pour permettre aux ménages de changer de logement sans perdre leur HCV. Une procédure propre à chaque PHA est prévue pour transférer la subvention vers une autre localité.

Chaque acteur du programme est tenu de respecter certaines obligations:

- les ménages bénéficiaires doivent signer un premier bail d'au moins un an qui est ensuite renouvelable mois après mois. Ils doivent prévenir la PHA de toute modification de revenu ou de composition du ménage;
- les propriétaires sont tenus de garantir le maintien de certains standards minimum de qualité du logement loué, ce qui fait l'objet d'inspection;
- les PHAs doivent accompagner les ménages éligibles dans leurs démarches de recherche d'un logement décent et vérifier annuellement le revenu et la composition des ménages bénéficiaires;
- l'administration fédérale (HUD) se porte garante du financement du programme.

II. Évaluations du programme

Depuis sa création en 1999, et comme tous les programmes sociaux, le dispositif HCV fait l'objet d'intenses débats. Les promoteurs du programme mettent en avant les effets positifs des HCV sur la qualité du voisinage – c'est-à-dire la possibilité pour les populations visées de ne pas être confinées dans des ghettos –, le revenu de long terme, l'éducation et la santé des enfants des ménages bénéficiaires. Tandis que ses détracteurs mettent en garde contre l'effet négatif sur la participation au marché du travail, les fraudes possibles (sous-évaluation du revenu du ménage), l'incitation éventuelle à maintenir une composition monoparentale du ménage, ou dénoncent l'iniquité fondamentale du programme dont les financements sont insuffisants pour couvrir tous les ménages éligibles. Le point le plus débattu porte sur la participation au marché du travail et la formation possible de trappes à pauvreté. En effet, comme tout mécanisme de subvention sous condition de ressources, le programme HCV instaure implicitement un taux marginal d'imposition élevé (qui est ici de 30%) pouvant décourager l'offre de travail des bénéficiaires. Ce type d'effet pervers a été combattu par la création de mécanismes d'incitation à la reprise ou à la poursuite d'une activité tels que le *Earning Income Tax Credit* (EITC) aux États-Unis et le Revenu de Solidarité Active (RSA) en France. Les nombreuses études économétriques et statistiques réalisées pour évaluer les effets du programme ne permettent pas de trancher les débats sur tous les points mais apportent des éclairages intéressants.

La qualité du voisinage

Les études révèlent que 75% des bénéficiaires changent de logement mais que les gains qualitatifs de leur nouvelle zone de résidence sont faibles. Par ailleurs, comparer l'efficacité relative du programme HCV pour améliorer la qualité du voisinage des bénéficiaires par rapport aux politiques de construction de logements sociaux n'apparaît pas pertinent car ces derniers ont été construits, à dessein, dans les quartiers les plus défavorisés. Enfin, d'autres études montrent que l'obtention de HCV a tendance à fixer un ménage dans sa zone de résidence et réduit sa mobilité. En effet, sur cinq ans d'observation, les ménages bénéficiaires ont réalisé 1,5 déménagements, tandis que, sur la même période, le groupe de contrôle de l'étude a déménagé 2,3 fois. Des entretiens qualitatifs avec les bénéficiaires ont mis au jour le fait que la procédure de transfert des HCV est perçue comme compliquée, et la peur de perdre la subvention retient certains ménages à changer de logement. Ce frein à la mobilité peut donc priver les ménages bénéficiaires de certaines opportunités sur le marché du travail.

La participation au marché du travail

Les débats théoriques sur les effets de seuils et de trappes liés à l'attribution d'une subvention sous condition de ressources sont bien connus, tandis qu'il est plus délicat d'en mesurer l'ampleur empiriquement. A court terme, la réception de HCV inciterait plutôt à réduire l'offre de travail d'un ménage puisque le programme est conçu de telle sorte qu'il existe une taxe implicite de 30% (mais pas davantage, contrairement à ce qui se passe avec des subventions sous plafond qui elles déterminent un taux de 100% à son voisinage) sur toute augmentation du revenu avec un effet de seuil important quand le ménage perd la subvention à partir d'un certain niveau de hausse de revenu. Mais il est possible qu'à moyen long terme, les ressources additionnelles provenant des HCV permettent de stabiliser le ménage, d'investir dans l'éducation ou la formation, de se rapprocher des bassins d'emplois plus dynamiques et donc d'améliorer les chances de trouver un emploi. Les études économétriques ne parviennent pas à conclure sur le sens de l'effet. Elles convergent toutefois pour affirmer que la désincitation n'est pas visible chez les hommes.

La composition du ménage

Parmi les bénéficiaires, les couples non mariés avec un enfant ont moins tendance à cohabiter et les adultes seuls sont moins susceptibles de s'installer avec un autre adulte que les non bénéficiaires. En moyenne la réception de HCV réduit le nombre d'adultes dans le ménage par un facteur de 0,72 et réduit la promiscuité. Mais aucun effet n'est constaté sur le taux de fécondité. Des entretiens qualitatifs avec les bénéficiaires révèlent des problèmes d'information sur les conditions d'éligibilité du programme. En effet, certaines femmes pensaient

qu'être en couple empêchait de bénéficier du programme alors que les critères ne dépendent que du revenu du ménage.

Conditions de vie

L'effet global du programme sur le revenu des ménages bénéficiaires dépend des facteurs précédents. Aucune étude n'est vraiment convaincante pour prouver que les HCV réduisent *in fine* les revenus des ménages car les caractéristiques du voisinage sont des facteurs clés qui, très souvent, ne sont pas pris en considération. En revanche, les bénéficiaires du programme ont plus de chances de recevoir d'autres prestations sociales de type TANF (assistance temporaire pour famille dans le besoin) ou sous forme de bons d'achats alimentaires, car ils sont mieux informés que les autres des différents systèmes d'assistance. Par ailleurs, parmi les bénéficiaires, le programme a éliminé le risque de dormir dans la rue (9% des bénéficiaires déclarent avoir passé quelques nuits sans toit au cours de l'année, tandis que 45% des non bénéficiaires, présentant des caractéristiques équivalentes, se sont trouvés dans cette situation). Si le programme a des effets sur le comportement et le bien-être émotionnel des enfants, un effet sur la santé des enfants n'est pas vérifié. Enfin, les HCV soutiennent le niveau de vie des bénéficiaires puisqu'en moyenne il rend disponible pour le ménage 211\$ en plus par mois qui peuvent être utilisés pour améliorer les conditions de vie quotidiennes. D'autres études notent cependant qu'une subvention dédiée au logement induit une plus grande consommation de logement que si la subvention avait été donnée sous forme forfaitaire sans être dédiée à un type de consommation précis. L'effet d'éviction d'autres types de consommation plus « désirables » pour le ménage est difficilement mesurable.

Mise en œuvre par l'administration

L'administration est confrontée aux problèmes de recueil de l'information sur le revenu des ménages (vérification par des sources indépendantes) et de l'imputation des loyers standards dont dépend le montant des subventions. La modulation des HCV selon le revenu incite fortement les bénéficiaires à sous-estimer leurs revenus. La sous-évaluation du revenu reporté par les ménages serait de 7% en moyenne. D'autre part, la discrétion laissée aux autorités locales dans le choix des allocataires peut inciter à la corruption et au népotisme. L'effet potentiel est connu mais il est très difficile d'en évaluer concrètement l'ampleur.

Équité

Le programme est souvent critiqué pour son manque d'équité puisqu'il ne couvre que 30% des ménages éligibles. De plus, le programme ne privilégie pas les plus pauvres puisque de nombreux ménages éligibles, mais non bénéficiaires, ont un revenu inférieur à celui de certains bénéficiaires. Cette

iniquité provient de la pratique d'« écrémage » réalisée par l'administration pour qui il est tentant de favoriser les ménages relativement plus riches pour réduire les coûts unitaires du programme, puisque le montant de la subvention est inversement proportionnel au revenu, et pour avoir ainsi la possibilité d'augmenter le nombre de bénéficiaires. Il s'avère que les ménages relativement plus riche perçoivent des HCV pendant des périodes plus longues que les autres. Enfin, la faible probabilité de recevoir un HCV (d'autant plus faible que la liste d'attente est plus longue) peut décourager des candidats potentiels.

Conclusion

Le programme des *Housing Choice Vouchers* a progressivement évolué pour répondre aux critiques qui lui ont été adressées. La formule, assez complexe, qui préside désormais au calcul des bons d'achat distribués assure un certain équilibre des incitations dans les relations entre les ménages bénéficiaires, les PHAs et les bailleurs privés. D'un côté les bailleurs sont incités à participer au dispositif. Ils reçoivent, en effet, des garanties crédibles sur la solvabilité de leurs locataires puisque les « chèques logement » leur sont directement versés par la PHA locale et qu'ils savent que le reste du loyer à payer ne dépasse pas 30% du revenu du ménage bénéficiaire. De l'autre, les relations de proximité établies entre les PHAs et les ménages bénéficiaires permettent à la fois d'assurer un suivi des populations les plus fragiles, en encadrant leur comportement de consommation (les HCV étant uniquement dédiés au logement), et de responsabiliser ces populations, en conditionnant l'aide au respect de certaines règles (entretien du logement occupé, ponctualité des paiements du loyer).

Créé à l'initiative de Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable.

Outre la déléguée interministérielle au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable.

Les services du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil.

Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

**Conseil économique
pour le
développement durable**

3, place Fontenoy
75007 Paris
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la
publication**
Dominique Bureau