



Inspection générale
des affaires sociales

RM2012-057A

Mission nationale de contrôle et
d'audit des organismes de
sécurité sociale
N°02-2012

Evaluation des aides personnelles au logement

RAPPORT THEMATIQUE N°1 L'EFFICACITE SOCIALE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Établi par

Blanche GUILLEMOT

Olivier VEBER

Membres de l'inspection générale
des affaires sociales

Maxime GUILPAIN

Membre de la mission nationale de
contrôle et d'audit des organismes
de sécurité sociale

Le rapport d'évaluation des aides personnelles au logement comprend :

► **un rapport de synthèse,**

► **trois rapports thématiques :**

- rapport thématique n°1 : l'efficacité sociale des aides personnelles au logement
- rapport thématique n°2 : les aides personnelles dans la politique du logement
- rapport thématique n°3 : la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille

Synthèse

- [1] Les aides personnelles au logement bénéficiaient, au 31 décembre 2010, à 6,31 millions de ménages et plus de 13 millions de personnes. Elles représentaient une dépense de 16,2 milliards d'euros. Dans le système de protection sociale français elles constituent une prestation originale en ce qu'elles procurent aux ménages une aide affectée à une dépense spécifique, la dépense de logement.
- [2] La part des dépenses de logement dans le budget des ménages est d'autant plus importante que les ressources du ménage sont faibles : elles représentent le quart du budget des ménages modestes contre 16,2 % pour l'ensemble des ménages. Les aides personnelles au logement visent donc à aider les ménages modestes pour leurs dépenses de logement et ainsi à permettre non seulement leur accès mais également leur maintien dans le logement.
- [3] Si aujourd'hui les aides personnelles permettent effectivement de ramener le taux d'effort de la plupart des allocataires à un niveau soutenable – en l'occurrence le taux d'effort médian des allocataires s'établit à 19,5 % pour le seul loyer - depuis 10 ans elles perdent de leur efficacité et près d'un million de ménages allocataires doivent supporter pour le paiement de leur seul loyer des dépenses difficilement soutenables (un taux d'effort après aides supérieur à 33 % pour le paiement du seul loyer).

LES AIDES PERSONNELLES SONT DES PRESTATIONS DONT LES OBJECTIFS, LE PILOTAGE ET LE FINANCEMENT SONT PARTAGÉS ENTRE POLITIQUE DU LOGEMENT ET POLITIQUES FAMILIALE ET SOCIALE

- [4] Il existe trois aides personnelles au logement, chacune répondant à un objectif de politique publique particulier. L'allocation de logement familiale (ALF) créée en 1948 visait à compenser, pour les familles, la charge de logement liée à la présence d'un enfant dans le ménage dans le contexte de la libéralisation des loyers. L'allocation de logement sociale, créée en 1971 et élargie en 1991-1993 lors de la phase dite du « bouclage » à l'ensemble de la population, vise à procurer une aide aux ménages modestes qui n'ont pas charge d'enfant. Enfin, en 1977, dans le cadre de la réforme des aides à la pierre - c'est-à-dire la diminution des dépenses qui leur étaient consacrées - a été créée l'aide personnalisée au logement (APL) qui visait à individualiser l'aide fournie aux locataires du parc social et ainsi à cibler sur ceux qui en avaient le plus besoin les financements publics à destination du secteur social. Cette segmentation des objectifs en fonction des types d'aide a partiellement disparu depuis 2001 et l'unification des barèmes en secteur locatif. Les aides aux propriétaires (aide à l'acquisition et aides à l'amélioration des logements des propriétaires occupants), moins développées, ne représentent que 8,6 % des effectifs et 6 % des montants versés en 2010.

- [5] Les aides personnelles au logement figurent dans deux codes : celui de la sécurité sociale pour l'ALS et l'ALF et celui de la construction et de l'habitation pour l'APL. A ce titre deux ministères en assurent le suivi réglementaire, le ministère chargé du logement et celui chargé de la sécurité sociale. Le financement des aides personnelles provient pour une part (l'ALS et la partie de l'APL versée aux ménages sans enfant) de crédits de l'Etat (sur le programme 109 géré par le ministère chargé du logement), de contributions des employeurs et d'une part de la taxe sur les tabacs et, d'autre part, du fonds national des prestations familiales (pour l'ALF et la partie de l'APL versée aux familles). La dispersion des responsabilités et des financements des aides personnelles emporte aujourd'hui des effets non souhaitables tant du point de vue réglementaire – lourdeur et complexité du processus pour toute modification des aides locatives dont les règles de gestion sont unifiées – que du point de vue du suivi – divergences factuelles importantes entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. En outre, cette situation freine les possibilités de réforme puisque toute proposition ayant pour effet un déport des bénéficiaires d'une aide sur l'autre implique un transfert de financement.
- [6] Les aides personnelles au logement sont liquidées par les caisses de sécurité sociale et principalement par la caisse nationale d'allocations familiales qui en assurent le suivi statistique et financier et qui mettent en œuvre les évolutions réglementaires décidées par les ministères. Pour autant le ministère du logement ne dispose pas d'un réel pouvoir d'orientation sur les opérateurs que sont les caisses de sécurité sociale : il ne participe pas aux négociations des conventions d'objectifs et de gestion et ne suit pas l'activité des caisses en matière de logement. Le pilotage réglementaire, financier et opérationnel des aides personnelles au logement, en raison de l'éparpillement des responsabilités et des acteurs, ne permet pas d'optimiser la dépense consacrée à ces aides.

LES AIDES PERSONNELLES SONT CIBLEES SUR LES MENAGES TRES MODESTES ET PAUVRES POUR LESQUELS ELLES REPRESENTENT LA PRINCIPALE PRESTATION REDISTRIBUTRICE

- [7] Les aides personnelles bénéficient essentiellement à des ménages locataires : ils représentent, hors foyers, 87 % des bénéficiaires ; c'est la raison pour laquelle la mission a principalement concentré ses analyses sur le secteur locatif. En secteur locatif, la majorité des ménages sont logés dans le secteur libre (57,5 %), et six ménages sur dix habitent en Ile de France ou dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Seul un allocataire sur trois occupe effectivement un emploi. Les aides personnelles au logement sont en effet particulièrement ciblées sur les ménages très modestes et pauvres puisque les bénéficiaires appartiennent tous aux trois premiers déciles de revenus de la population. La majorité des allocataires ont un revenu après aide, tel qu'appréhendé par la CNAF, inférieur au seuil de pauvreté et un quart d'entre eux sont bénéficiaires du RSA socle ou de l'AAH. Cette concentration des aides sur les ménages très modestes et pauvres a été renforcée ces dernières années avec la sous-actualisation du barème des aides.
- [8] Dans ce contexte, les aides personnelles constituent une prestation essentielle pour les ménages ; globalement, tous secteurs confondus et toutes configurations familiales confondus, elles financent 57 % du loyer des ménages allocataires et permet de diminuer leur taux d'effort de seize points soit presque de moitié. Pour le paiement de leur seul loyer, les allocataires des aides personnelles au logement supportent un taux d'effort médian (c'est-à-dire la part de leur revenu consacré au paiement du loyer après versement de l'aide) de 19,5 %, comparable au reste de la population. Les aides personnelles, par leur ciblage accentué comme par la masse financière qu'elles représentent constituent la prestation sociale la plus redistributrice pour les ménages du premier quintile de revenus et celle dont l'impact sur le taux de pauvreté des ménages est le plus important.

- [9] Il faut néanmoins souligner l'exception que constituent les étudiants dans ce ciblage puisque la plupart d'entre eux ne déclarent pas de revenus et bénéficient pour vivre de libéralités familiales. Les étudiants représentent 11,9 % des bénéficiaires et 9 % du coût total des aides. Si les aides personnelles au logement constituent une prestation concourant à l'autonomie des jeunes, il convient de souligner que le bénéfice de cette prestation n'implique pas que l'étudiant cesse d'être considéré comme personne à charge fiscalement ou comme ouvrant droit à une déduction de pension alimentaire. Plus des deux tiers des étudiants allocataires font bénéficier leur famille de ces avantages fiscaux. Pour ces étudiants, à charge de leur famille, les aides personnelles constituent, de fait, une aide aux familles sans condition de ressources.

LES DEPENSES D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT SONT RESTEES CONSTANTES EN PROPORTION DU PIB AU COURS DES DIX DERNIERES ANNEES AU PRIX D'UNE PERTE DE LEUR POUVOIR D'ACHAT

- [10] Le barème des aides personnelles en secteur locatif prend en considération de nombreux paramètres liés à la situation familiale, aux ressources du ménage et à sa dépense de logement. La prise en compte de la composition du ménage dans le barème des aides personnelles permet de limiter le taux d'effort des familles et de leur assurer un reste à vivre par unité de consommation supérieur à celui des ménages sans enfant. Le loyer réellement payé par l'allocataire est pris en compte à concurrence d'un plafond. La part du loyer supérieure à ce plafond est intégralement à la charge de l'allocataire. Les aides personnelles au logement baissent au fur et à mesure que le revenu des allocataires s'élève ; globalement pour une augmentation de revenu de 100€ l'aide baisse de 30€. En deçà d'un certain revenu (proche du RSA socle), l'aide est maximale et constante. Ces caractéristiques du barème emportent deux conséquences majeures : l'efficacité des aides personnelles dépend de la situation des marchés du logement (c'est-à-dire du montant des loyers) et les aides personnelles jouent un rôle d'amortisseur automatique en cas de crise puisque l'appauvrissement des ménages allocataires majore les montants d'aide dont ils bénéficient.
- [11] Afin de maîtriser la dépense que représentent les aides personnelles au logement, dépense très élastique à l'évolution des loyers et des ressources des ménages, le barème a été fortement sous-actualisé au cours de la dernière décennie. Ainsi, alors que les loyers des allocataires augmentaient de 32% sur la période 2001-2010 (à peu près comme l'ensemble des loyers), les loyers plafonds des aides personnelles n'étaient revalorisés que de 15 %. A plusieurs reprises, en 2004 puis en 2006, par exemple, les paramètres du barème n'ont pas été revalorisés. Cette sous-actualisation a eu pour double conséquence d'accentuer le ciblage des aides (relativement à l'ensemble des revenus, la sous-actualisation diminue la valeur du revenu d'exclusion) et de majorer la dépense restant à la charge des allocataires. Elle a aussi permis de maintenir constante la part des aides personnelles dans le PIB (0,82 % environ).
- [12] Au cours des 10 dernières années les dépenses d'aides personnelles au logement ont augmenté beaucoup plus vite (25 % de hausse entre 2001 et 2010) que le nombre d'allocataires qui a stagné, toutes aides confondues. Cela signifie que la sous-actualisation n'a pas empêché la hausse du montant moyen des aides (+ 25 % entre 2001 et 2010). Cette augmentation est pour partie imputable à l'augmentation des loyers des allocataires puisque alors qu'en 2001 58 % des loyers étaient au niveau du loyer plafond, en 2010 près de 72 % ont un loyer supérieur à ce plafond, cette part s'élevant même à 86 % dans le parc privé. Elle est également due à la paupérisation relative des ménages allocataires dont les revenus ont augmenté assez faiblement sur la période (+8 %).
- [13] Pour le système des aides personnelles au logement, la sous-actualisation du barème, et notamment des loyers plafonds, a eu pour conséquence d'augmenter l'écart entre les dépenses réellement supportées par les ménages et les dépenses prises en compte pour le calcul de l'aide. Cet écart a été intégralement supporté par les ménages qui ont ainsi vu leurs taux d'effort augmenter.

DANS LE SECTEUR LOCATIF, LA PART DES DEPENSES DE LOGEMENT RESTANT A LA CHARGE DES MENAGES BENEFICIAIRES A, MALGRE LES AIDES, AUGMENTE DEPUIS 10 ANS

- [14] Depuis 2001, le taux d'effort médian des ménages allocataires a augmenté globalement, passant de 16,9 % à 19,5 %. Cette augmentation, en apparence mesurée, abrite des évolutions plus prononcées. En premier lieu, il convient de souligner que ces taux d'effort ne concernent que le paiement du seul loyer¹ ; or les charges supportées par les ménages ont considérablement augmenté durant la période (d'à peu près 35 %) alors que les revalorisations du forfait charges entrant dans le calcul des aides ont été limitées à 11 % sur la même période. La dégradation du pouvoir d'achat de l'aide a donc concerné tant les loyers que les charges. Globalement, les charges représentaient en 2006, 10 points de taux d'effort pour les ménages allocataires des aides personnelles.
- [15] Il faut, en outre, souligner que si le taux d'effort médian après aide a été à peu près constant dans le parc public, il a connu une forte augmentation dans le parc privé passant entre 2001 et 2010 pour le seul loyer de 22,2 % à 27,4 % et notamment pour les ménages sans charge d'enfant pour lesquels le taux d'effort médian est passé de 27,5 % à 34,4 % sur la période. Ces évolutions conduisent aujourd'hui un certain nombre de ménages à supporter des taux d'effort prohibitifs (rappelons que par définition 50 % des allocataires supportent un taux d'effort supérieur au taux d'effort médian). Il y aurait aujourd'hui plus d'un million de ménages dont le taux d'effort, malgré les aides personnelles, serait supérieur à 33 % pour le paiement de leur seul loyer, parmi lesquels une majorité de locataires du parc privé mais aussi entre 80 000 et 150 000 locataires du secteur social.
- [16] Cette dégradation de l'efficacité sociale des aides résulte principalement de l'écart qui s'est creusé entre le système des aides personnelles et la réalité des marchés du logement. Cette déconnexion est la conséquence de la sous-actualisation des aides. Elle résulte également du barème unique pour les aides au secteur locatif qui empêche de les distinguer en fonction du type de parc alors même que la situation des ménages au regard de la dépense de logement varie considérablement selon qu'il s'agit du secteur libre ou du secteur social pour lequel des plafonds de loyers sont définis réglementairement. Enfin, s'agissant du secteur privé, l'inadaptation des aides personnelles à la diversité des marchés locaux constitue également un élément minorant l'efficacité de ces mêmes aides.

CERTAINES MODALITES DE VERSEMENT ET DE LIQUIDATION DES AIDES NUISENT A L'OBJECTIF DE SOLVABILISATION DES MENAGES

- [17] Outre l'augmentation des taux d'effort, l'efficacité sociale des aides personnelles au logement est également affaiblie par certaines règles de gestion qui ont pour effet, non seulement de différer les majorations d'aide dont devraient bénéficier les ménages en difficulté mais aussi de pénaliser les parcours professionnels discontinus et notamment les reprises d'activité. Ainsi, alors que le système des aides personnelles, par des dispositifs d'abattement et de neutralisation des ressources, vise à prendre en compte les changements de situation affectant négativement les ressources des bénéficiaires, les règles de date d'effet appliquées à ces dispositifs sont systématiquement défavorables aux bénéficiaires et peuvent aboutir à annuler le bénéfice d'une reprise d'emploi partielle ou pour une courte durée. Ces règles de gestion sont particulièrement pénalisantes pour les ménages dont la situation professionnelle est la plus précaire. Plus encore que le niveau d'aide, l'instabilité et l'imprévisibilité des montants versés constituent pour les ménages une source d'insécurité particulièrement dommageable s'agissant des dépenses de loyer, par nature constantes.

¹ La CNAF ne connaît pas les charges payées par les allocataires ; dans le calcul des aides personnelles le forfait charges n'a aucun lien avec les charges réellement payées ; la CNAF ne récupère donc pas ces informations.

- [18] Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire qui, initialement, visait à prévenir certains effets d'aubaine pour des allocataires passant d'une situation d'inactivité à une situation d'emploi, peut entraîner des effets similaires de minoration de l'aide alors même que la situation réelle de l'allocataire ne le justifie pas.
- [19] Le défaut d'articulation du RSA avec les aides personnelles au logement, c'est-à-dire le fait que le mode de calcul du RSA ne prend pas en compte les aides au logement dans les ressources du ménage (un forfait logement est néanmoins déduit du RSA lorsque le bénéficiaire est aussi allocataire d'une aide personnelle au logement), aboutit à minorer fortement le gain d'une reprise d'activité pour les ménages. En effet pour tout revenu supplémentaire au-delà du RSA socle, le montant du RSA est minoré d'une somme représentant 38 % de ce revenu et les aides personnelles baissent d'environ 30% de ce même revenu. Le taux d'imposition implicite que doivent supporter les ménages très modestes lorsque leur revenu augmente est donc d'environ 70 %.

L'EFFICACITE SOCIALE DES AIDES PEUT ETRE AMELIOREE, ET LA DEPENSE PUBLIQUE OPTIMISEE

- [20] Plusieurs réformes peuvent être envisagées pour améliorer l'efficacité sociale des aides personnelles au logement, tant pour agir sur les taux d'effort prohibitifs que pour établir des règles de gestion visant à aider les ménages au moment où ils en ont le plus besoin et à accompagner plutôt que pénaliser leur retour en emploi.
- [21] Ces réformes n'entraîneraient pas un dérapage des dépenses et, à certains égards, devraient permettre d'accroître sensiblement leur efficacité.
- [22] S'agissant du barème applicable aux locataires hors foyers, la mission a envisagé plusieurs scénarii d'évolution, qui sont détaillés dans le rapport thématique n°2 consacré à la place des aides personnelles au logement dans la politique du logement. L'un de ces scénarii suppose une adaptation du système des aides personnelles au logement aux réalités des marchés et de la politique du logement, afin de mener des actions ciblées n'impliquant pas, comme c'est le cas aujourd'hui, une augmentation des aides pour la totalité des allocataires. Dans ce cadre, la séparation du barème locatif entre APL d'une part, et ALS et ALF d'autre part, rendrait possible, à enveloppe constante, de piloter l'APL en fonction de taux d'effort, et d'identifier des zones prioritaires de renforcement des aides pour le parc privé. Sur ce dernier point, pour lequel la mission propose des expérimentations, des choix devraient être opérés sur l'enveloppe à consacrer à ces réformes. Une enveloppe constante établirait une solidarité entre ménages allocataires alors qu'une majoration des dépenses consacrées aux ménages qui supportent des taux d'effort prohibitifs ferait reposer la réforme sur la solidarité nationale.
- [23] La mission propose également de réformer assez profondément les modalités de gestion de manière à renforcer l'efficacité pratique des aides pour soutenir les ménages au moment où ils en ont besoin et pour sécuriser les locataires et stabiliser les montants d'aide. Ces propositions impliqueraient notamment de supprimer l'évaluation forfaitaire. En revanche, si l'articulation avec le RSA aurait un coût vraisemblablement difficilement supportable pour les dépenses publiques, la situation actuelle pourrait être notablement améliorée en différenciant, pour les bénéficiaires du RSA comme d'ailleurs pour tous les bénéficiaires, la perte d'aide liée au retour à l'activité.

- [24] A l'inverse, la mission a identifié plusieurs pistes d'économie. En premier lieu, il apparaît que la situation des étudiants doit être revue. Il est nécessaire de rappeler le droit des étudiants à bénéficier des aides personnelles mais il est non moins important de souligner qu'il n'est ni équitable ni légitime que les aides personnelles versées aux étudiants viennent en réalité aider leurs familles sans condition de ressources. Par ailleurs le devenir et la pertinence des aides aux propriétaires, examinés dans le rapport thématique n°2, dont le nombre de bénéficiaires ne cesse de diminuer depuis dix ans, devraient faire l'objet d'une étude approfondie afin de décider de leur éventuelle suppression.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	13
RAPPORT	15
1. PAR LEUR POIDS FINANCIER, LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT CONSTITUENT UN ELEMENT MAJEUR TANT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT QUE DES POLITIQUES SOCIALES.....	15
1.1. <i>Les aides personnelles au logement poursuivent des objectifs qui ressortent tant de la politique du logement que des politiques sociales.....</i>	16
1.1.1. La diversité des objectifs poursuivis par les aides personnelles au logement est le fruit d'une sédimentation historique	16
1.1.2. La construction du barème des aides personnelles en locatif répond à cette pluralité d'objectifs	19
1.2. <i>Répondant à la dualité des politiques publiques concernées, le double rattachement institutionnel ne permet pas un pilotage optimal des aides personnelles au logement.....</i>	27
1.2.1. Un partage institutionnel justifié par les bases juridiques et par les financements entre ministère chargé du logement et ministère chargé de la sécurité sociale.....	28
1.2.2. L'absence de relations institutionnelles directes entre ministère chargé du logement et caisses de sécurité sociale chargées de servir l'aide constitue une faiblesse structurelle du pilotage des aides personnelles	33
1.3. <i>L'importance des dépenses consacrées aux aides personnelles limite les possibilités d'évolution du système dans sa configuration actuelle</i>	35
1.3.1. Les dépenses d'aides personnelles au logement augmentent structurellement depuis vingt ans.....	36
1.3.2. Sur moyenne période, le coût des aides personnelles a été contenu par une certaine sous-actualisation qui a permis de maintenir constant le poids des aides personnelles dans le PIB	40
1.3.3. L'impact financier de toute modification du barème rend difficile l'évolution des aides dans le système actuel.....	44
2. LES AIDES PERSONNELLES CONTRIBUENT A SOLVABILISER LES MENAGES MODESTES POUR LEURS DEPENSES DE LOGEMENT	45
2.1. <i>Les aides personnelles au logement couvrent plus de 6 millions d'allocataires soit près de 13 millions de personnes</i>	45
2.1.1. Plus de 40 % des locataires bénéficient d'une aide personnelle au logement	45
2.1.2. L'évolution du nombre de bénéficiaires	46
2.1.3. Les aides personnelles sont avant tout des aides aux locataires	47
2.1.4. Les aides personnelles au logement sont majoritairement versées pour des logements du secteur libre	48
2.1.5. Les allocataires sont situés majoritairement dans les grandes agglomérations et en Ile de France	50
2.1.6. Les ménages sans personnes à charge sont majoritaires parmi les bénéficiaires en location et les couples avec enfants sont plus nombreux parmi les bénéficiaires propriétaires	50
2.1.7. La distribution des âges des bénéficiaires dépend de la prestation considérée.....	51
2.1.8. La majorité des allocataires n'est pas en emploi	53
2.1.9. Plus du quart des allocataires sont également bénéficiaires de minima sociaux	53

2.2. <i>Les aides personnelles en location sont très ciblées sur les ménages les plus modestes.....</i>	54
2.2.1. Une prestation concentrée sur les ménages à bas revenus.....	55
2.2.2. Une prestation essentielle à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus	62
2.2.3. Un impact prépondérant en matière de redistribution	63
2.3. <i>Le cas particulier des étudiants.....</i>	65
2.3.1. Les étudiants représentent près de 10 % des bénéficiaires	65
2.3.2. La situation des étudiants présente des spécificités.....	69
2.3.3. Le cumul des aides personnelles au logement et de certains avantages fiscaux liés à la présence d'enfants à charge constitue une aide à l'ensemble des ménages sans condition de ressources.....	69
3. L'HETEROGENEITE COMME L'AUGMENTATION GLOBALE DES TAUX D'EFFORT SUPPORTES PAR LES MENAGES LOCATAIRES MANIFESTENT LES INSUFFISANCES DU SYSTEME ACTUEL	73
3.1. <i>En dépit d'une efficacité globale, le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement en secteur locatif s'est dégradé ces dernières années</i>	76
3.1.1. Les aides personnelles en secteur locatif permettent à la majorité des ménages bénéficiaires de supporter des taux d'effort soutenables	76
3.1.2. L'augmentation des taux d'effort des bénéficiaires.....	78
3.2. <i>Certains ménages connaissent des taux d'effort hors charges difficilement compatibles avec l'accès et le maintien dans le logement.....</i>	86
3.2.1. Plus d'un million de ménages locataires bénéficiaires des aides personnelles supportent des taux d'effort nets supérieurs à 33 % pour leur seul loyer	86
3.2.2. Les taux d'effort élevés concernent principalement les locataires du parc privé	88
3.2.3. Les isolés et les couples sans enfants supportent les taux d'effort les plus importants ; les familles monoparentales ont les restes à vivre les plus faibles	92
3.2.4. Les marchés locaux du logement jouent un rôle décisif mal pris en compte par le barème des aides personnelles	94
3.3. <i>L'insuffisante prise en compte des dépenses liées aux charges ajoute aux difficultés des ménages.....</i>	94
4. CERTAINES REGLES DE GESTION DES AIDES PERSONNELLES FRAGILISENT LES MENAGES ET PENALISENT LEUR REPRISE D'ACTIVITE.....	96
4.1. <i>Bien que conçus comme favorables aux ménages, les mécanismes de neutralisation et d'abattement emportent aujourd'hui de nombreux effets négatifs</i>	96
4.1.1. Les mécanismes d'abattement et de neutralisation permettent de tenir compte des changements de situation des allocataires pour le calcul de l'aide personnelle au logement.....	96
4.1.2. Les dates d'effet des mesures, d'une grande complexité, sont systématiquement défavorables aux allocataires	98
4.1.3. Une variabilité des aides qui nuit à la sécurisation des allocataires	101
4.1.4. Des effets fortement pénalisants en cas de reprise d'activité	101
4.2. <i>Les problèmes d'articulation des aides personnelles au logement avec le revenu de solidarité active (RSA) constituent un cas exemplaire des difficultés liées à la variabilité des aides.....</i>	102
4.2.1. Lors de la constitution du RSA, le choix de ne pas y intégrer les aides personnelles au logement conduit aujourd'hui à un taux d'imposition marginal implicite de 70% lors de la reprise d'activité.....	103
4.2.2. Le bénéfice du retour à l'activité en est minoré et peu prévisible	105
4.2.3. Une solution spécifique pour les anciens bénéficiaires du RSA socle ne semble pas justifiée	106
4.3. <i>Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire, peu adapté aux parcours professionnels des allocataires, est fortement pénalisant pour ceux qui retrouvent une activité professionnelle ..</i>	106
4.3.1. Un dispositif conçu pour limiter certains effets d'aubaine liés aux dates de prises en compte des ressources.....	107

4.3.2. Un dispositif fortement pénalisant lors de la reprise d'activité et peu adapté aux situations de travail précaire	108
4.3.3. Une réforme limitant le champ d'application de l'évaluation forfaitaire est nécessaire	109
5. SYNTHÈSE DES IMPLICATIONS FINANCIÈRES DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT.....	109
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	111
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	113

Introduction

- [25] La mission d'évaluation des aides personnelles au logement est une mission du programme annuel de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), menée de juillet 2011 à mars 2012, conjointement avec la Mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC), placée auprès du directeur de la sécurité sociale. Sollicité par une lettre du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, en date du 6 septembre 2011, pour se joindre à la mission, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a également contribué à ces travaux, mais n'a pas souhaité s'associer à la signature du rapport, désapprouvant la présentation d'un des scénarios de réforme du barème, envisageant l'expérimentation d'un nouveau mode de calcul de l'APL dans le parc social.
- [26] Cette mission a un objet résolument large : il s'agit non seulement d'évaluer la politique publique d'aides personnelles au logement, mais également d'analyser l'action de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et des CAF en matière de gestion et de liquidation de ces aides². Pour ce deuxième volet, l'IGAS et la MNC ont construit un référentiel d'audit de la maîtrise des risques en matière d'aides personnelles au logement, qui est actuellement déployé par les agents de la mission nationale de contrôle, au cours d'une vague d'audits menés sur 14 CAF. Les résultats de ces audits feront l'objet d'un rapport de synthèse rédigé par la mission nationale de contrôle.
- [27] Pour mener ses investigations, la mission s'est appuyée sur la collaboration des services des ministères concernés, notamment la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère en charge du logement, et la Direction de la sécurité sociale. La mission a également pu compter sur plusieurs services de la CNAF, et notamment de sa direction en charge des études, des statistiques et de la recherche, dont les données transmises à la demande de la mission, ont permis de nombreuses analyses du présent rapport.
- [28] La mission a rencontré, au niveau national, outre les directions d'administration centrale, la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement, les acteurs institutionnels du champ du logement, et notamment l'Union sociale de l'habitat (USH), l'agence nationale pour l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la fédération nationale de l'immobilier, plusieurs bailleurs sociaux, des associations de locataires, la plupart des réseaux associatifs engagés sur les questions de logement, et la Banque de France pour les enjeux liés au surendettement³.
- [29] Compte-tenu des objectifs de la mission – au-delà d'une évaluation globale, analyser d'une part, la manière dont les CAF prennent appui sur les aides personnelles au logement pour mener une politique d'accompagnement social des ménages modestes et pour agir sur la qualité des logements, et d'autre part, constituer un référentiel d'audit, les visites de CAF ont été essentielles. L'IGAS et la MNC se sont ainsi rendues dans six CAF, et lors des déplacements effectués pour quatre d'entre elles, Bobigny (93), Vannes (56), Arras (62), et Montpellier (34), l'IGAS et la MNC ont également rencontré les représentants de l'Etat, du conseil général, des bailleurs, des associations, ou d'autres partenaires, afin d'analyser le rôle des aides personnelles dans les politiques locales du logement et leur perception par les acteurs concernés.

² La mission a également rencontré la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, qui sert les aides personnelles au logement à ses ressortissants. Elle a choisi de centrer ses investigations sur le champ couvert par la CNAF, soit 96% des bénéficiaires.

³ Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

[30] La mission remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur collaboration précieuse.

[31] Afin de structurer son travail, la mission a considéré que se posaient trois questions principales d'évaluation, qui méritaient chacune une analyse approfondie. Les aides personnelles au logement sont en effet un instrument majeur tant de la politique du logement que des politiques familiale et sociale, et la mesure de leur efficacité met en jeu à la fois une approche économique et sociale (les aides personnelles permettent-elles aux ménages à revenus modestes de supporter leurs dépenses de logement ?), une approche technique (les aides personnelles sont-elles bien articulées avec les autres instruments de la politique du logement ?) et enfin, une analyse de leurs modalités effectives de gestion (ces modalités sont-elles satisfaisantes ?). Ainsi, outre un rapport de synthèse qui présente les résultats d'ensemble, la mission a produit trois rapports thématiques :

- le premier rapport thématique est consacré à l'analyse de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement ;
- le deuxième rapport thématique analyse la manière dont les aides personnelles s'insèrent dans la politique du logement ;
- le troisième rapport thématique analyse les modalités de gestion des aides personnelles par la branche famille.

[32] Le présent rapport est celui consacré à l'efficacité sociale des aides personnelles au logement.

[33] Il s'articule autour de la réflexion suivante :

- Par leur poids financier, les aides personnelles au logement constituent un élément majeur tant de la politique du logement que des politiques sociales.
- Les aides personnelles contribuent à solvabiliser les ménages modestes pour leurs dépenses de logement.
- L'hétérogénéité comme l'augmentation globale des taux d'effort supportés par les ménages locataires témoignent des insuffisances du système actuel.
- Certaines règles de gestion des aides personnelles fragilisent les ménages bénéficiaires et pénalisent leur reprise d'activité.

Rapport

Encadré 1 : Périmètre et sources statistiques

La mission a retenu dans son cadre d'étude les aides personnelles octroyées à des individus en logement ordinaire (parfois appelé « logement familial » par opposition au logement en foyer). C'est la raison pour laquelle, sauf mention contraire, les données présentées dans le présent rapport ne prennent pas en compte l'allocation de logement temporaire (ALT). Quant aux aides personnelles versées aux locataires en foyer, elles sont incluses dans les agrégats portant sur le montant total ou le nombre total de bénéficiaires, mais pour le reste sont exclues, sauf mention contraire, des statistiques ou des analyses.

Les données qui figurent dans le rapport portent donc sur les trois aides (aide personnalisée au logement – APL – allocation de logement familiale – ALF – et allocation de logement sociale – ALS) dans leur deux modalités d'octroi, aux locataires et aux propriétaires. Les départements d'outre-mer sont le plus souvent inclus dans les agrégats généraux mais n'ont pas fait l'objet d'un traitement spécifique.

Les aides personnelles au logement aux locataires et aux propriétaires sont servies par les caisses d'allocations familiales (CAF) et par les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA). Les sources ministérielles consolident, le plus souvent, les données de ces organismes. Néanmoins, pour disposer de données affinées et pour réaliser certains croisements de données la mission s'est appuyée sur la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et notamment la direction des études, des statistiques et de la recherche (DESR). La collaboration de la CNAF a permis de mener les analyses chiffrées du présent rapport. Sauf mention contraire, les chiffres qui suivent concernent donc le champ des seuls allocataires de la CNAF. Ceux-ci représentent environ 96 % des allocataires.

Outre les statistiques de la CNAF, la mission a également utilisé des données issues des enquêtes logement de l'INSEE, et des données communiquées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère en charge du logement.

1. PAR LEUR POIDS FINANCIER, LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT CONSTITUENT UN ELEMENT MAJEUR TANT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT QUE DES POLITIQUES SOCIALES

[34] Au 31 décembre 2010, les aides personnelles au logement – APL, ALS et ALF - bénéficiaient directement à 6,31 millions d'allocataires⁴ et indirectement à plus de 13 millions de personnes composant les ménages bénéficiaires.

[35] En 2010, ces aides ont représenté un coût total annuel de 16,221 milliards d'euros⁵ en incluant les frais de gestion des organismes ; le montant des prestations versées est de 15,928 milliards d'euros⁶. Le montant mensuel moyen des aides versées à ces ménages est de 212 €

⁴ Il s'agit là du nombre total de bénéficiaires, y compris en foyers. *Source* : Ministère chargé du logement, en réponse aux questionnaires de la commission des finances de l'assemblée nationale, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. Le programme de qualité et d'efficacité « Famille » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (indicateur n°10) estime à 6,113 le nombre de bénéficiaires. L'addition des données de la CCMSA et de la CNAF à ces mêmes dates, réalisée par la mission, aboutit au chiffre de 6,272 millions.

⁵ *Source* : Ministère chargé du logement, en réponse aux questionnaires de la commission des finances de l'assemblée nationale, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

⁶ *Source* : idem. Cependant le programme de qualité et d'efficacité « Famille » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (indicateur n°10) évalue à 15,861 milliards les prestations versées.

1.1. Les aides personnelles au logement poursuivent des objectifs qui ressortent tant de la politique du logement que des politiques sociales

1.1.1. La diversité des objectifs poursuivis par les aides personnelles au logement est le fruit d'une sédimentation historique

1.1.1.1. Un système d'aide constitué par strates successives

[36] Il existe trois types d'aides personnelles au logement, chacune étant ouverte, sous condition de ressources, tant aux locataires qu'aux propriétaires supportant une mensualité d'emprunt.

[37] **L'allocation de logement à caractère familial (ALF)**⁷ a été créée par une loi du 1^{er} septembre 1948 à l'occasion de la réforme libéralisant les loyers. Dans le contexte de cette réforme, il s'agissait de venir en aide aux familles pour l'accès au logement. Les caisses d'allocations familiales ont donc assez logiquement reçu la charge de gestion et de liquidation de ces aides. La conception des aides au logement comme outil de la politique familiale s'observe encore aujourd'hui dans la prise en compte très marquée, dans le barème, de la situation familiale. Elle est ouverte aux ménages percevant certaines prestations familiales⁸ ou qui ont un enfant ou certaines personnes à charge. Elle est également ouverte pendant 5 ans aux ménages n'ayant pas d'enfant à charge et âgés de moins de 40 ans à la date de leur mariage.

[38] **L'allocation de logement à caractère social (ALS)**⁹ a été créée par la loi du 16 juillet 1971 pour venir en aide à des ménages rencontrant des difficultés financières d'accès au logement – personnes âgées, personnes handicapées, puis jeunes salariés. En 1986 le bénéfice de l'ALS a été étendu aux chômeurs de longue durée non indemnisés puis à partir de 1989 aux bénéficiaires du RMI. La création de l'ALS a constitué une inflexion dans la politique des aides personnelles puisque désormais, en sus des objectifs de politique familiale, celles-ci visent à soutenir, selon une logique de statut, les ménages ne constituant pas des familles en situation de fragilité.

[39] **L'aide personnalisée au logement (APL)** a été créée par la loi du 3 janvier 1977 dans le contexte d'une diminution des aides dites « à la pierre ». Contrairement aux deux premières allocations qui figurent dans le code de la sécurité sociale, l'APL relève du code de la construction et de l'habitat¹⁰. L'APL est conçue dans une logique d'individualisation de l'effort collectif pour le logement, un complément plus qu'une alternative aux aides à la pierre. Elle est ouverte aux locataires des logements conventionnés avec l'Etat (logements des organismes d'HLM ou des SEM) ou l'ANAH quelle que soit leur date de conventionnement et aux accédants à la propriété ayant souscrit un prêt d'accession à la propriété (PAP), un prêt conventionné (PC) ou un prêt d'accession sociale (PAS). La création de l'APL a apporté une nouvelle dimension à la politique des aides personnelles au logement puisque, en sus de leur objectif social et familial, celle-ci constitue désormais un élément essentiel de la politique du logement social. A l'origine l'APL vise à garantir un taux d'effort plafonné aux locataires du logement social et établit donc un lien entre l'aide, le montant des ressources des locataires et le montant des loyers pratiqués dans le parc social. Or les loyers du parc social sont eux-mêmes déterminés par la réglementation du ministère chargé du logement et par les aides à la pierre dont bénéficient les organismes constructeurs. De ce point de vue, l'APL est originellement indissociable de la politique de construction du logement social.

⁷ Articles L542-1 à L542-7 du code de la sécurité sociale.

⁸ Allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

⁹ Articles L831-1 à L835-7 du code de la sécurité sociale.

¹⁰ Articles L351-1 à L353-21 du code de la construction et de l'habitation.

[40] Il existe un ordre de priorité pour l'attribution de ces différentes aides : les ménages éligibles à l'APL perçoivent cette aide, puis ceux qui le sont à l'ALF et enfin, tout ménage qui n'est éligible ni à l'APL ni à l'ALF est, par construction, éligible à l'ALS.

1.1.1.2. Les objectifs poursuivis par les aides personnelles aux propriétaires sont fondamentalement différents

[41] Chacune des trois aides en locatif est susceptible d'être versée sous condition de ressources à des propriétaires, soit qu'ils accèdent à la propriété, soit qu'ils effectuent des travaux. Le second cas, beaucoup moins fréquent que le premier, est souvent oublié, si bien que les aides personnelles aux propriétaires sont souvent appelées « aides personnelles à l'accession ». Elles participent de la politique générale de promotion de l'accession à la propriété et d'amélioration du parc ; elles en constituent un outil parmi d'autres (aides fiscales et aides de l'ANAH notamment), qui se singularise aujourd'hui par son ciblage sur les revenus les plus modestes.

[42] Ces aides aux propriétaires, dont le barème de calcul ne tient pas compte des apports en capital du ménage, visent à permettre aux ménages d'honorer leurs échéances de prêt, ces échéances étant considérées comme un loyer.

[43] Lorsqu'elles sont versées aux accédants, ces aides remplissent en réalité une double fonction d'une part, en permettant, au moment de la souscription du prêt, de solvabiliser le ménage, d'autre part en constituant un filet de sécurité pour les ménages engagés dans une opération d'accession qui connaissent une dégradation de leur situation économique au cours de la période d'emprunt et qui peuvent, grâce aux aides, continuer à honorer leurs échéances de prêt.

[44] Lorsqu'elles sont versées aux propriétaires qui ne sont plus accédants, mais souhaitent effectuer des travaux d'amélioration de leur logement, ces aides viennent en déduction des mensualités de l'emprunt contracté pour effectuer les travaux.

1.1.1.3. La rationalisation inaboutie du système des aides personnelles

[45] Au cours des vingt dernières années, le système des aides personnelles au logement a été progressivement rationalisé, notamment dans le secteur locatif hors foyers. Les lois de Finances pour 1991, 1992 et 1993 ont progressivement étendu le champ des aides personnelles au logement puisque désormais ces aides ne sont plus liées à des logiques de statut, qui, à revenu identique, conditionnaient le droit à l'ALS, mais deviennent une prestation universelle sous condition de ressources.

[46] Cette réforme, communément appelée « bouclage » des aides personnelles au logement s'est déroulée en trois phases. Le 1^{er} janvier 1991 le bénéfice de l'ALS a été étendu à tous les ménages dont les ressources étaient inférieures à un certain plafond résidant dans la région parisienne. En 1992, la mesure a été étendue aux agglomérations de plus de 100 000 habitants. A partir du 1^{er} janvier 1993, la mesure a été étendue à l'ensemble de la population.

- [47] Jusqu'en 2001 les barèmes des aides personnelles étaient différenciés selon que le logement était dans le secteur conventionné (APL) ou non (ALF et ALS). L'avantage qui était ainsi conféré à l'APL s'était justifié initialement par la volonté de réduire la fraction des aides à la pierre qui bénéficiait aux occupants les plus aisés du parc social et de permettre un réaménagement des loyers entre les différentes composantes du parc, de telle sorte que le loyer ne soit plus déterminé par l'ancienneté et le mode de financement du logement mais davantage par sa qualité. L'octroi d'une aide plus élevée à la suite de travaux de rénovation permettait d'amortir totalement (voire au-delà) les hausses de loyer correspondantes pour les occupants à bas revenu, et ainsi d'encourager l'amélioration de la qualité des logements en solvabilisant davantage les logements conventionnés, en contrepartie des engagements prévus par le conventionnement. L'APL, nettement plus élevée que l'ALS ou l'ALF, permettait de pratiquer des loyers plus élevés et contribuait ainsi davantage à l'équilibre des opérations, d'autant plus qu'elle était versée directement au bailleur (« tiers-payant »). Plus profondément, ce régime avantageux de l'APL tenait au fait que cette prestation était un élément de l'équilibre global du financement du logement social et que son montant, certes déterminé par les ressources des ménages, participait tant à la solvabilisation des ménages qu'à l'équilibre des opérations.
- [48] Dans un contexte de difficultés d'accès et de maintien dans les logements, notamment dans le parc privé, ces écarts de barème sont apparus inéquitables, les locataires du parc social bénéficiant d'un double avantage constitué par un loyer faible et une aide personnelle plus importante.
- [49] C'est la raison pour laquelle les décrets n°2000-1269 et 2000-1273 du 26 décembre 2000 ont procédé à l'uniformisation des barèmes en secteur locatif (hors foyers) entre l'APL, l'ALS et l'ALF. Concrètement cette uniformisation des barèmes s'est traduite par une augmentation des aides versées en ALF et ALS. Il convient de souligner que cette uniformisation n'a concerné que le secteur locatif mais ni les aides aux occupants de foyer, ni les aides aux propriétaires dont les barèmes restent différents pour l'APL et les allocations logement ALF et ALS.
- [50] Cette uniformisation, dictée par des impératifs d'équité – l'argument de la simplification étant largement irrecevable au regard de la complexité de ce barème unique – a eu pour effet d'accroître l'inertie du système des aides personnelles au logement, puisque désormais tout changement de paramètre s'applique à l'ensemble de la masse financière des aides en locatif. Cela empêche notamment des évolutions différenciées du barème selon le type de parc ; l'adossement des APL à la politique du logement s'en est trouvé affaibli et la déconnexion des barèmes de l'APL avec ceux du logement social s'explique, en partie du moins, par cette inertie du barème¹¹.
- [51] Cette uniformisation des barèmes en locatif hors foyers n'a, cependant, pas emporté la fusion des trois aides qui demeurent régies par deux codes différents, avec, ponctuellement des règles de gestion différentes (sur les impayés, ou sur le contentieux par exemple). Une différence notable demeure entre les aides du secteur social (APL) et du secteur libre (ALS et ALF) concernant le tiers payant. Ainsi en APL le tiers payant est, depuis l'origine, la règle¹² alors qu'en ALS et en ALF, le tiers payant n'est mis en place qu'à la demande expresse du bailleur, ou du prêteur, cette faculté ayant été ouverte récemment par la loi n°2008-111 du 8 février 2008¹³.
- [52] Les sources de financement demeurent également différenciées pour chacune des trois aides comme le rapport l'explique plus loin.

¹¹ Sur ce point, voir le rapport thématique n°2, « les aides personnelles au logement et la politique du logement » chapitre 2

¹² Article L351-9 du code de la construction et de l'habitation.

¹³ Article L553-4 du code de la sécurité sociale.

1.1.2. La construction du barème des aides personnelles en locatif répond à cette pluralité d'objectifs

1.1.2.1. Le barème locatif¹⁴

.1.1.2.1.1. Les paramètres du barème

[53] Le barème des aides personnelles au logement dans le secteur locatif est le même pour les trois aides. Plusieurs paramètres sont pris en compte pour le calcul de l'aide : les ressources du ménage, sa composition et le loyer payé par ce même ménage. Le loyer pris en compte est plafonné dans le calcul de l'aide ; la fraction de loyer au-delà du plafond est entièrement laissée à la charge du locataire. Il existe trois zones géographiques qui déterminent des niveaux différents de loyers plafonds.

[54] La formule de calcul de l'aide aboutit à exclure du bénéfice de l'allocation les ménages disposant de revenus supérieurs à un certain montant (ce montant dépendant de la composition du ménage) : ces revenus d'exclusion, qui résultent du barème et ne s'imposent pas a priori, constituent ce qu'on appelle improprement les plafonds de ressources des aides personnelles.

Le barème des aides personnelles au logement dans le secteur locatif, en 2011

La formule de calcul des aides personnelles, dans sa version simplifiée est la suivante :

$$\text{Aide} = L + C - Pp$$

Où : L = le loyer réel dans la limite du plafond. Le plafond dépend de la composition familiale
 C = le forfait charges, dépendant lui aussi de la composition familiale mais pas de la zone ni des charges réelles
 Pp = la participation personnelle du ménage

La prise en considération d'une participation personnelle du ménage ajoute en réalité une certaine complexité au barème :

$$Pp = P0 + (TF + TL) \times (R - R0)$$

Où : $P0$ = participation minimale du ménage ; en 2011 elle était fixée à 33,47€ ou à 8,5 % de $L + C$, le montant supérieur étant retenu.

TF = un taux fixé réglementairement décroissant en fonction de la taille du ménage ; l'application de TF a pour effet de majorer l'aide apportée aux ménages en fonction de leur taille.

TL = un taux obtenu à partir du rapport entre le loyer réel plafonné et le loyer plafond de la zone 2 en fonction de la taille du ménage ; plus le rapport, exprimé en pourcentage, entre le loyer réel et le loyer plafond est élevé, plus TL est élevé. Ce taux TL a pour effet de majorer l'aide versée aux ménages ayant un loyer peu élevé et inversement de minorer l'aide pour les ménages supportant des loyers élevés.

R = les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide

$R0$ = un forfait en fonction de la configuration familiale obtenu par la soustraction $R1 - R2$ où $R1$ est un pourcentage du RSA socle et $R2$ un pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF).

Lorsque les ressources sont nulles ou inférieures à $R0$, alors la formule est $\text{aide} = L + C - P0$. La valeur $R0$ constitue donc un « plateau » de l'aide pour les plus bas revenus. Ce n'est qu'au-delà de $R0$ que l'aide décroît avec le revenu. En 2011, pour un isolé, la valeur de $R0$ était de 4 321€ pour l'année, soit 360€ mensuels.

¹⁴ Est présentée ici la formule du barème applicable aux locataires hors foyers.

La formule de calcul du barème détermine un niveau de revenu R au-delà duquel, quand le loyer est au loyer plafond dans une zone donnée et en fonction d'une composition familiale donnée, l'aide ne peut plus être versée (soit elle est égale à 0 soit elle est inférieure au seuil de versement fixé à 15€). Ce niveau de R constitue ce que l'on nomme le revenu d'exclusion. A titre d'exemple, le revenu d'exclusion pour un isolé en zone 2 en 2011 était de 1 130€par mois, et de 1 380€pour un couple sans enfant. Les paramètres de la formule autres que les loyers plafonds et les forfaits charges sont parfois regroupés sous dénomination « paramètres homogènes à des ressources ».

1.1.2.2. Un barème familialisé assurant une dégressivité de l'aide avec le revenu

[55] La prise en compte de la composition familiale intervient fortement dans le barème puisque la plupart des paramètres de celui-ci en tiennent compte (en gras dans la formule de calcul suivante) :

$$AL = L + C - [P0 + (TF + TL) \times (R - R0)]$$

[56] L'avantage procuré aux familles avec enfants à charge pourrait paraître faible au regard des échelles d'équivalence utilisées par l'OCDE, l'INSEE ou la CNAF elle-même pour les autres prestations. Néanmoins si les échelles d'équivalence sous-jacentes au barème des aides au logement sont moins familialisées que celle retenue par l'OCDE, cette situation peut s'expliquer par le fait que les économies d'échelle sont plus importantes en matière de logement que pour l'ensemble des consommations de biens et services.

Tableau 1 : Echelles d'équivalence implicites du barème des aides personnelles au logement, échelle CNAF pour les prestations familiales et échelle OCDE-INSEE

	Loyers plafonds	Forfait de charges	Echelle CNAF	Echelle OCDE
Isolé	1,00	1,00	1,00	1,00
Couple	1,22	1,00	1,50	1,50
Isolé avec 1 personne à charge	1,38	1,23	1,80 *	1,30 *
Couple avec 1 personne à charge	1,38	1,23	1,80 *	1,80 *
Personne à charge supplémentaire	0,20	0,23	0,30 *	0,30 *

* Majoration de 0,2 supplémentaire si l'enfant a plus de 14 ans.

Source : Mission

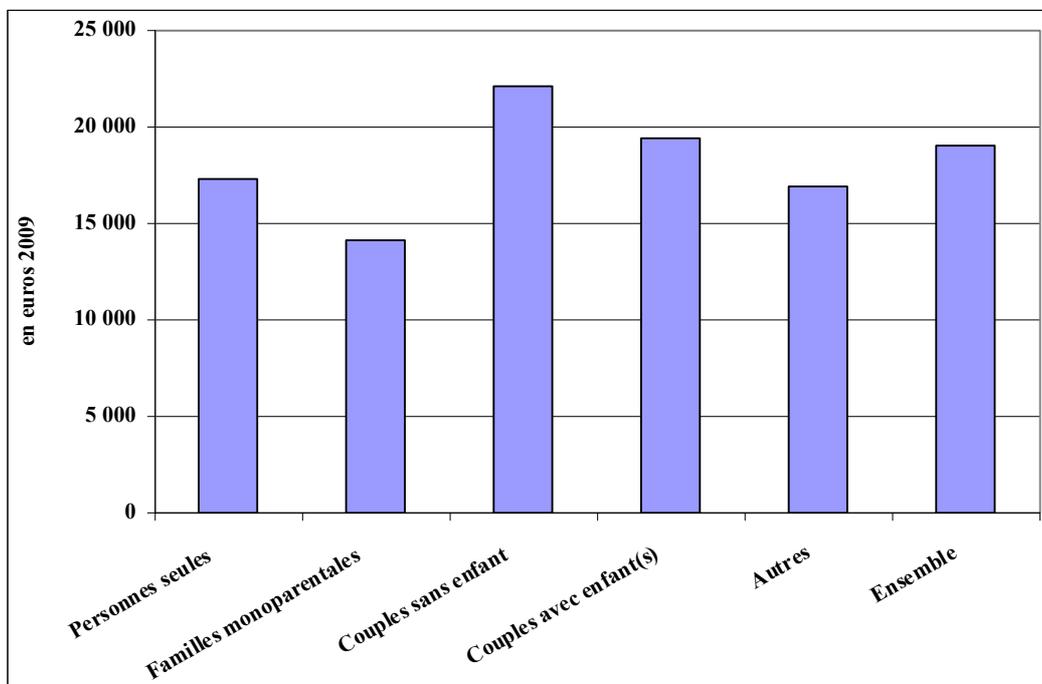
[57] L'insertion des aides personnelles au logement dans la politique familiale et sociale s'observe également dans la prise en compte des familles monoparentales dans le barème. En effet, les valeurs des paramètres familialisés du barème dépendent uniquement du nombre d'enfants à charge, que le ménage soit une famille monoparentale ou un couple. Cette équivalence entre ménages et isolés ayant charge d'enfants ne correspond pas à l'échelle d'équivalence retenue communément; elle constitue une aide spécifique pour les familles monoparentales, cohérente avec la politique familiale. Il faut souligner que ce traitement indifférencié des couples et des isolés dès lors qu'ils ont des personnes à charge correspond également aux normes de surpeuplement de l'INSEE, qui ne distinguent pas les couples des personnes isolées¹⁵.

¹⁵ La norme utilisée par l'INSEE, arrêtée en 1968 en accord avec le ministère en charge du logement, et désormais un peu ancienne, attribuée à chaque ménage :

- une pièce de séjour pour le ménage ;
- une pièce pour chaque couple ;

- [58] L'avantage relatif accordé notamment aux familles monoparentales peut s'expliquer par la volonté de compenser les écarts de niveau de vie entre couples avec enfants et familles monoparentales, illustrés ci-dessous :

Graphique 1 : Niveaux de vie¹⁶ annuels médians en 2009 selon le type de ménage



Source : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 2003 à 2004, Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009 – graphique de la mission

- [59] L'existence de loyers plafonds permet de maîtriser la dépense, en la rendant moins dépendante de l'évolution des loyers; en revanche, ils ont pour effet de rendre largement fictive la couverture des loyers par l'aide. Ces loyers plafonds constituent également, en principe au moins, le point d'articulation entre l'aide personnalisée au logement (APL) et la politique de construction du logement social qui détermine des loyers d'équilibre pour les opérations¹⁷.
- [60] L'articulation avec le marché du logement est prise en compte également par le zonage des loyers plafonds qui a pour fonction d'adapter le barème à la diversité des marchés du logement locatif. Le territoire national a été découpé en trois zones : Ile de France (zone 1), les agglomérations de plus de 100.000 habitants (Zone 2), et le reste du territoire national (zone 3).
- [61] En revanche, malgré son appellation le forfait charges n'a pas de relation avec les charges réellement supportées par les ménages. Il s'agit d'un paramètre forfaitaire du barème dépendant uniquement de la composition familiale du ménage mais qui n'est articulé ni avec la taille du logement, ni avec ses caractéristiques (parc social ou secteur libre, en milieu urbain ou rural, collectif ou individuel etc.) ni avec une quelconque évaluation des charges du ménage. Son seul lien avec les charges supportées par les ménages était qu'il était revalorisé au prorata d'un indice représentatif de l'évolution de ces dernières, mais ce n'est plus le cas puisqu'il est depuis 2008 revalorisé au prorata de l'IRL.

-
- une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ;
 - et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

¹⁶ Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation.

¹⁷ Sur ce point, voir le rapport thématique n°2 *Aides personnelles au logement et politiques du logement*.

- [62] Toutes choses égales par ailleurs, les aides personnelles sont dégressives avec le revenu. Cette dégressivité dépend de la zone (qui entre dans le calcul de *TL*) et, surtout, de la composition familiale (qui entre dans le calcul de *TF*) puisque :

$$\text{Participation personnelle} = P0 + (TF + TL) \times (R - R0)$$

- [63] Le « taux de dégressivité » - la baisse de l'aide entraîné par une hausse des revenus de l'allocataire, exprimée en pourcentage - au loyer plafond en zone 2, est ainsi de 31,2 % pour un isolé, de 34,4 % pour un couple sans enfant, de 30 % pour un ménage (couple ou famille monoparentale) avec un enfant, 26,7 % avec deux enfants, 23 % avec trois enfants, 21,4 % avec quatre enfants¹⁸.
- [64] Les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide sont, depuis le 1^{er} janvier 2009, celles de l'année N-2 récupérées auprès de l'administration fiscale (par exemple, les ressources qui seront prises en compte pour le calcul des aides en 2012 seront celles de l'année 2010). En revanche, les autres paramètres du barème sont ceux de l'année N (par exemple pour le loyer ou la situation familiale). Auparavant, les allocataires déclaraient leurs ressources de l'année N-1 en juillet ; la réforme a donc retardé de 6 mois la connaissance des ressources. Ce décalage des ressources, justifié par l'efficacité de gestion et par la plus grande maîtrise des risques qui résulte des échanges automatisés de la CNAF avec la DGFIP, signifie que les aides versées en année N ne correspondent pas nécessairement à la situation économique réelle du ménage mais à sa situation deux ans auparavant.
- [65] Afin de limiter les effets trop fortement indésirables de ce décalage, un système d'abattements et de neutralisations permet de prendre en considération en année N les changements de situation professionnelle ou familiale intervenus depuis l'année N-2 de prise en compte des ressources. Ainsi, par exemple, une période de chômage en année N peut, selon que celui-ci est indemnisé ou non, entraîner un abattement de 30 % ou même une neutralisation (c'est-à-dire un abattement de 100 %) sur les ressources de l'année N-2. Cette condition implique que l'allocataire reprenant un emploi le signale immédiatement à la CAF.

Les ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement

L'assiette ressources prise en compte pour le calcul de l'aide présente des spécificités nombreuses relativement à l'assiette fiscale. Si la base de calcul est constituée par l'ensemble des revenus nets catégoriels après déduction des abattements fiscaux propres à chaque catégorie de revenu, certaines ressources sont ensuite ajoutées ou retranchées. Le document intitulé *Suivi législatif - Ressources* de la CNAF présente en détail les ressources prises en compte et les ressources exclues de l'assiette. Certaines spécificités s'expliquent difficilement comme la prise en compte des heures supplémentaires ou de la majoration de pension pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants pourtant non imposables ou, à l'inverse, la déduction de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement normalement soumise à l'impôt sur le revenu.

Malgré les justifications qui pourraient être apportées ponctuellement à telle ou telle spécificité, la mission s'interroge sur la pertinence, au regard tant de la lisibilité que de l'efficacité de gestion, de telles divergences entre assiette fiscale et assiette ressources de la CNAF.

Recommandation n°1 : Etudier la possibilité de rapprocher les assiettes ressources de la CNAF et l'assiette fiscale.

¹⁸ Calculs de la mission à partir du moteur de calcul des aides disponible sur le site cnaf.fr.

.1.1.2.2.1. Les modalités d'actualisation du barème ont fluctué au cours des dernières années

- [66] L'article 26 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu la révision annuelle du barème au 1^{er} janvier de chaque année et son indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)¹⁹ à partir du 1^{er} janvier 2008. Les éléments du barème soumis à cette indexation sont les loyers plafonds, les forfaits charges et la participation minimale des ménages (en gras les éléments du barème qui évoluent avec l'IRL à partir de 2008) :

$$AL = L + C - [P0 + (TF + TL) \times (R - R0)]$$

- [67] Auparavant l'actualisation des paramètres du barème n'avait aucune automaticité et était réexaminée chaque année pour la loi de Finances. Néanmoins, même après 2008, le barème n'était pas entièrement actualisé en fonction de l'IRL, le paramètre R0 du barème évoluant, depuis 2003, automatiquement en fonction du RMI/RSA socle et de la BMAF.

- [68] Il faut noter que l'article 74 de loi de Finances pour 2012 dispose que « *par dérogation aux dispositions du septième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale et du troisième alinéa de l'article L. 831-4 du même code, les paramètres de calcul de l'aide personnalisée au logement et ceux des allocations logement sont revalorisés de 1 % pour l'année 2012* ». Ainsi pour 2012, les paramètres normalement indexés à l'IRL (visés par les renvois de l'article 74) sont revalorisés à 1 % alors que l'IRL au 4^{ème} trimestre 2011 était en croissance de 2,11 % sur une année. Le paramètre R0 devrait, lui connaître une évolution différente.

- [69] Il faut souligner cependant que la mesure du projet de loi de finances pour 2012 est une dérogation et ne remet pas en cause le principe de l'indexation automatique.

.1.1.2.2.2. Synthèse : une aide au profil fortement dégressif

- [70] La constitution progressive du barème des aides personnelles pendant les dernières décennies, et, plus récemment, les actualisations opérées sur le barème unifié depuis 2001 ont singulièrement modifié le profil de la courbe d'aide. Désormais, le profil des aides personnelles au logement présente, pour les plus bas revenus, un plateau pour les revenus inférieurs à R0, et ne décroît qu'au-delà de ce seuil, alors qu'initialement les aides décroissaient dès le premier euro de revenu supplémentaire.

- [71] Une étude demandée par la mission à la DHUP²⁰ du ministère du logement sur la comparaison du barème 2011 avec le barème des aides personnelles de 1976 (année choisie car elle précédait la réforme de 1977) montre assez bien cette évolution.

L'exercice effectué par la DHUP a consisté à actualiser le barème de l'allocation logement de 1976 en 2011 et à le comparer au barème unifié des aides personnelles en locatif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011. Le barème des aides personnelles au logement de 1976 (ALF et ALS) a été actualisé selon les modalités ci-après, afin de maintenir le pouvoir d'achat moyen de l'aide personnelle :

- pour les loyers plafonds, à l'indice des loyers ;
- pour les paramètres homogènes des ressources, à l'indice des prix,
- pour le forfait de charges, jusqu'en 85 selon l'actualisation réellement effectuée, très supérieure à l'inflation; de 86 à 88 selon les prix et à partir de 89 selon le panier de charges FNH (indice composite constitué de différents postes de dépenses censés refléter les charges que doit payer un ménage (taxes

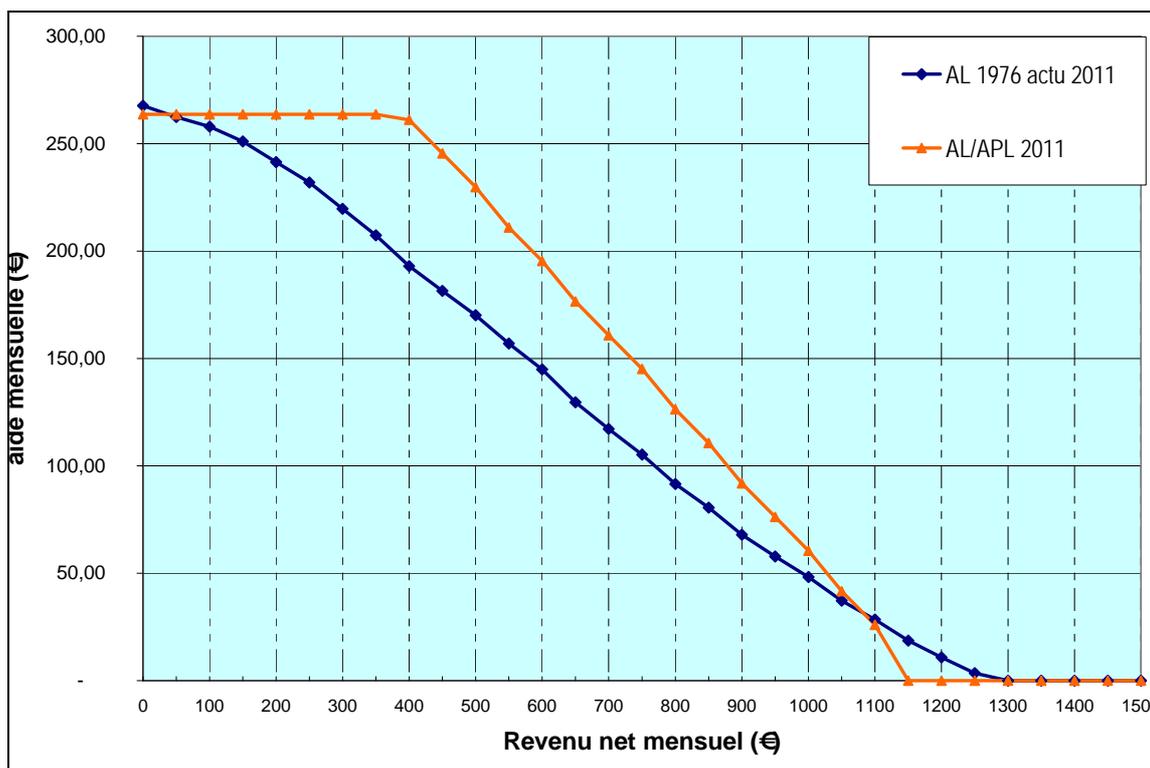
¹⁹ Pour une analyse de cet indice de référence, voir le rapport sur *Les aides personnelles au logement et la politique du logement*.

²⁰ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

municipales, eau, combustible de chauffage, exploitation des parties communes, entretien des espaces verts, gardiennage...).

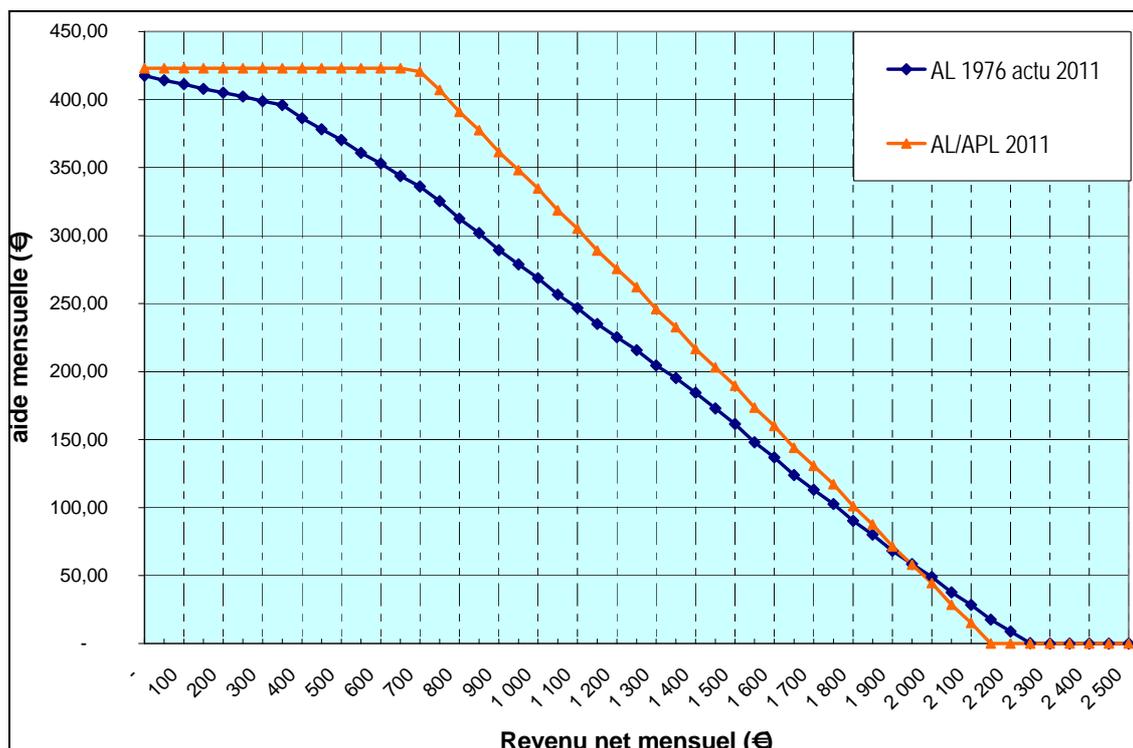
L'hypothèse présentée dans les graphiques suivants est celle d'un loyer réel égal au loyer plafond en zone II pour différentes configurations familiales. Selon que le loyer réel est supérieur ou inférieur au plafond et selon la zone, les courbes peuvent se déplacer légèrement mais leur profil demeure identique.

Graphique 2 : Profil des aides personnelles pour un isolé en zone 2



Source : DHUP - Ministère du logement

Graphique 3 : Profil des aides personnelles pour un ménage (couple ou famille monoparentale) avec 2 enfants en zone 2



Source : DHUP - Ministère du logement

- [72] Les évolutions du barème AL (ALS-ALF) ont globalement majoré l'aide distribuée par les aides personnelles notamment grâce à l'unification du barème de 2001 qui a aligné les aides personnelles ALF et ALS sur l'APL, de sorte que à revenu donné, le montant d'aide est aujourd'hui plus élevé. Pour les revenus les plus modestes, l'aide n'est désormais plus dégressive jusqu'à un certain niveau. En revanche, au-delà de ce niveau la dégressivité de l'aide a été accentuée (ce qui est parfois appelé la « pentification » des courbes). Les pertes d'aide associées à la hausse des revenus sont plus importantes aujourd'hui.
- [73] Enfin, il faut remarquer que le revenu d'exclusion des aides est moins élevé en 2011 qu'en 1976, du fait, notamment, de la sous-actualisation du barème au cours des dernières années. L'aide se concentre progressivement sur les ménages les plus modestes.
- [74] Quant au barème APL distinct en vigueur de 1977 à 2001, il n'apparaît pas dans cette comparaison, mais il était nettement supérieur au barème AL.

1.1.2.3. Les barèmes applicables aux propriétaires

- [75] Il existe plusieurs barèmes pour les aides personnelles destinées aux propriétaires. Comme les aides en secteur locatif, les aides aux propriétaires sont dégressives avec le revenu ; leurs barèmes sont familialisés et prennent en considération les différences de prix du marché du logement, sous la forme d'un zonage identique à celui appliqué aux locataires.

- [76] L'APL comme l'ALS et l'ALF sont ouvertes aux ménages accédants à la propriété et aux propriétaires occupants effectuant des travaux d'amélioration. L'APL²¹ est ouverte au regard du type de prêt obtenu par le propriétaire pour financer l'opération. Sont éligibles à l'APL les anciens prêts d'accession à la propriété (PAP), les prêts conventionnés (PC) et les prêts d'accession sociale (PS). En revanche l'ALF et l'ALS sont ouvertes aux ménages accédants quel que soit le type de prêt, en fonction des ressources du ménage.

Présentation simplifiée des barèmes applicables aux propriétaires

La formule de calcul est identique pour l'APL, l'ALF et l'ALS :

$$\text{Aide} = K \times (L + C - Lo)$$

Où: *K* = est le coefficient de prise en charge de la différence entre la mensualité de remboursement plafonnée majorée du forfait charges et le loyer minimum. Ce coefficient est calculé en fonction des revenus et de la composition familiale du ménage.

L = la mensualité de remboursement réelle prise en compte dans la limite d'un plafond. Les mensualités plafonds dépendent de la zone, de la composition familiale, et de la date de signature du prêt. .

C = le forfait charges.

Lo = le loyer minimum que la famille doit consacrer à son logement. Ce loyer est calculé en fonction des revenus et de la composition familiale. Il est croissant avec le revenu et décroissant avec la taille du ménage.

Comme pour les aides à la location, l'existence de revenus d'exclusion résulte de la formule de calcul puisqu'à un certain niveau de revenu, $Lo = L + C$, l'aide devient nulle.

En outre, il est calculé une dépense minimum nette de logement dépendante, le plus souvent, des ressources. Lorsque les mensualités dues par le ménage après déduction de l'aide (APL, ALS ou ALF) sont inférieures à cette dépense minimum, alors l'aide est diminuée de cette différence. Cette disposition équivaut à un taux d'effort net minimal.

De plus, pour les accédants en APL (mais non en AL) et pour les propriétaires occupants en AL, un plancher de ressources fonction de la mensualité non plafonnée s'applique lors de la souscription du prêt. Cette disposition équivaut à un taux d'effort brut maximal.

Les différences de barème entre APL d'une part et ALS /ALF d'autre part tiennent principalement aux modes de calcul de *K*, et de *Lo* ainsi qu'aux niveaux des mensualités plafonds, et à l'existence du taux d'effort net minimal et du taux d'effort brut maximal. Il faut également noter que pour l'APL, ces différents paramètres diffèrent selon qu'il s'agit d'accession, d'amélioration ou d'acquisition-amélioration et en fonction des dates de prêt, alors que pour l'ALS/ALF ils sont identiques.

- [77] Les barèmes des aides aux propriétaires n'ont pas été unifiés lorsque ceux des aides en location l'ont été. Les écarts semblent aujourd'hui être davantage des scories de l'histoire sans réelle justification.

²¹ L351-2 et suiv. du Code de la construction et de l'habitation.

- [78] Il convient de souligner que les aides personnelles en accession ne prennent en considération que les échéances de prêt (considérées dans les faits comme un loyer) et ne tiennent aucun compte des apports en capital des ménages. Les ménages peuvent bénéficier des aides à l'accession pendant toute la durée du prêt ; le bénéfice de l'aide n'est pas limité au moment de l'achat du logement ou au moment du début des travaux d'amélioration. Cela confère aux aides à l'accession une double fonction dans la politique publique d'aide à l'accession des ménages modestes : d'une part, elles permettent de solvabiliser des projets d'achat et, d'autre part, elles constituent « un filet de sécurité » pour les ménages qui, ayant souscrit un prêt, connaissent une dégradation de leur situation financière ou une augmentation des charges de famille. A l'inverse, le bénéfice de ces aides peut être retiré lorsque la situation financière du ménage s'améliore ou lorsque la composition de la famille change (par exemple, départ d'un enfant à charge).
- [79] Les modalités de prise en compte des ressources sont les mêmes pour les propriétaires et pour les locataires. Ainsi, comme pour les aides en location, les ressources prises en compte sont celles de l'année N-2 alors que les échéances de prêt utilisées pour le calcul sont celles de l'année N. De même s'appliquent aux ménages en accession les abattements et neutralisations lorsqu'ont lieu en année N des modifications de la situation professionnelle ou familiale des ménages.
- [80] Les barèmes des aides personnelles au logement ont été constitués en visant tant des objectifs familiaux pour compenser les charges de logement des ménages avec enfants que des objectifs sociaux en apportant une aide maximale aux ménages les plus pauvres pour leur permettre d'accéder et de se maintenir dans le logement. L'adossement de ces prestations sociales et familiales au logement vise, entre autres, par la prise en compte des loyers ou des mensualités de remboursement, à faire correspondre ces prestations aux charges réellement supportées par les ménages.
- [81] Dans son principe, cet adossement est un élément d'efficience de la dépense publique en ce qu'il évite les effets d'aubaine mais aussi d'efficacité pour le pilotage des politiques sociales puisqu'il est possible de calibrer les aides versées en fonction du niveau de protection - ou de couverture des dépenses logement ou encore de reste à vivre - souhaité. Pour autant, l'existence de loyers plafonds et de forfaits charges, déconnectés de la réalité des dépenses des ménages limite la portée de cet adossement (voir point 3). En outre, les faiblesses du pilotage institutionnel de ces aides n'ont pas permis de tirer tout le parti de cet adossement.

1.2. *Répondant à la dualité des politiques publiques concernées, le double rattachement institutionnel ne permet pas un pilotage optimal des aides personnelles au logement*

- [82] Le financement et le pilotage des aides personnelles au logement sont marqués par la triple inscription des aides personnelles au logement dans la politique du logement, la politique familiale, et les politiques de solidarité. Cette situation constitue un frein certain aux évolutions du système des aides personnelles et limite l'efficacité du pilotage institutionnel et donc, *in fine*, l'efficience de la dépense publique.

1.2.1. Un partage institutionnel justifié par les bases juridiques et par les financements entre ministère chargé du logement et ministère chargé de la sécurité sociale

1.2.1.1. Une réglementation partagée entre deux ministères

[83] La réglementation des aides personnelles au logement figure dans deux codes, celui de la construction et de l'habitation pour l'APL et celui de la sécurité sociale pour l'ALF et l'ALS. Cette division est évidemment liée au contexte de leur création. Néanmoins, dès lors que les barèmes ont été unifiés, cette division a perdu de sa pertinence, pour le secteur locatif au moins.

[84] Dès lors, deux ministères, celui chargé du logement pour l'APL et celui chargé de la sécurité sociale pour l'ALS et l'ALF, suivent et établissent la réglementation pour ces aides²². Cela oblige en premier lieu à redoubler les décrets dans le secteur locatif et à « négocier » entre directions les textes afin de parvenir à une identité parfaite. L'exemple des décrets sur les impayés (qui concernent tant le secteur locatif que le secteur de l'accession) actuellement en cours de rédaction illustre parfaitement cette situation ; la réforme a exigé la rédaction de deux décrets parallèles. Néanmoins l'identité des textes n'est pas systématiquement assurée comme en témoigne l'article 40 de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dite loi Lagarde, qui prévoit que la recevabilité devant les commissions de surendettement emporte obligation de rétablir l'APL lorsque celle-ci a été suspendue mais ne mentionne ni l'ALS ni l'ALF²³. La mission considère que cette séparation réglementaire, dès lors qu'il existe un barème unique, est source de confusion et d'inefficience.

[85] Les deux directions en charge des aides personnelles au logement sont impliquées dans le suivi réglementaire des aides et ont proposé, au cours des dernières années des modifications dont l'impact a concerné l'ensemble des aides. Au moins parce qu'il a la responsabilité des crédits budgétaires consacrés aux aides personnelles, le ministère chargé du logement est pilote sur les questions de financement et de barème des aides même si la direction de la sécurité sociale peut proposer des mesures dont l'impact financier est non négligeable (par exemple la suppression de la rétroactivité sur trois mois des aides dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011). Le ministère chargé du logement est également le maître d'ouvrage des politiques de prévention des expulsions et de lutte contre l'habitat indigne et indécent, politiques pour lesquelles les aides personnelles au logement constituent un levier d'action. Les ressources humaines consacrées par le ministère chargé du logement, tout en restant réduites, sont donc fort logiquement plus importantes que celles qu'y consacre le ministère chargé de la sécurité sociale.

1.2.1.2. Le financement des aides personnelles au logement requiert l'implication de nombreux acteurs

[86] Chaque aide bénéficie de financements spécifiques, en lien avec les objectifs qui ont présidé à sa création.

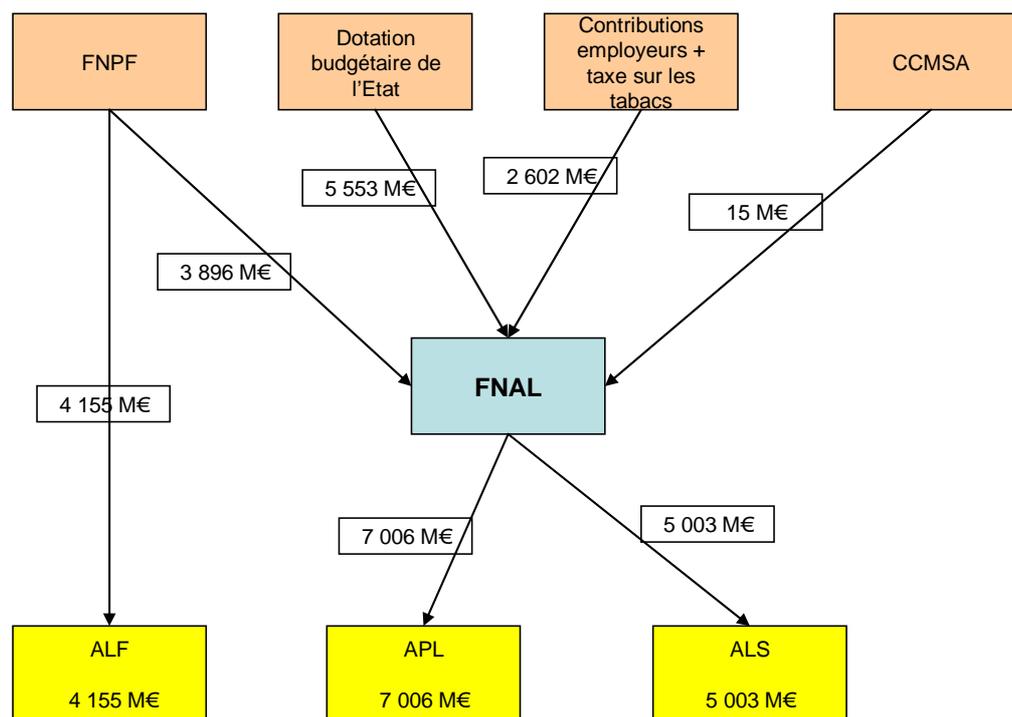
[87] Ainsi l'ALF est-elle entièrement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations familiales des employeurs et par 1,1 % de CSG.

[88] L'ALS et l'APL sont, depuis le 1^{er} janvier 2006 entièrement financées par le fonds national d'aide au logement (FNAL). Le FNAL est lui-même alimenté par diverses sources.

²² Plus précisément la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour le premier et la Direction de la sécurité sociale (DSS) pour le second.

²³ Les décrets impayés en cours de finalisation devraient étendre cette obligation à l'ALS et l'ALF.

- [89] Le financement de l'APL échoit, pour les familles, au FNPF et à la CCMSA. Pour cela est calculée une aide au logement virtuelle conformément à l'article L.351.7 du code de la construction et de l'habitation²⁴ qui correspond au montant d'ALF qui aurait été versé si l'APL n'existait pas. Le FNAL prend en charge les autres dépenses d'APL.
- [90] Le financement de l'ALS, prestation de solidarité, est, depuis l'origine entièrement assuré par l'Etat et des contributions des employeurs dans le cadre du FNAL
- [91] Le FNAL prend donc en charge la totalité de l'ALS, la part non familialisée de l'APL et les frais de gestion versés aux caisses de sécurité sociale pour servir la prestation. Outre les fonds reçus du FNPF et de la CCMSA, le FNAL est alimenté par :
- Une cotisation employeurs représentant 0,1 % des salaires plafonnés, due par l'ensemble des employeurs, et une contribution des employeurs de plus de 20 salariés de 0,4 % sur les salaires plafonnés et de 0,5 % sur la part des salaires dépassant le plafond.
 - Une fraction de 1,48 % du droit de consommation sur les tabacs
 - Une contribution de l'Etat qui intervient comme dotation d'équilibre au budget du FNAL. Ces crédits sont ceux du programme 109, « aide à l'accès au logement » du ministère chargé du logement dont le responsable est le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature qui a autorité sur la DHUP.

Schéma 1 : Circuits simplifiés de financement des aides personnelles au logement²⁵ en 2010

Source : Réponse au questionnaire budgétaire de la commission des finances de l'assemblée nationale du ministère du logement dans le cadre du PLF 2012 et compte financier provisoire du FNAL 2012 - Réalisation de la mission

²⁴ Pour une explication détaillée des contraintes posées par ce système, voir le *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2011, Cour des comptes et notamment son chapitre XIV : *Les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'Etat et des départements*.

²⁵ Les régularisations sur exercices précédents ne sont pas prises en compte, de même que les frais de fonctionnement du FNAL. Cela explique que la somme des recettes ne soit pas égale à la somme des dépenses.

- [92] Aux montants des crédits du programme 109, il conviendrait d'ajouter les dépenses fiscales attachées à ce programme, évaluées à 46 millions d'euros pour les impôts d'Etat (exonération des aides au titre de l'impôt sur le revenu et crédit d'impôt sur les primes d'assurance contre les impayés de loyers) et 25 millions d'euros pour les impôts locaux (dégrèvement de taxe d'habitation pour les ménages modestes relogés dans le cadre de projets ANRU).
- [93] Outre la diversité des bases juridiques, la multiplicité des financeurs constitue le second élément légitimant l'existence d'une pluralité d'acteurs institutionnels compétents sur le champ des aides personnelles : le ministère du logement, la direction de la sécurité sociale en tant que la CNAF et la CCMSA dont elle a la tutelle participent également au système de financement des aides.
- [94] Des frais de gestion sont octroyés aux caisses de sécurité sociale. Depuis 2003, la CNAF et la CCMSA perçoivent 2 % du montant des prestations d'ALS et 2 % du montant d'APL, y compris la part dite familiale de l'APL. La Cour des comptes a récemment examiné la question des frais de gestion versés aux caisses de sécurité sociale au titre des aides personnelles au logement²⁶ ; les évaluations auxquelles elle est parvenue ne semblent pas indiquer que ces coûts seraient surévalués (ces coûts représenteraient entre 2,7 et 2,9 % des prestations versées). La Cour néanmoins, recommande que soit adoptée une tarification aux frais réels, rendue possible à court terme par le déploiement de la comptabilité analytique au sein de la CNAF.
- [95] La complexité du financement des aides personnelles au logement a un certain effet d'inertie sur l'ensemble du système ; en effet, tout transfert de prise en charge entre aides implique des transferts de financement. Ainsi, par exemple, l'éligibilité des couples sans enfants pendant 5 ans à l'ALF dès lors que les deux conjoints étaient âgés de moins de 40 ans au moment du mariage semble à certains égards un archaïsme (ce dispositif n'est pas ouvert au PACS et suppose que la disposition à devenir parent exige que l'homme comme la femme aient moins de 40 ans) ; néanmoins, le retour au droit commun qui accorderait à ces couples l'ALS (le barème étant identique, l'aide le serait également) plutôt que l'ALF impliquerait un transfert de financement de la branche famille vers le budget de l'Etat. Le montant de ce transfert serait cependant limité ; d'après les calculs de la mission, il serait de 7,1 millions d'euros²⁷.

Recommandation n°2 : La mission recommande donc de ne plus rendre éligible à l'ALF les couples sans enfant mais de les rendre éligibles à l'ALS.

- [96] De manière plus structurelle l'unification de l'ALS et de l'ALF au sein d'une même allocation serait de nature à résoudre ce type d'incohérence, mais elle implique des modifications profondes du système de financement des aides personnelles et des rôles respectifs du FNAL et du FNPf que la mission n'a pas audités.

1.2.1.3. Un pilotage institutionnel qui présente des faiblesses

- [97] Le double pilotage ministériel des aides personnelles au logement, outre la complexité du suivi réglementaire qu'il peut entraîner, peut aboutir à des incohérences ou des inefficiences.

²⁶ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011, Cour des comptes et notamment son chapitre XIV: Les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'Etat et des départements.

²⁷ En 2010, en multipliant le nombre d'allocataires, en accession et en location, par les aides moyennes dont ils bénéficient.

- [98] Pour la préparation du PLF et du PLFSS, la direction de la sécurité sociale (appuyée sur la CNAF), le ministère du logement et la direction du budget produisent leurs prévisions de dépenses. Tous les acteurs rencontrés par la mission ont considéré que la multiplicité des évaluations permettait de mieux les sécuriser. S'agissant d'une masse d'aides de plus de 16 milliards d'euros et de montants budgétaires de plus de 5 milliards d'euros, la mission considère que la réalisation de plusieurs évaluations prospectives est pertinente.
- [99] Ces évaluations ont au cours des dernières années présenté des taux d'erreur considérés comme acceptables, à l'exception de l'année 2009 et dans une moindre mesure de l'année 2010.

Tableau 2 : Ecart entre réalisations et prévisions du budget du programme 109 consacré aux aides personnelles au logement, en % du budget initial

2006	2007	2008	2009	2010
0,0 %	-1,8 %	+2,0 %	+11,3 %	+3,6 %

Source : *Éléments budgétaires transmis par le ministère du logement - calculs de la mission*

- [100] Les écarts de l'année 2009 s'expliquent en grande partie par le changement, à partir du premier janvier 2009, de la période de prise en compte des ressources. Alors qu'auparavant les ressources étaient calculées du 1^{er} juillet au 1^{er} juillet, à partir du 1^{er} janvier 2009 elles ont été récupérées auprès de l'administration fiscale sur la base de l'année civile N-2. Le passage d'un système à l'autre a créé une période transitoire puisqu'il n'y a pas eu d'appel de ressources au 1^{er} juillet 2008. Le passage au nouveau système de récupération et de prise en compte des ressources en 2009 a eu des effets imprévus. Pour 2010, l'impact de la crise et notamment de la situation de l'emploi (chômage et chômage partiel notamment) aurait été quelque peu sous-évalué.
- [101] En revanche la mission s'étonne des modalités de collaboration entre les ministères, et entre la CNAF et le ministère du logement. En effet, chaque acteur, ministère du logement, CNAF et ministère du budget, ne communique qu'avec difficulté les détails (principes, paramètres) de son modèle à ses partenaires²⁸. Cette opacité n'a pas de justification au regard de l'efficacité du pilotage.
- [102] Les données statistiques disponibles concernant les aides personnelles au logement sont issues de la CNAF et de la CCMSA. La CNAF possède une direction des statistiques, des prévisions et des analyses qui exploite les données du système de gestion des aides. Une convention passée entre le ministère du logement et la CNAF prévoit que la CNAF livre un échantillon au 1/26^{ème} de la base de données. Cet échantillon est ensuite confié à un prestataire extérieur, le BIPE, qui l'agrège avec une base exhaustive des allocataires relevant de la CCMSA puis en fait l'exploitation pour le compte du ministère. Les demandes formulables auprès du BIPE sont par construction limitées par les termes du marché, et la mission a pu observer que cela limitait les capacités du ministère du logement à mener des études et des analyses sur les aides personnelles. Par ailleurs, utiliser un échantillon, même aussi précis que le 1/26^{ème}, empêche de réaliser des études à une échelle géographique assez fine. Il semble nécessaire de remettre à plat les conditions du contrat de sous-traitance actuellement en cours et de renforcer les moyens consacrés aux questions de chiffrage des aides.

²⁸ La CNAF et le ministère du logement ont communiqué à la mission, à sa demande, une description de leur modèle de prévision.

[103] Au-delà des conditions de production et d'exploitation des statistiques par la CNAF et le ministère du logement, la mission considère également qu'il faudrait pouvoir rendre publiques des statistiques territorialisées, relatives aux taux d'effort des allocataires et aux niveaux de loyers qu'ils acquittent, de manière à éclairer les acteurs locaux des politiques de l'habitat dans leur programmation et leur analyse des difficultés d'accès au logement des ménages aux revenus modestes. La mission a ainsi obtenu de la CNAF des statistiques très précises portant sur les taux d'effort des allocataires par commune, qu'il serait utile de rendre publiques.

Recommandation n°3 : Rendre publiques les statistiques de taux d'effort et de loyers des allocataires, à un échelon territorial fin.

[104] Les défauts actuels du pilotage bicéphale des aides personnelles au logement s'observent parfaitement dans les fortes divergences entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale qui, toutes deux, traitent des aides personnelles. Le projet annuel de performance (PAP) du programme 109 de la loi de Finances et le programme de qualité et d'efficience (PQE) « Famille » de la loi de financement de la sécurité sociale présentent des divergences importantes tant dans le chiffrage que dans le suivi des aides. Ainsi alors que le PAP estime que « *plus de 6,3 millions de ménages ont bénéficié en 2010 d'une aide personnelle au logement* », le PQE affirme que, « *en 2010, 6,1 millions de ménages perçoivent une aide au logement* », sans qu'aucune précision méthodologique ne permette de comprendre la différence de 200 000 ménages (soit 3 % environ du nombre de bénéficiaires) entre ces deux estimations. Plus encore, si les objectifs poursuivis par la politique des aides personnelles sont identiques dans le PAP et le PQE « aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement » dans le premier cas et « aider les familles vulnérables » dans le second), l'évaluation de la solvabilisation des ménages, approchée dans les deux documents par la notion de taux d'effort, présente des différences de grande ampleur.

[105] Le PAP présente des taux d'effort moyens nets des aides en locatif à partir de quatre cas types liés au statut des personnes (bénéficiaires de minima sociaux, salarié au SMIC vivant dans un couple monoactif sans enfant, étudiant non boursier et étudiant boursier). Les valeurs de loyer et de charges réelles sont celles de 2003 qui ont été ensuite actualisées, pour les loyers, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL, dont il faut souligner qu'il évolue moins vite que l'indice des loyers et *a fortiori* que le loyer moyen) et, pour les charges, en fonction de l'inflation (inflation inférieure ces dernières années à l'évolution des charges réelles). Il convient de souligner par ailleurs que ces actualisations ne correspondent d'aucune manière aux actualisations réellement appliquées au barème. Les valeurs communiquées pour l'année 2010 ne correspondent donc absolument pas ni à la dépense des ménages, ni à la réalité des aides versées, et donc ni au taux d'effort qu'ils doivent supporter. Il faut en outre remarquer que le PAP n'identifie pas la solvabilisation des ménages du parc social, ni celle des ménages en accession alors même que le responsable du programme 109 est aussi le responsable du programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement » au sein duquel figure le financement du logement social et les crédits de la politique publique d'accession à la propriété.

[106] Le PQE présente des taux d'effort médians nets des aides secteur locatif et secteur accession confondus en fonction de la configuration familiale et du type de parc (public ou privé, sans que les notions ne soient définies). Le taux d'effort indiqué dans le PQE ne permet pas non plus d'approcher la réalité de l'effort des ménages puisque, outre la confusion faite entre locatif et accession, les charges de logement considérées ne sont pas les charges réelles mais le montant du forfait charges, dont pourtant chacun s'accorde à reconnaître qu'il est fortement sous-évalué. Le taux d'effort des ménages est donc fortement sous-évalué. Enfin, il faut remarquer qu'à la différence du PAP, le PQE ne suit pas les taux d'effort en fonction des revenus des ménages, ce qui limite fortement les analyses.

- [107] Ainsi, non seulement les informations qui figurent dans les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale sont, prises isolément, peu pertinentes pour l'évaluation et le pilotage de la politique des aides personnelles au logement mais, en outre, il n'existe aucune continuité ni cohérence entre les informations qui figurent dans ces différentes lois. Pour 2010, le PAP présente des taux d'effort variant entre 21,5 % et 28 % du revenu des ménages alors que le PQE présente un taux d'effort médian de 19,4 % avec des variations entre 8,3 % et 21,6 % (mis à part les isolés qui semblent un cas extrême avec 25,7 %).
- [108] La mission considère qu'il doit être remédié à cette situation. Le double pilotage ministériel des aides ne saurait justifier l'incohérence des informations transmises au Parlement.

Recommandation n°4 : Imposer aux administrations en charge de la préparation des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale en matière d'aides personnelles au logement la constitution d'un dossier partagé de sorte que puisse être assurée la cohérence des informations transmises aux parlementaires.

Recommandation n°5 : Produire des indicateurs permettant de mieux mesurer l'efficacité réelle des aides pour les bénéficiaires, qu'ils perçoivent aussi bien l'APL que l'ALS ou l'ALF. Il conviendrait pour ce faire d'amender le mode de calcul utilisé dans le PQE afin d'intégrer des charges réelles, de séparer le secteur locatif et le secteur de l'accession et enfin de présenter les taux d'effort en fonction des revenus.

- [109] Pour ce faire un travail commun entre la CNAF et le ministère du logement serait nécessaire afin d'agréger des données (sur les charges notamment) aujourd'hui éparpillées.

1.2.2. L'absence de relations institutionnelles directes entre ministère chargé du logement et caisses de sécurité sociale chargées de servir l'aide constitue une faiblesse structurelle du pilotage des aides personnelles

- [110] Outre les difficultés, statistiques mais aussi de coordination, posées par un double pilotage ministériel, la politique des aides personnelles au logement pâtit également de l'absence de relations institutionnelles organisées entre ministère du logement, chargé de définir cette politique et caisses de sécurité sociale qui en assurent la mise en œuvre et le suivi.
- [111] Les aides personnelles au logement sont gérées et liquidées par la CNAF pour l'ensemble des assurés sociaux à l'exception des assurés relevant de la MSA. La tutelle de ces caisses est assurée par la Direction de la sécurité sociale qui signe avec elles des conventions d'objectifs et de gestion (COG)²⁹ tous les quatre ans³⁰. Ces conventions qui fixent les orientations stratégiques et opérationnelles des caisses fixent, dans une logique de performance, des objectifs évalués grâce à des indicateurs. Or le ministère du logement n'a jamais été associé à la négociation ou à la signature des COG de la CNAF ou de la MSA. Pourtant, 53,5 % des allocataires de la CNAF en 2010 bénéficient d'une aide personnelle au logement (seule ou avec une autre prestation) et ces aides représentent financièrement l'une des principales masses de prestations servies par les CAF.

Tableau 3 : Bénéficiaires et montants des principales prestations légales servies par la branche famille en 2009³¹

Prestations	Bénéficiaires		Montants	
	En milliers	% du total des	En milliards	% du total des

²⁹ Voir article L227-1 du code de la sécurité sociale.

³⁰ Le ministère du budget est associé à la négociation des COG en tant que celles-ci attribuent un budget de fonctionnement pluriannuel aux organismes.

³¹ Les données 2010 n'étaient pas disponibles à la date de la mission.

		allocataires*	d'euros	prestations directes légalées versées
Aides personnelles au logement	6 309	53,9 %	15,7	25,6 %
Allocations familiales	4 897	41,8 %	12,8	20,8 %
PAJE	2 348	20,0 %	12,2	19,9 %
RSA	1 725	14,7 %	8,3	13,5 %

Source : CNAF, Prestations légales 2009, statistiques nationales, tous régimes - calculs de la mission

* Le total est supérieur à 100 car un certain nombre de ménages perçoivent plusieurs prestations

- [112] Or l'absence du ministère du logement dans les négociations déterminant les objectifs stratégiques des caisses conduit à reléguer cette question à un rang secondaire des préoccupations. Ainsi la COG 2009-2012 de la CNAF fixe trois priorités thématiques parmi lesquelles ne figure pas la politique du logement :
- Développer l'offre d'accueil des jeunes enfants
 - Mettre en œuvre le RSA
 - Mettre en œuvre la réforme de l'AAH
- [113] Par ailleurs, la COG organise les politiques d'intervention de la CNAF en quatre missions et 10 programmes, dont l'un s'intitule « favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité ». Ce programme comprend 5 actions :
- informer les familles,
 - solvabiliser les familles pour leur permettre d'accéder à un logement décent,
 - faciliter le maintien dans le logement des familles en difficulté en contribuant à la prévention des expulsions,
 - contribuer à l'amélioration des conditions de logement des familles,
 - soutenir les projets des familles et leurs initiatives concernant leur cadre de vie.
- [114] La COG ne comprend qu'un seul indicateur spécifique relatif aux aides personnelles qui concerne la question des impayés : « montant des impayés de loyer donnant lieu à une action de la Caf sur total du montant des dossiers d'impayés transmis ». En matière d'action sociale, la CNAF n'affecte que 5,3 % de ses crédits au logement alors que les prestations légales d'aides au logement représentent plus de 20 % des prestations versées.
- [115] La COG de la MSA n'aborde jamais la question des aides personnelles qui semble oubliée, sauf au titre de la lutte contre les fraudes pour laquelle un partenariat avec la DGFIP a été passé.
- [116] Les rapports entre le ministère du logement et les caisses de sécurité sociale s'appuient sur une convention du 25 août 1977 et ses avenants qui fixent les conditions de distribution de l'APL. Cela ne saurait néanmoins constituer un document permettant au ministère du logement d'orienter l'action des caisses en matière de logement.
- [117] Ainsi, le ministère qui a en charge le financement et, à titre principal, le pilotage des aides personnelles au logement ne dispose pas d'un pouvoir d'orientation sur les caisses de sécurité sociale qui assurent le service de la prestation. Il n'est associé ni à la négociation, ni au suivi ni même au bilan des COG et ne peut donc sinon imposer, du moins orienter l'activité des caisses. Très concrètement, alors que la politique de prévention des expulsions locatives ou la politique de lutte contre l'habitat indigne et indécent sont définies par le ministère du logement dans leurs objectifs et leurs moyens, la CNAF et les CAF développent en la matière des stratégies peu articulées avec le ministère. Le ministère ignore à peu près tout de l'activité des CAF qui ne lui rendent que très peu compte en matière d'impayés ou d'indécence.

- [118] Cette séparation entre le ministère qui est tête de file d'un point de vue réglementaire et l'opérateur chargé de mettre en œuvre la réglementation a des conséquences négatives sur l'efficacité de gestion. Ainsi, la dématérialisation ou la simplification de certains processus exigent des évolutions réglementaires et donc un dialogue construit entre acteurs. Par ailleurs, la mission a pu observer que les initiatives des uns en matière de systèmes d'informations étaient souvent mal ou pas connues des autres (ainsi du projet de dématérialisation des demandes d'aides personnelles auprès des bailleurs sociaux – projet IDEAL de la CNAF dont les interlocuteurs de la mission à la DHUP connaissaient mal l'existence ; ou du projet de logiciel ORTHI développé par le ministère du logement pour repérer et traiter les logements indignes sans que soit décidé et programmé de manière certaine un interfaçage avec les systèmes de la CNAF)³².
- [119] Enfin, il faut remarquer que si les représentants des familles sont représentés au conseil d'administration de la CNAF, les représentants de la sphère logement en sont absents. Tel n'était pas le cas dans le conseil de surveillance qui aujourd'hui n'est plus réuni.
- [120] Ainsi, l'ancienneté de l'objectif familial et de solidarité des aides personnelles a-t-elle conduit à la situation actuelle qui est celle d'une coupure que rien ne justifie entre le ministère principalement chargé du pilotage de ces aides et les opérateurs chargés de la servir. La mission considère qu'il doit être remédié à cette situation.

Recommandation n°6 : Associer à la négociation, à la signature, au suivi et au bilan des COG, le ministère du logement.

Recommandation n°7 : Prévoir des modalités de consultation des acteurs du logement (ministère, associations de bailleurs et de locataires) sur la gestion des aides par les caisses de sécurité sociale.

- [121] Les COG étant le document majeur d'orientation et de pilotage des caisses et de leurs réseaux, l'association du ministère du logement permettrait non seulement de faire droit aux attentes de ce ministère sur le service de ces aides, mais aussi de rapprocher les agents et les services de la CNAF et du ministère du logement. Cela redonnerait enfin aux questions de logement la place que les montants en jeu et le nombre de bénéficiaires devraient leur valoir au sein de la CNAF.

1.3. L'importance des dépenses consacrées aux aides personnelles limite les possibilités d'évolution du système dans sa configuration actuelle

- [122] En 2010, les aides publiques au logement ont représenté un total de 40,6 milliards d'euros soit 2,1 % du PIB, dont 17 milliards d'euros d'aides aux « consommateurs » et 23 milliards d'euros d'aides aux « producteurs » de logement³³. Les aides personnelles, représentant une dépense totale de 16,221 milliards d'euros³⁴, sont la principale composante des aides aux consommateurs et représentent 0,82 % du PIB sur un total d'aides publiques au logement de 2,1 % du PIB. Depuis un maximum en 1997 avec 0,91 % du PIB, la part des aides au logement dans le PIB a légèrement décliné au cours des dernières années.
- [123] Les aides personnelles au logement représentent ainsi près de 40 % des transferts organisés par la collectivité pour le logement des ménages. Elles sont donc, financièrement au moins, un levier majeur des politiques du logement³⁵.

³² Sur tous ces aspects, se reporter au rapport thématique n°3 : la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille.

³³ La mission reprend ici la terminologie du compte national du logement, qui distingue les aides aux producteurs et aux consommateurs.

³⁴ Comprendant les frais de gestion des organismes ; le montant des prestations versées est de 15,928 milliards d'euros.

³⁵ Pour des développements plus approfondis sur cette question, se reporter au rapport thématique n°2 : les aides personnelles et la politiques du logement.

[124] L'importance des financements consacrés aux aides personnelles, tout comme les caractéristiques de leur barème, dégressif en fonction du revenu, en font également la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes³⁶. Par comparaison, comme le montre le tableau 3 ci-dessus, le RSA représente une dépense de 8,3 milliards d'euros et les allocations familiales de 12,8 milliards. Les aides personnelles au logement sont ainsi la principale prestation servie par la branche famille, tant en nombre d'allocataires qu'en montants.

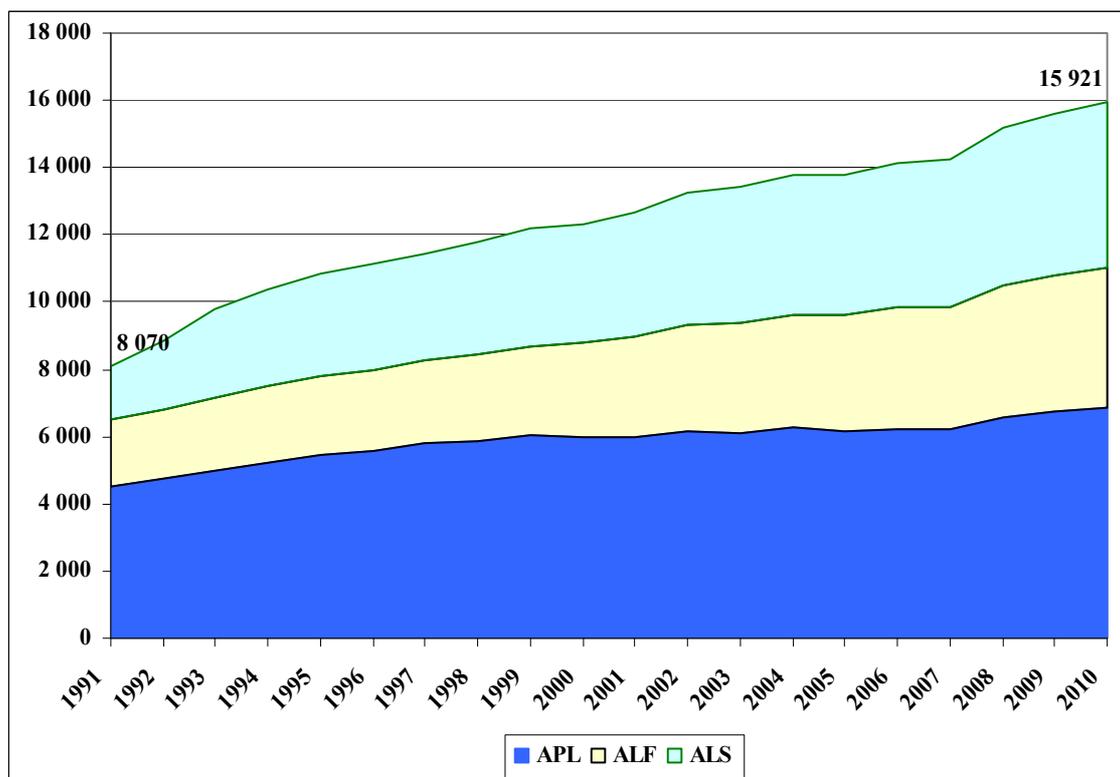
[125] Les aides personnelles constituent ainsi un élément central des politiques sociales en direction des ménages modestes et donc - bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but - des politiques dites de redistribution.

[126] Si les dépenses d'aides personnelles au logement augmentent structurellement depuis 20 ans, leur poids, rapporté au PIB, est resté constant. Ce résultat a été obtenu par la sous-actualisation des paramètres du barème, entraînant un resserrement des seuils d'exclusion en-deçà desquels le bénéfice de l'aide est ouvert.

1.3.1. Les dépenses d'aides personnelles au logement augmentent structurellement depuis vingt ans

[127] Les aides personnelles au logement représentent une masse de dépenses publiques qui a régulièrement augmenté depuis vingt ans.

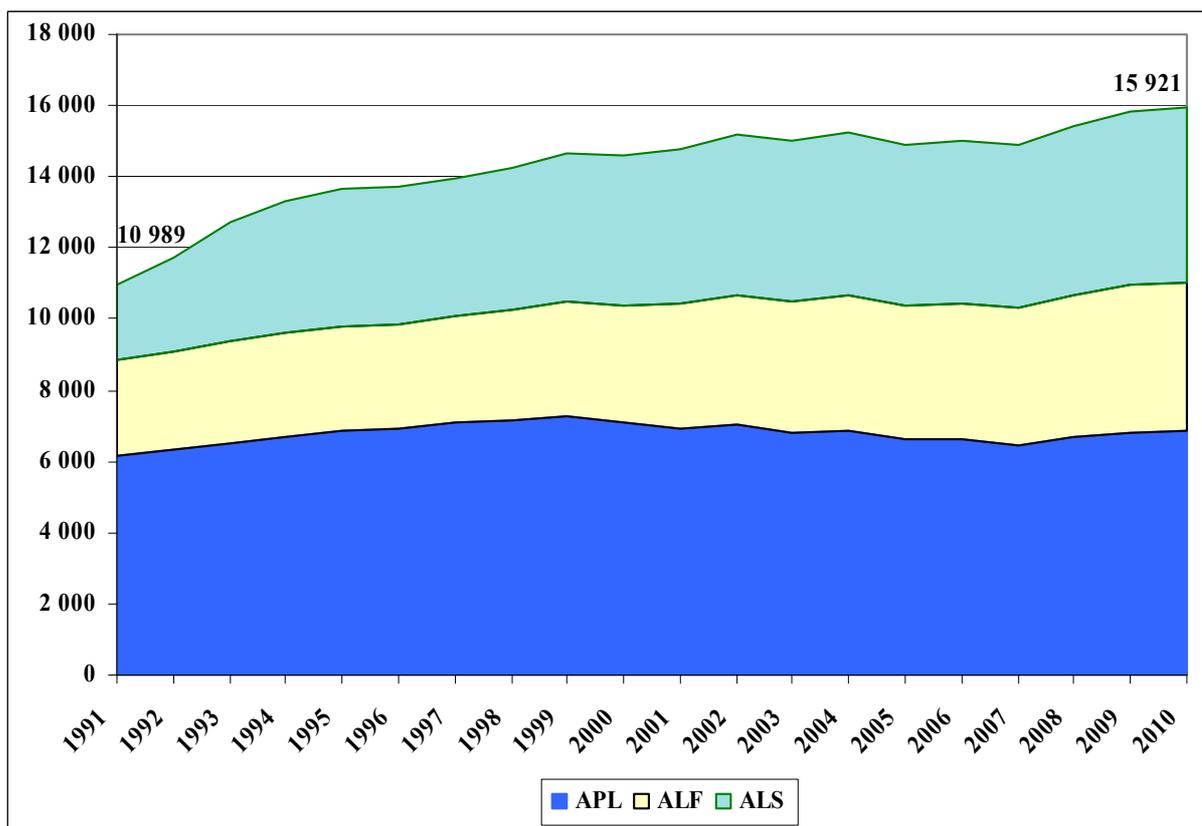
Graphique 4 : Les dépenses des aides personnelles au logement 1991-2010, en millions d'euros courants



Source : Comptes du logement - graphique de la mission

³⁶ Par ménages modestes la mission désigne les ménages appartenant aux trois premiers déciles de la distribution des revenus. Le caractère ciblé des aides personnelles au logement est analysé au chapitre 2 du présent rapport.

Graphique 5 : Les dépenses des aides personnelles au logement 1991-2010, en millions d'euros constants



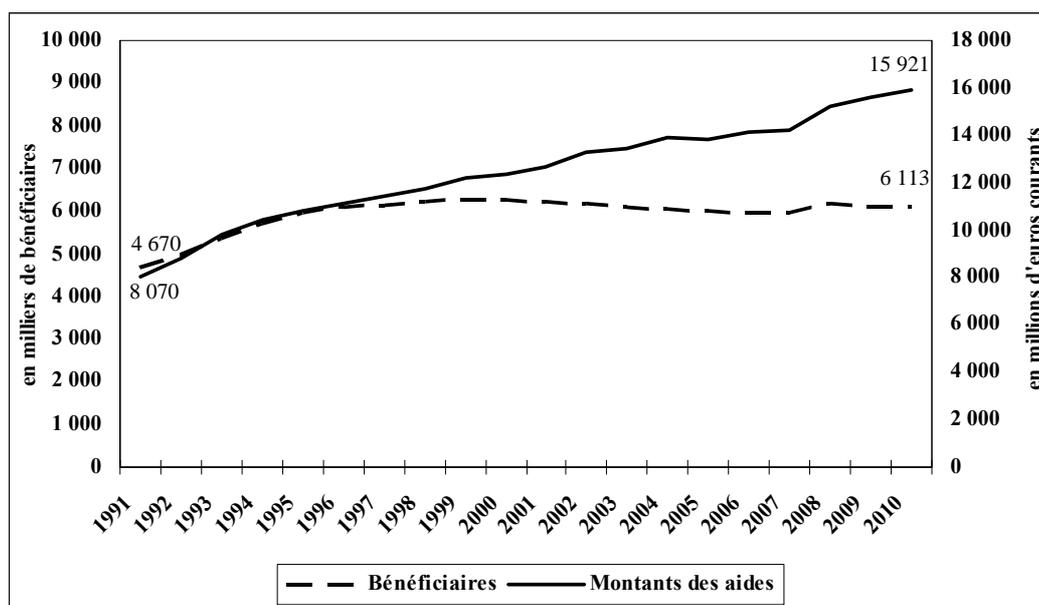
Source : Comptes du logement - graphique de la mission

[128] Si l'augmentation des années 1991-1993 doit essentiellement au « bouclage », c'est-à-dire à l'élargissement du périmètre des bénéficiaires potentiels des aides, depuis 1996 la croissance des dépenses d'aides personnelles au logement ne semble plus liée au nombre des bénéficiaires. Entre 2000 et 2010 celui-ci serait stable ou légèrement en baisse³⁷ alors que les dépenses ont augmenté de 29,2 % sur la période³⁸, toutes aides confondues. L'augmentation des dépenses provient donc en totalité de l'augmentation du montant moyen des aides.

³⁷ D'après les comptes du logement les bénéficiaires auraient baisse de 2,4 % sur la période 2000-2010. En revanche, le ministère du logement présente des chiffres légèrement différents dans ses synthèses statistiques en réponse aux commissions parlementaires puisque au lieu d'une baisse, il y aurait une hausse de 0,5 %. Les chiffres de la CNAF (sur un champ donc plus réduit) aboutissent à une augmentation de 1 % du nombre de bénéficiaires.

³⁸ Sur l'évolution du nombre de bénéficiaires, voir le point 2.1.2.

Graphique 6 : Bénéficiaires et montants des aides personnelles au logement, 1991-2010



Source : Comptes du logement - réalisation de la mission

- [129] Pendant cette période, la structure des aides s'est modifiée puisqu'elles bénéficient de plus en plus aux locataires, et de moins en moins aux propriétaires (voir le chapitre 2.1.3 sur ce point).
- [130] Afin d'analyser la croissance des dépenses d'aides personnelles en secteur locatif hors foyers, la mission a demandé à la DHUP de lui communiquer les élasticité du barème par rapport à ses principales variables. Cette notion permet d'approcher la sensibilité du montant des aides par rapport aux principaux paramètres du barème. L'élasticité du montant des aides par rapport à chaque variable du barème est ainsi égale à la variation de ce montant entraîné par une augmentation de 1 % de cette variable.
- [131] L'encadré ci-dessous, réalisé par le CGEDD, présente les élasticité du barème des aides personnelles en secteur locatif hors foyers.

Elasticité du barème des aides personnelles en secteur locatif hors foyers

Elasticité du montant des aides personnelles au logement par rapport aux variables exprimées en unités monétaires, 2009³⁹

		AL			APL			Ensemble AL et APL
		ALS	ALF	Ensemble AL	HLM	Autres	Ensemble APL	
Caractéristiques des bénéficiaires	Revenus	-0,51	-0,75	-0,61	-0,84	-0,57	-0,82	-0,70
	Loyers	0,11	0,10	0,10	0,56	0,46	0,55	0,30
Paramètres du barème	Autres paramètres homogènes à des ressources*	0,29	0,36	0,32	0,34	0,36	0,34	0,33
	Loyers plafonds	1,08	0,95	1,02	0,54	0,64	0,54	0,81
	Forfait de charges	0,26	0,23	0,25	0,27	0,27	0,27	0,26
	Total	1,22	0,89	1,08	0,86	1,15	0,89	1,00

* Les paramètres homogènes à des ressources sont l'ensemble des paramètres du barème à l'exception des loyers plafonds et des forfaits de charge (RSA – BMAF – SMIC – planchers de ressources...)

Source : DHUP. Lecture : lorsque le revenu de l'ensemble des ménages, bénéficiaires de l'AL et de l'APL confondus, augmente de 1 %, le montant total des aides personnelles sur l'ensemble du parc locatif hors foyers diminue de 0,70 %.

A l'examen de ce tableau, plusieurs propriétés apparaissent :

- le montant de l'AL est très peu sensible aux loyers des bénéficiaires (élasticité voisine de 0,1), mais très sensible aux loyers plafonds (élasticité voisine de 1) : cela résulte de ce qu'en AL, environ 9 loyers sur 10 sont supérieurs au loyer plafond ;
- le montant de l'APL, en revanche, est à peu près aussi sensible aux loyers des bénéficiaires qu'aux loyers plafonds : cela résulte de ce qu'en APL environ un loyer sur deux est supérieur au loyer plafond ;
- l'élasticité par rapport au forfait de charges est voisine de 0,25 dans tous les cas figurant sur le tableau. Ainsi, une revalorisation ne serait-ce que de 20 % du forfait de charges, visant à le rapprocher des charges de marché, majorerait de 5 % le montant des aides personnelles ;
- l'élasticité par rapport aux revenus est de l'ordre de -0,6 à -0,8 : lorsque le revenu des bénéficiaires augmente de 1 %, le montant des aides diminue d'environ 0,6 à 0,8 %. La paupérisation du parc locatif par rapport au parc occupé par des propriétaires, que l'on mentionne par ailleurs, a donc un impact direct sur le coût des aides personnelles ;
- l'élasticité par rapport aux paramètres homogènes à des ressources est de l'ordre de 0,30 à 0,35.

Par ailleurs, un calcul d'élasticités effectué par la CNAF pour la mission montre que, parmi les paramètres du barème homogènes à des ressources, celui par rapport auquel l'élasticité du montant des aides est la plus forte est le RSA (qui intervient dans le R0) : elle est de l'ordre de 0,4.

Ainsi, lorsque le montant du RSA est revalorisé de 1 %, le montant des aides personnelles locatives hors foyers est majoré de 0,4 %, soit environ 60 millions d'euros : ce surcoût est presque équivalent à l'augmentation du coût du RSA. De ce fait, les décisions de revalorisation du RSA ont un impact presque aussi important sur le coût des aides personnelles au logement que sur celui du RSA lui-même. Par contre, le montant des aides est très peu sensible à la BMAF, qui intervient également dans le R0.

A partir des élasticités mentionnées ci-dessus, on peut estimer de manière approchée, la contribution de chaque variable à la croissance du montant des aides versées aux locataires de 2001 à 2010.

Contribution des variables homogènes à l'unité monétaire à la croissance du montant des aides de 2001 à 2010, location hors foyers

Variable	Loyers plafonds	Forfaits de charges	Paramètres homogènes à des ressources (*)	Loyers des bénéficiaires	Revenu fiscal des bénéficiaires	Total
Variation de 2001 à 2010 : (1)	14%	9%	15%	32%	8%	
Elasticité : (2)	0,81	0,26	0,33	0,30	-0,70	1,00
Contribution à la croissance de la masse d'aides personnelles de 2001 à 2010 : (3)=(1) X (2)	11%	2%	5%	10%	-6%	23% (**)

(*) on a retenu le taux d'actualisation du R0, qui parmi les paramètres homogènes à des ressources est de très loin le principal contributeur à la variation des aides.

(**) on a composé, et non additionné, les pourcentages.

De 2001 à 2010, le montant des aides personnelles versées aux locataires hors foyers a augmenté de 36 %, passant de 10 853 M€ à 13 867 M€

La croissance des dépenses se décompose approximativement⁴⁰ de la manière suivante :

- l'évolution des paramètres du barème, que la puissance publique maîtrise à travers les règles d'actualisation, expliquent plus de la moitié de cette croissance (près de 19 points en tout, soit 11 points pour l'augmentation des loyers-plafonds, 2 points pour l'augmentation du forfait charges, 5 points pour l'augmentation des paramètres homogènes à des ressources) ;
- l'autre moitié découle de facteurs en grande partie⁴¹ exogènes au barème : la croissance du nombre de bénéficiaires (9 points)⁴², la croissance des loyers réellement payés par ces derniers (10 points) et l'évolution de leurs revenus (moins 6 points).

Une part de la croissance des dépenses peut donc être attribuée aux actualisations du barème pratiquées au cours de cette décennie. Ces actualisations, inférieures à la progression des loyers et des charges réellement supportés par les bénéficiaires, n'ont pas permis de maintenir le pouvoir d'achat des aides.

Source : CGEDD

1.3.2. Sur moyenne période, le coût des aides personnelles a été contenu par une certaine sous-actualisation qui a permis de maintenir constant le poids des aides personnelles dans le PIB

1.3.2.1. Le coût des aides personnelles a été contenu par une sous-actualisation du barème

[132] Le tableau suivant synthétise les actualisations des loyers plafonds, des forfaits de charges et des coefficients RO intervenus depuis 2000 pour le secteur locatif hors foyers. D'autres paramètres du barème ont été actualisés (tels les divers planchers de ressources, comme celui appliqué aux étudiants) au cours de la période. Néanmoins, ces autres actualisations ont été comparables à celles qui sont présentées ci-dessous.

Tableau 4 : Actualisations du barème des aides personnelles en secteur locatif, 2000-2010⁴³

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Loyers plafonds	1,00 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	0,00 %	1,80 %	0,00 %	2,80 %	2,76 %	0,32 %	2,95 %
Forfaits charges	1,00 %	1,60 %	1,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	1,80 %	2,76 %	2,95 %	0,32 %
RO*	**	**	2,20 %	2,0 %	1,5 %	1,5 %	1,8 %	1,8 %	0 %	1,8 %	1,7 %

	Evolution 2000-2010***	Evolution 2001 – 2010****
Loyers plafonds	15 %	14 %
Forfaits charges	11 %	9 %
RO	**	15 %

* le taux d'actualisation du RO, combinaison linéaire du RMI ou RSA et de la BMAF, varie légèrement selon la taille de famille considérée ; on a indiqué ici une valeur moyenne.

** sans signification, le nouveau barème utilisant le RO n'étant totalement applicable qu'en 2001.

*** obtenu en composant les taux d'actualisation de 2001 à 2010.

**** obtenu en composant les taux d'actualisation de 2002 à 2010.

Source : DHUP - Ministère du logement - calculs de la mission

[133] Les actualisations du barème ainsi pratiquées sont très inférieures aux évolutions des prix du secteur du logement, tant les loyers que les charges liées au logement. Le pouvoir d'achat des aides personnelles au logement a donc régulièrement décliné.

Tableau 5 : Comparaison des revalorisations du barème et de l'évolution des loyers et des charges

	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfaits charges	Dépenses d'énergie et d'eau	Autres charges	Indice des prix à la consommation
2000-2010	+15,1 %	+32,3 %	+10,9 %	+39 %	+29,8 %	+19 %

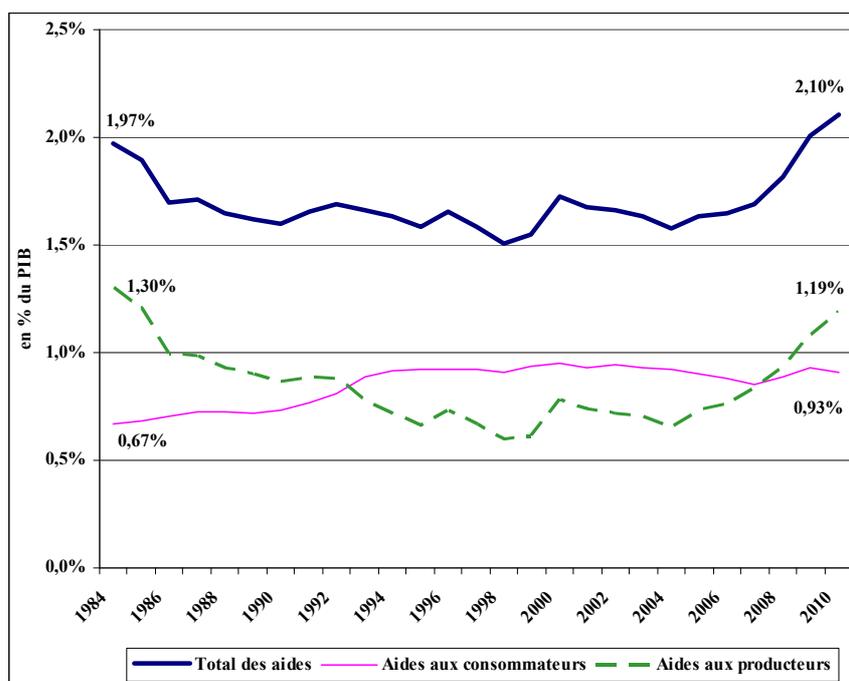
Source : Insee (loyers dans l'ancien et indices des prix), comptes du logement (dépenses d'énergie et d'eau et autres charges), CNAF (loyers plafonds, forfaits charges et loyers moyens des bénéficiaires) - calculs de la mission.

[134] Comme le rapport l'a précisé plus haut, si depuis 2008, en application de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), les loyers plafonds, les forfaits charges et la participation minimale des ménages évoluent avec l'IRL, il convient de souligner que, sur longue période, l'indice des loyers (indice « loyers et charges » de l'INSEE) augmente comme le revenu moyen des ménages donc plus rapidement que les prix à la consommation, et plus rapidement que l'IRL qui évolue aussi comme l'inflation. Sur moyenne période, l'actualisation légale des loyers-plafonds sur l'IRL constitue un élément structurel de sous-actualisation.

1.3.2.2. La sous-actualisation a permis de contenir l'évolution des dépenses d'aides personnelles

[135] Cette sous-actualisation du barème des aides au cours des années 2000 a permis de contenir les dépenses d'aides personnelles au logement et de maintenir constant leur poids dans le PIB, comme l'illustre le graphique ci-dessous (les aides personnelles représentent la quasi-totalité des aides aux consommateurs dans les comptes du logement ; les aides aux producteurs sont des aides à la pierre)⁴⁴.

Graphique 7 : Part des aides publiques relatives au logement dans le PIB 1984-2010



Source : Compte du logement
Les aides personnelles au logement représentent la quasi-totalité des aides aux consommateurs

[136] L'encadré ci-dessous, réalisé par le CGEDD, propose une estimation du surcoût d'une actualisation qui aurait maintenu le pouvoir d'achat des aides personnelles de 2000 à 2010 en secteur locatif hors foyers.

**Estimation du surcoût d'une actualisation qui aurait maintenu le pouvoir d'achat
des aides personnelles**

Si les actualisations pratiquées avaient été celles qui permettent le maintien du pouvoir d'achat des aides, c'est-à-dire alignées, s'agissant des loyers-plafonds, sur l'indice des loyers de l'INSEE⁴⁵ (soit +29 %), s'agissant des charges, sur l'évolution moyenne des charges des bénéficiaires (+35 %), et s'agissant des autres paramètres, sur l'inflation, la dépense aurait été majorée approximativement (sous les mêmes approximations que les calculs précédents décomposant la croissance de la dépense) de 18 % comme indiquée dans le tableau ci-dessous. Il importe de noter qu'en actualisant les loyers-plafonds sur l'indice des loyers, il n'est pas tenu compte de l'augmentation des loyers découlant de l'amélioration de la qualité des logements.

Estimation du surcoût d'une actualisation qui aurait maintenu le pouvoir d'achat
des aides de 2000 à 2010 en secteur locatif hors foyers

	Loyers plafonds	Forfaits de charges	Paramètres homogènes à des ressources	Total
Actualisation pratiquée	15%	11%	16%	
Actualisation qui aurait permis de maintenir le pouvoir d'achat	29%	35%	18%	
Différence	14%	24%	2%	
Elasticité	0,80	0,26	0,33	
Effet sur le montant des aides personnelles	11%	6%	1%	18%

Source : Elasticités communiquées par la DHUP- calculs CGEDD

Appliquée à une dépense de 13,9 milliards d'euros (pour le seul secteur locatif hors foyer), cette augmentation de 18 % aurait représenté une dépense supplémentaire de 2,5 milliards d'euros. Ainsi, si le pouvoir d'achat des aides avait été maintenu, les dépenses d'aides personnelles au logement, au lieu d'être restées approximativement stables par rapport au PIB, auraient crû nettement plus rapidement.

Le montant de la sous-actualisation est aussi, du point de vue des allocataires, la perte de pouvoir d'achat des aides qu'elle a causée. Elle provient pour plus de moitié (11 % sur 18 %, soit 1,5 milliard d'euros) de la sous-actualisation des loyers plafonds par rapport à l'indice des loyers, pour un tiers (6 % sur 18 %, soit 0,83 milliard d'euros) de la sous-actualisation du forfait de charges par rapport à l'augmentation des charges, et pour moins d'un dixième (1 % sur 18 %, soit 0,14 milliard d'euros) de la sous-actualisation des paramètres homogènes à des ressources par rapport à l'indice des prix à la consommation.

Cette perte de pouvoir d'achat de 2,5 milliards d'euros, soit en moyenne 40 euros par allocataire et par mois, a été répartie très inégalement sur les divers allocataires. En effet, alors que l'effet de la sous-actualisation des forfaits de charges et des paramètres homogènes à des ressources a été réparti sur l'ensemble des allocataires, celui de la sous-actualisation des loyers plafonds a porté uniquement sur les allocataires dont le loyer était supérieur au plafond, soit 58 % des allocataires en 2001 et 72 % en 2010, c'est-à-dire principalement les locataires habitant dans le parc privé.

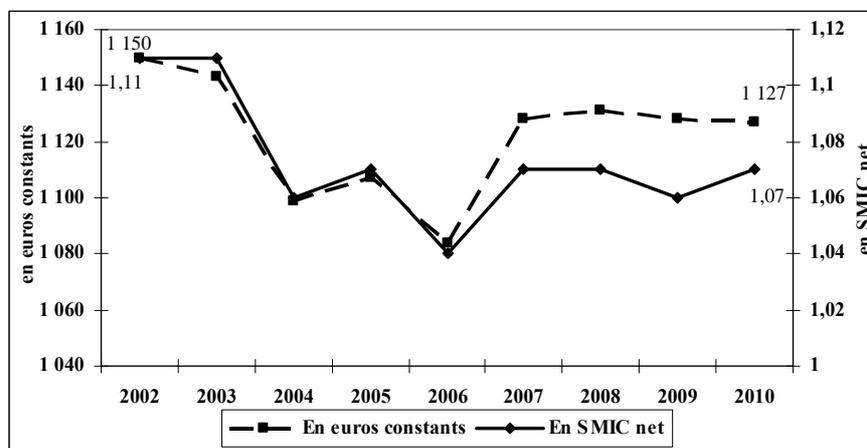
Source : CGEDD

1.3.2.3. La sous-actualisation a également entraîné un resserrement des conditions d'éligibilité

[137] Si elle a permis de maintenir constant le poids des dépenses d'aides personnelles rapporté au PIB, la sous-actualisation du barème a néanmoins eu pour conséquence, d'une part, d'augmenter le taux d'effort des ménages bénéficiaires⁴⁶ et, d'autre part, d'exclure un certain nombre de ménages du champ des bénéficiaires potentiels. Entre 2001 et 2010, le plafond de ressources pour un isolé en zone 2 n'a augmenté que de 13,6 %, soit moins que l'évolution des revenus ou des prix. Sous le simple effet de la faible actualisation du barème, certains ménages ont été exclus du bénéfice de l'aide, leurs revenus étant passés au-delà du revenu plafond.

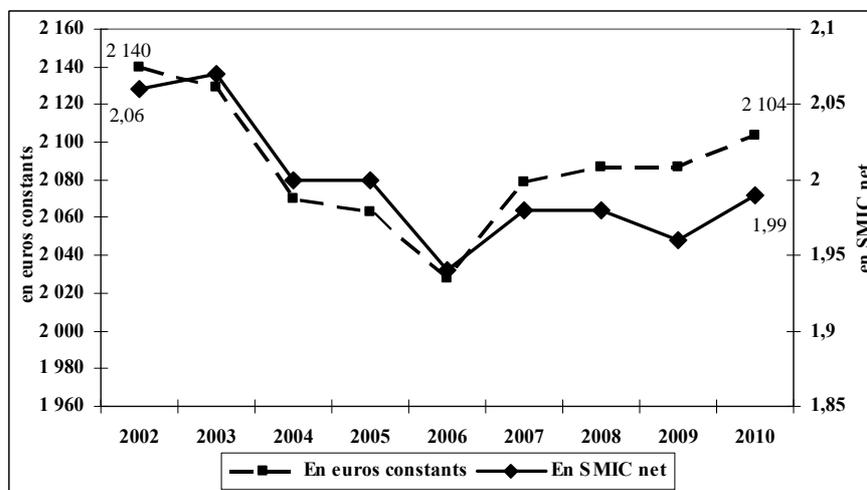
[138] La sous actualisation du barème s'observe ainsi dans l'évolution du plafond de ressources exprimé en euros constants. L'absence d'actualisation du barème entre 2003 et 2004 puis entre 2005 et 2006 fait ainsi baisser, relativement au SMIC, le seuil d'exclusion des aides.

Graphique 8 : Revenu d'exclusion pour un isolé en zone 2 en location au loyer plafond en euros constants et en part de SMIC



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

Graphique 9 : Revenu d'exclusion pour un ménage avec 2 enfants en zone 2 en location au loyer plafond en euros constants et en part de SMIC



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

[139] En euros constants comme en parts de SMIC le revenu d'exclusion a baissé, excluant ainsi du bénéfice de l'aide les ménages se situant à son voisinage.

1.3.3. L'impact financier de toute modification du barème rend difficile l'évolution des aides dans le système actuel

[140] Par le nombre très important de bénéficiaires, leur ciblage sur les ménages à revenus modestes, la sensibilité de la dépense à chacun des paramètres du barème, et le caractère homogène du barème appliqué à tous, les aides personnelles au logement constituent un système difficile à faire évoluer.

[141] Ainsi, une modification du barème qui aurait pour effet d'augmenter de 10 euros par mois l'aide apportée (par exemple en réévaluant de 10 euros le forfait charges) par allocataire aurait un coût annuel de 733 millions d'euros. En 2009, la CNAF a évalué le coût d'une mise au plafond de l'ensemble des loyers. En effet, en l'état actuel de la réglementation, la CNAF doit demander chaque année à tous les bénéficiaires le montant de leur loyer afin de calculer l'aide en fonction du loyer réel, dans la limite d'un loyer plafond. Or, seuls 29,6 % des bénéficiaires ont un loyer réel inférieur au loyer plafond. L'hypothèse de retenir, pour le calcul de l'aide, un loyer forfaitaire, en l'espèce le loyer plafond, permettrait à la CNAF de ne plus appeler les loyers et donc de réaliser des économies de gestion. Or l'évaluation de la CNAF pour une mise au plafond du loyer de ces 29,6 % d'allocataires était en 2009 de 1,097 milliard d'euros.

[142] L'élasticité de la masse d'aide aux différents paramètres du barème est telle que le coût de toute modification à la hausse est considérable.

Tableau 6 : Coût d'une augmentation de 1 % de certains paramètres du barème des aides personnelles au logement en fonction des élasticités⁴⁷, en millions d'euros

En M€	Loyer plafond	Forfait charges	R0*	Total
ALF	41,6	12,9	19,9	74,4
ALS	54,4	14,2	25,0	93,7
APL	52,9	22,7	36,4	111,9
Total	148,9	49,8	81,4	280,0

* le niveau de ressources pour lequel l'aide est maximale avant de décroître

Source : Elasticités calculées par la CNAF - Montants des aides 2010 du ministère du logement - calculs de la mission

[143] Ainsi, le système actuel des aides personnelles au logement, tant par le nombre de ses bénéficiaires que par les masses financières en jeu, se prête mal, dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, à des évolutions purement paramétriques. Toute évolution, même mineure, d'un des paramètres du barème est extrêmement coûteuse, pour un gain individuel marginal car réparti sur l'ensemble des bénéficiaires, alors même que leur situation est loin d'être homogène, comme le montre l'analyse de la dispersion des taux d'effort menée au chapitre 3 du présent rapport. Le système des aides personnelles dans sa configuration actuelle tient en effet peu compte de l'hétérogénéité des situations des bénéficiaires, selon qu'ils habitent dans le parc social ou dans le parc privé, ou encore dans des zones chères ou peu chères⁴⁸.

[144] A contrario, toute modification du barème réduisant la dépense de quelques dizaines de millions d'euros diminue l'aide versée d'un montant unitaire significatif, ou pour un nombre significatif de ménages.

[145] Par construction, des modifications structurelles du barème à enveloppe constante auraient pour conséquence de distribuer les gains et les pertes entre bénéficiaires actuels des aides, autrement dit d'établir une « solidarité » entre ménages des trois premiers déciles de revenus. Or, il importe de rappeler les constats du médiateur de la République, cités par la fondation Abbé Pierre, estimant à « 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois se jouent à 50 ou 150€ près »⁴⁹. Dans ce contexte, il est difficile d'envisager une réforme qui aurait pour conséquence de diminuer significativement l'aide attribuée à certains ménages, sauf cas spécifique.

[146] La difficulté de réformer en profondeur le système des aides personnelles a pu les faire présenter comme une sorte de « paquebot » guidé par sa seule inertie. A contrario elle témoigne de l'importance de ces aides pour des millions de ménages modestes dont les budgets sont très fragiles.

2. LES AIDES PERSONNELLES CONTRIBUENT A SOLVABILISER LES MENAGES MODESTES POUR LEURS DEPENSES DE LOGEMENT

2.1. Les aides personnelles au logement couvrent plus de 6 millions d'allocataires soit près de 13 millions de personnes

2.1.1. Plus de 40 % des locataires bénéficient d'une aide personnelle au logement

[147] Au 31 décembre 2010, les aides personnelles bénéficiaient directement à 6,31 millions d'allocataires⁵⁰ et indirectement à 13 millions de bénéficiaires vivant dans des ménages recevant une des aides personnelles.

[148] Ces aides sont très largement diffusées dans la population française et notamment parmi les ménages locataires puisque 42,8 % des locataires bénéficient de ces aides. En revanche la part des bénéficiaires d'aides personnelles parmi les accédants à la propriété est faible et a fortement décliné.⁵¹ Enfin, la proportion de propriétaires non accédants qui perçoivent une aide personnelle au logement est très faible et diminue⁵². La croissance de la part des propriétaires sans charges d'occupation dans l'ensemble des ménages explique largement la diminution de la part des ménages bénéficiant d'une aide personnelle dans l'ensemble des ménages. Néanmoins, celle-ci demeure importante puisque un ménage sur cinq en bénéficie.

Tableau 7 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement en 2000 et 2010 dans l'ensemble des ménages

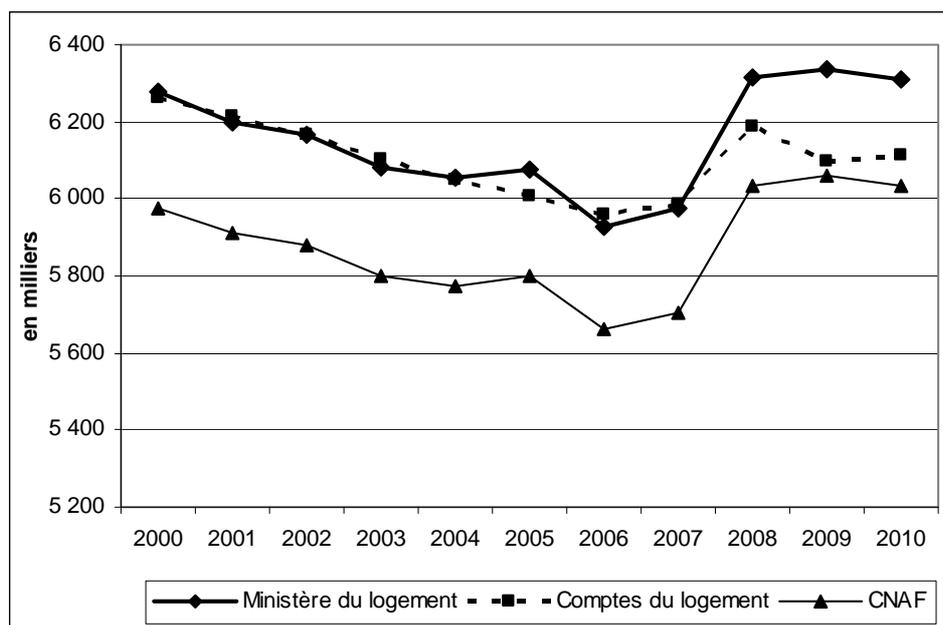
	Parmi les locataires	Parmi les propriétaires accédants	Parmi les propriétaires non accédants (travaux seuls) *	Parmi l'ensemble des ménages
2000	43,8%	17,1%	0,2%	23,1%
2010	42,8%	10,7%	0,1%	19,9%

Source : Comptes du logement. (*) estimation fournie par le compte du logement et sujette à marge d'erreur

2.1.2. L'évolution du nombre de bénéficiaires

[149] Les données des comptes du logement, les données communiquées par le ministère du logement pour la préparation du projet de loi de finances et les données fournies par la CNAF et la MSA ne concordent ni sur le nombre de bénéficiaires ni sur leur évolution. D'après les comptes du logement les bénéficiaires auraient baissé de 2,4 % sur la période 2000-2010 ; le ministère du logement présente des chiffres légèrement différents dans ses synthèses statistiques en réponse aux commissions parlementaires puisque, au lieu d'une baisse, il y aurait une hausse de 0,5 %. Les chiffres de la CNAF (sur un champ donc plus réduit car n'incluant pas les bénéficiaires du régime agricole) aboutissent à une augmentation de 1 % du nombre de bénéficiaires.

Graphique 10 : Evolution du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement selon les sources



Source : Ministère du logement, Comptes du logement, CNAF - réalisation de la mission

[150] Malgré les discordances entre courbes, il est possible de distinguer des évolutions tendancielle majeure sur la dernière décennie. De 2000 à 2007, le nombre de bénéficiaires a diminué dans une période où les aides ont été peu actualisées (pas d'actualisation des loyers plafonds en 2004 et 2006, pas d'actualisation du forfait charges entre 2002 et 2007). Mécaniquement, la non-actualisation du barème laisse inchangé le revenu d'exclusion alors même que les revenus augmentent, il s'ensuit qu'un certain nombre de ménages auparavant bénéficiaires se trouvent exclus du bénéfice de l'aide.

[151] Les réactualisations assez fortes du barème en 2007 et 2008 ont eu l'effet contraire. Il faut aussi, concernant l'année 2008 souligner que la forte augmentation du nombre de bénéficiaires est largement imputable au fait que cette année-là aucun appel de ressources n'a été effectué⁵³, les ressources prises en compte, comme en 2007 étaient celles de 2006 alors même que le barème a été réactualisé : l'essentiel de l'augmentation de cette année-là est imputable à cette explication.

[152] En dehors même des effets de barème, le nombre de bénéficiaires évolue également avec la conjoncture économique - et donc les revenus des ménages. Cependant, cet effet revenu de la conjoncture est retardé de deux ans puisque les ressources de l'année N ne sont prises en compte qu'en N+2 pour le calcul de l'aide et donc l'éligibilité. En revanche, les mécanismes de calcul de l'aide permettent lorsque les ménages connaissent des situations de chômage, y compris de chômage partiel, de réaliser un abattement sur les ressources de N-2 ou même de les neutraliser et ainsi de rendre éligibles ces ménages. Les évolutions du chômage ont donc un effet immédiat sur le nombre des bénéficiaires des aides.

[153] De manière plus structurelle, le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement varie avec le nombre de ménages au sein de la population française et donc non seulement avec l'évolution générale de la population mais également avec les comportements de cohabitation ou de décohabitation (des jeunes, des familles monoparentales, toutes catégories aux revenus plus faibles que la moyenne). Entre 1975 et 2010, la croissance annuelle moyenne de la population a été de 0,51 %, celle des ménages de 1,23 %⁵⁴. Structurellement, le nombre de ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement devrait augmenter plus vite que celui de la population.

2.1.3. Les aides personnelles sont avant tout des aides aux locataires

[154] Les aides personnelles au logement sont essentiellement des aides aux ménages du secteur locatif hors foyers ; ils représentent 82,6 % des bénéficiaires et reçoivent 87 % des montants d'aide distribués.

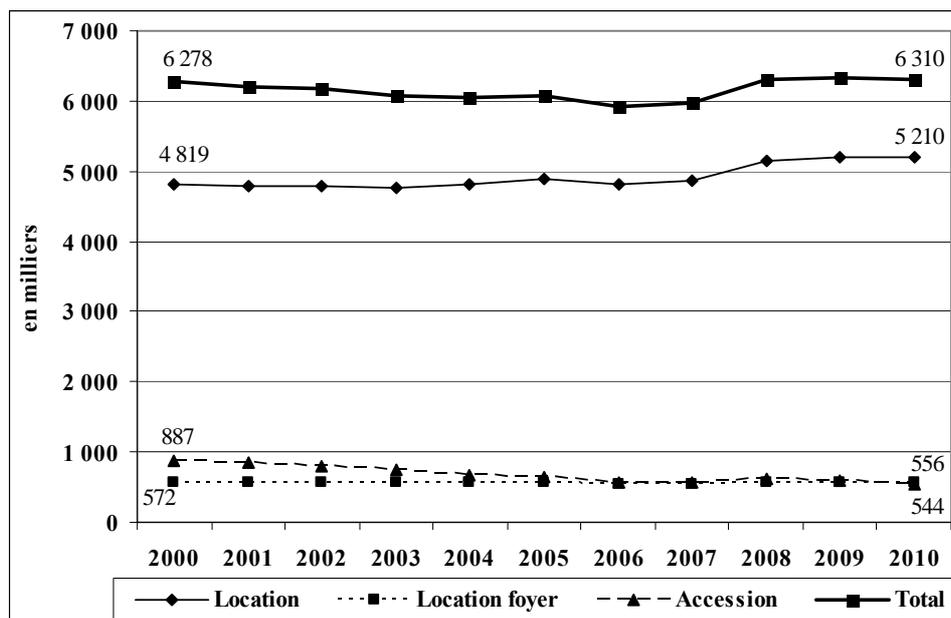
Tableau 8 : Part des bénéficiaires des aides personnelles au logement et des montants versés en fonction du statut d'occupation

	Bénéficiaires	Montants versés
En location hors foyers	82,6 %	87,0 %
En accession	8,6 %	6,0 %
En foyer	8,8 %	7,0 %

Source : Ministère du logement - calculs de la mission

[155] Au cours de la dernière décennie, la part des bénéficiaires en location a augmenté alors que celle des bénéficiaires propriétaires ou en accession a continuellement baissé. Plusieurs éléments peuvent expliquer la baisse des accédants parmi les bénéficiaires : l'augmentation, supérieure à la moyenne, des revenus des propriétaires, y compris les accédants, et la hausse des prix de cession ont vraisemblablement limité le nombre d'accédants disposant de ressources inférieures au plafond des aides personnelles⁵⁵.

Graphique 11 : Evolution du nombre des bénéficiaires d'aides personnelles selon le statut d'occupation, 2000-2010⁵⁶



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

2.1.4. Les aides personnelles au logement sont majoritairement versées pour des logements du secteur libre⁵⁷

[156] Alors que l'APL est versée au secteur social, conventionné, l'ALS et l'ALF sont versées aux ménages ne pouvant bénéficier de l'APL ; par construction ces ménages sont donc logés dans le secteur non conventionné, libre.

Tableau 9 : Répartition des bénéficiaires et des montants versés selon le type d'aide

	Bénéficiaires	Montants
APL	41,6 %	43,1 %
ALF	21,2 %	26,1 %
ALS	37,3 %	30,8 %

Source : Ministère du logement - calculs de la mission

[157] La répartition des bénéficiaires par type d'aide varie fortement selon le statut d'occupation. Alors que la configuration pour les ménages locataires est conforme à la répartition globale, pour les ménages en accession, la part de l'ALF est prépondérante.

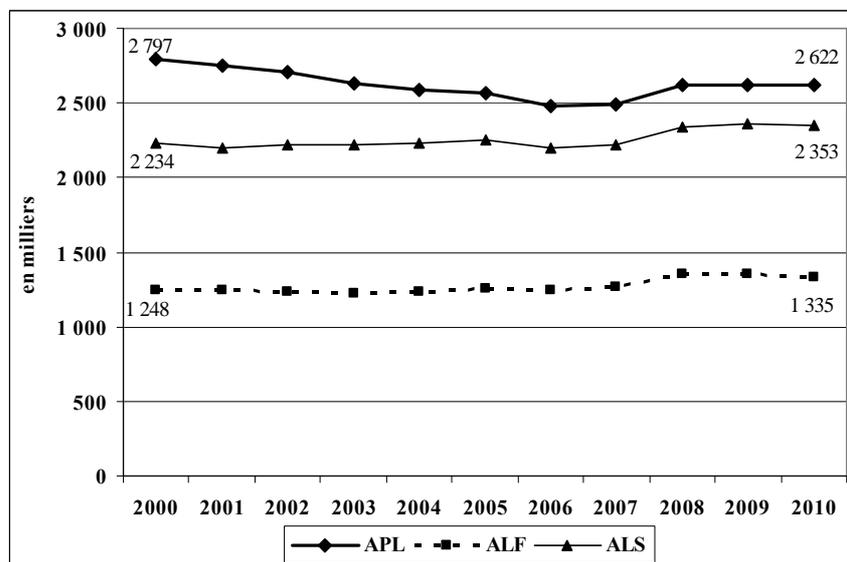
Tableau 10 : Répartition des bénéficiaires par type d'aide et selon le statut d'occupation, en 2010

	En secteur locatif	En accession
APL	42,5 %	28,5 %
ALF	19,5 %	58,6 %
ALS	38,0 %	12,9 %

Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

[158] Si l'APL demeure la plus importante des trois aides, les ménages du secteur libre représentent 58,4 % des bénéficiaires et reçoivent 56,9 % des montants versés. Au cours des dernières années, la part des allocataires APL a régulièrement décliné alors que la part des ménages allocataires logés dans le parc privé a augmenté.

Graphique 12 : Evolution du nombre de bénéficiaires par type d'aide, 2000-2010



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

[159] En réalité, quel que soit le type d'aide, les aides aux propriétaires ont diminué sur la période particulièrement pour l'APL, alors que les aides en location ont augmenté, y compris l'APL. Il faut souligner néanmoins que la croissance des bénéficiaires a été beaucoup moins forte dans le secteur social que dans le secteur libre. Les ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement sont de plus en plus nombreux à se loger dans le secteur libre et la part de ceux qui sont logés dans le secteur conventionné diminue. A cela, il existe au moins deux explications : d'une part le manque d'offre dans le logement social dans certaines agglomérations, qui oblige nombre de nouveaux ménages à s'orienter vers le secteur libre mais aussi, d'autre part, le renchérissement des loyers dans le secteur social qui peut conduire à en exclure les ménages les plus modestes même lorsqu'ils bénéficient de l'APL⁵⁸.

Tableau 11 : Evolution 2001-2010 des bénéficiaires par type d'aide et statut d'occupation

	Accession	Location	Total
APL	- 64,7 %	+ 5,9 %	- 6,3 %
ALF	- 7,6 %	+ 13,2 %	+ 7,5 %
ALS	- 2,5 %	+ 13,7 %	+ 11,2 %
Total	- 35,6 %	+ 9,3 %	+ 2,0 %

Source : CNAF, France entière, hors allocations versées en foyers - calculs de la mission

Il n'existe pas de données statistiques consolidant avec finesse les informations recueillies sur les allocataires de la CNAF, de la MSA, de la RATP et de la SNCF (ces deux régimes versent l'ALF pour leur personnel) et des URSSM⁵⁹. En outre cette situation interdit de réaliser des croisements de données. Les éléments statistiques qui suivent couvrent donc, sauf mention contraire, le seul champ des allocataires de la CNAF, soit, au 31 décembre 2010, 6 033 414 ménages.

2.1.5. Les allocataires sont situés majoritairement dans les grandes agglomérations et en Ile de France

[160] Pour les aides personnelles au logement, le territoire national est découpé en trois zones en fonction desquelles certains paramètres du barème varient. La zone I comprend l'Ile de France à l'exception de quelques communes ; la zone II comprend les agglomérations de plus de 100 000 habitants ainsi que certaines communes classées ici pour des raisons spécifiques ; la zone III regroupe le reste du territoire.

[161] La majorité des allocataires, plus de 60 %, vivent ainsi soit en Ile de France soit dans les plus grandes agglomérations du territoire (zones 1 et 2)

Tableau 12 : Répartition des allocataires en fonction des zones, par type d'aide en 2010

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Total
Ensemble des bénéficiaires	15,4 %	46,0 %	38,6 %	100 %
APL	18,1 %	44,8 %	37,1 %	100 %
ALF	13,2 %	39,7 %	47,0 %	100 %
ALS	13,7 %	51,0 %	35,4 %	100 %

Source : CNAF, France entière, au 31/12/2010 - réalisation de la mission

[162] Par rapport à la structure d'ensemble, les bénéficiaires de l'APL sont surreprésentés en région Ile de France alors que les bénéficiaires de l'ALS (isolés et couples sans enfant dans le secteur libre) sont surreprésentés en zone 2 et dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les bénéficiaires de l'ALF, les familles dans le secteur libre sont davantage localisées en zone 3.

2.1.6. Les ménages sans personnes à charge sont majoritaires parmi les bénéficiaires en location et les couples avec enfants sont plus nombreux parmi les bénéficiaires propriétaires

[163] Les isolés et les couples sans enfants représentent 58,8 % des bénéficiaires des aides personnelles. Les familles monoparentales représentent 20,1 % des bénéficiaires et les couples avec enfants 21,1 %.

Tableau 13 : Les bénéficiaires des aides personnelles au logement en 2010 selon la composition familiale

	Nombre	Part
Isolé sans personne à charge	3 106 171	51,5 %
Isolé avec 1 personne à charge	611 467	10,1 %
Isolé avec 2 personnes à charge	391 876	6,5 %
Isolé avec 3 personnes à charge	149 678	2,5 %
Isolé avec 4 personnes et plus à charge	61 229	1,0 %
Couple sans personne à charge	443 003	7,3 %
Couple avec 1 personne à charge	312 395	5,2 %
Couple avec 2 personnes à charge	438 065	7,3 %
Couple avec 3 personnes à charge	342 846	5,7 %
Couple avec 4 personnes et plus à charge	176 684	2,9 %
Total	6 033 414	100,0 %

Source : CNAF, France entière, toutes aides - réalisation de la mission

[164] Il faut néanmoins souligner que la répartition des bénéficiaires est très différente si l'on considère les seules aides aux propriétaires. Les isolés et les couples sans enfants ne représentent que 15,8 % des bénéficiaires. En revanche les couples avec enfants représentent 62,8 % des bénéficiaires. Les aides aux propriétaires dont le revenu d'exclusion est plus élevé sont contrairement aux aides en location des aides aux familles.

Tableau 14 : Les bénéficiaires des aides personnelles aux propriétaires selon la composition familiale en 2010

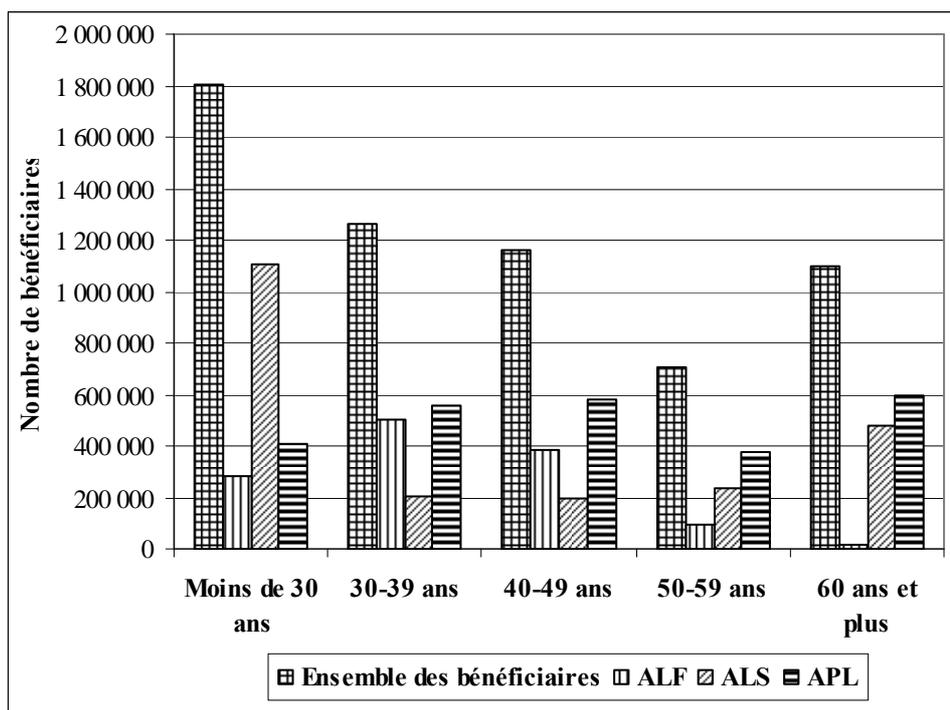
	Nombre	Part
Isolé sans personne à charge	60 336	11,9 %
Isolé avec 1 personne à charge	48 188	9,5 %
Isolé avec 2 personnes à charge	41 477	8,2 %
Isolé avec 3 personnes à charge	14 639	2,9 %
Isolé avec 4 personnes et plus à charge	3 737	0,7 %
Couple sans personne à charge	19 785	3,9 %
Couple avec 1 personne à charge	39 989	7,9 %
Couple avec 2 personnes à charge	123 016	24,3 %
Couple avec 3 personnes à charge	109 644	21,7 %
Couple avec 4 personnes et plus à charge	45 153	8,9 %
Total	505 964	100,0 %

Source : CNAF, France entière - réalisation de la mission

2.1.7. La distribution des âges des bénéficiaires dépend de la prestation considérée

[165] Si, globalement, la répartition par âge des bénéficiaires des aides ne présente pas de distorsion manifeste, les ménages en fin de vie active (entre 50 et 60 ans) sont ceux qui sont le moins représentés parmi les bénéficiaires : ils ont moins de charges de famille et bénéficient toujours de revenus d'activité, ils sont donc moins souvent éligibles aux aides personnelles.

Graphique 13 : Répartition des bénéficiaires selon les classes d'âge, par type d'aide, en 2010



Source : CNAF, France entière, hors étudiants, hors foyers - réalisation de la mission

- [166] Les bénéficiaires de l'ALF sont concentrés entre 30 et 50 ans, ce qui apparaît logique puisqu'il s'agit de ménages avec enfants à charge.
- [167] La classe d'âge la plus représentée au sein des bénéficiaires de l'APL est celle des plus de 60 ans ; plus largement ce sont les ménages au-delà de 30 ans qui bénéficient de l'APL ; les plus jeunes entrant plus difficilement dans le parc social compte-tenu de la faible rotation au sein de ce parc et de leur situation de famille, ils ne bénéficient pas de l'APL. La baisse qui s'observe pour l'APL comme pour toutes les aides entre 50 et 59 ans tient vraisemblablement à l'amélioration de la situation financière des familles à ces âges : toujours actifs, avec moins d'enfants à charge, ces ménages sont moins souvent éligibles aux aides personnelles.
- [168] Les bénéficiaires de l'ALS sont concentrés aux âges extrêmes ; cette situation s'explique autant par leurs difficultés d'entrée dans le parc social - isolés ou couples sans enfants ils ne font pas partie des publics prioritaires - que par la fragilité financière des jeunes et de certains ménages retraités.
- [169] Les aides à l'accès sont principalement accordées à des ménages entre 30 et 50 ans, ce qui est en cohérence avec le fait que ce sont majoritairement les couples avec enfants qui bénéficient de ces aides.

Tableau 15 : Répartition par âge des bénéficiaires des aides personnelles à l'accèsion en 2010

	Nombre	Parts
Moins de 25 ans	6 122	1,1 %
25-29 ans	39 534	7,2 %
30-39 ans	218 942	40,1 %
40-49 ans	196 161	35,9 %
50-59 ans	59 452	10,9 %
plus de 60 ans	25 777	4,7 %
Total	545 988	100,0 %

Source : CNAF, France entière, hors étudiants, hors foyers - réalisation de la mission

2.1.8. La majorité des allocataires n'est pas en emploi

[170] Des statistiques fournies par la CNAF, il ressort que seuls 34 % des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement sont effectivement en emploi ; 46 % d'entre eux sont actifs (en emploi ou au chômage) et donc 54 % sont en situation d'inactivité. Néanmoins, le décompte des bénéficiaires de minima sociaux dans la catégorie « autres » empêche de déterminer avec précision la part des allocataires actifs et des inactifs, un nombre certain d'allocataires des minima sociaux étant actifs.

Tableau 16 : Répartition des bénéficiaires en fonction de l'activité, en 2010

	Total	% du total
Actifs salariés ou assimilés	2 035 169	33,7 %
Chômage	746 137	12,4 %
Etudiants	716 429	11,9 %
Pensionnés	285 163	4,7 %
Retraités	950 982	15,8 %
Autres*	1 299 534	21,5 %
Total	6 033 414	100,0 %

* Les bénéficiaires de minima sociaux font partie de cette catégorie

Source : CNAF, France entière, tous bénéficiaires - réalisation de la mission

2.1.9. Plus du quart des allocataires sont également bénéficiaires de minima sociaux

[171] 26,1 % des allocataires des aides personnelles au logement dans le secteur locatif sont titulaires de minima sociaux (hors minimum vieillesse, puisque la CNAF ne connaît pas les allocataires de ce minima social); ils n'étaient que 21,1 % en 2000. Ceux qui bénéficient du RSA, quelles que soient ses modalités, représentent 24,3 % de ces mêmes allocataires. Il faut remarquer que 3,8 % des bénéficiaires d'aides personnelles au logement en accessioin sont bénéficiaires du RSA. Cela tient sans doute au caractère de filet de sécurité que représentent les aides à l'accèsion pour des ménages dont la situation financière s'est dégradée.

[172] Par construction, tout ménage bénéficiaire d'un minimum social remplit les conditions de ressources pour bénéficier des aides personnelles dès lors qu'il n'est pas logé à titre gratuit ou par un ascendant.

Tableau 17 : Répartition des bénéficiaires des aides personnelles selon qu'ils disposent ou non d'un revenu social garanti dans le parc locatif, en 2010

	Part
Sans revenu garanti	67,5 %
RSA activité seul	6,4 %
Minima sociaux	26,1 %
<i>Dont RSA socle</i>	15,3 %
<i>Dont RSA socle et activité</i>	2,6 %
<i>Dont AAH</i>	8,2 %

Source : CNAF, champ des aides personnelles versables ou inférieures au seuil de versement, parc locatif, hors foyers, hors étudiants

[173] Il faut néanmoins souligner que 60 % seulement des foyers bénéficiaires du RSA sont également bénéficiaires d'une aide personnelle au logement. Compte-tenu de l'absence d'étude sur ce phénomène, plusieurs hypothèses peuvent être faites concernant les bénéficiaires du RSA ne bénéficiant pas des aides personnelles : ce sont des ménages sans domicile ou logés en structure d'hébergement temporaire ; il peut s'agir également de personnes logées à titre gratuit, locataires auprès d'un ascendant ou même propriétaires de leur logement sans charge d'accession. Il est également possible de supposer que pour certains bénéficiaires du RSA existe un problème d'accès aux droits qui n'est pas pris en compte.

Tableau 18 : Part des bénéficiaires du RSA allocataires d'une aide personnelle au logement en 2010

	Bénéficiaires du RSA	Bénéficiaires d'une aide personnelle au logement et du RSA	Part des bénéficiaires du RSA allocataires d'une aide personnelle au logement
RSA total	1 797 714	1 092 095	60,7 %
RSA socle seul	1 154 348	660 066	57,2 %
RSA socle et activité	197 725	124 145	62,8 %
RSA activité seul	445 641	307 884	69,1 %

Source : CNAF, France entière, toutes aides - réalisation de la mission

Recommandation n°8 : Mener une étude approfondie sur la situation des bénéficiaires du RSA qui ne sont pas allocataires d'une aide personnelle au logement.

2.2. Les aides personnelles en location sont très ciblées sur les ménages les plus modestes

[174] Le présent chapitre est consacré aux seules aides au secteur locatif hors foyers ; les aides personnelles aux propriétaires, qui représentent une faible part du montant total des aides, présentent en effet des caractéristiques spécifiques. Le rapport n°2, les aides personnelles au logement et la politique du logement, présente la synthèse des éléments de connaissance disponibles sur les aides aux propriétaires qui ne sont donc pas traitées dans les parties qui suivent.

2.2.1. Une prestation concentrée sur les ménages à bas revenus

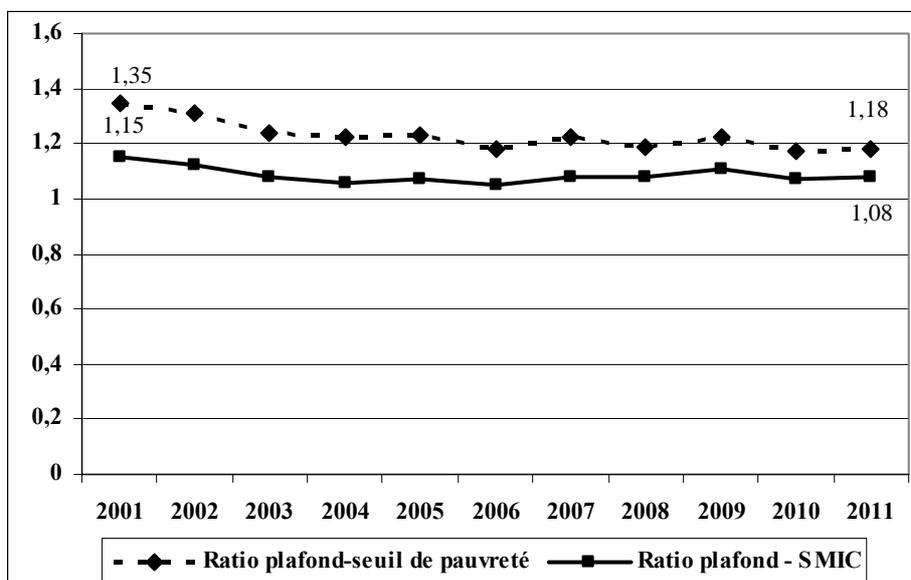
2.2.1.1. Le revenu d'exclusion est au voisinage du SMIC pour un isolé, de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants

[175] Comme précisé plus haut, le barème des aides personnelles au logement n'inclut pas explicitement de plafonds de ressources ; ceux-ci découlent de l'application des autres paramètres du barème : il s'agit en réalité du montant de revenu à partir duquel l'aide est égale à zéro, variable selon les zones, les configurations familiales, et le niveau relatif du loyer réel par rapport au loyer plafond. Il est néanmoins possible de les reconstituer.

[176] Les revenus d'exclusion des aides personnelles au logement déterminent le ciblage des aides personnelles ; celles-ci sont concentrées sur les ménages appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie par unité de consommation. Les 13 millions de personnes vivant dans les ménages bénéficiaires des aides personnelles représentent les 2/3 des personnes vivant dans les ménages des trois premiers déciles. Les aides personnelles au logement sont une prestation quasiment réservée aux ménages modestes.

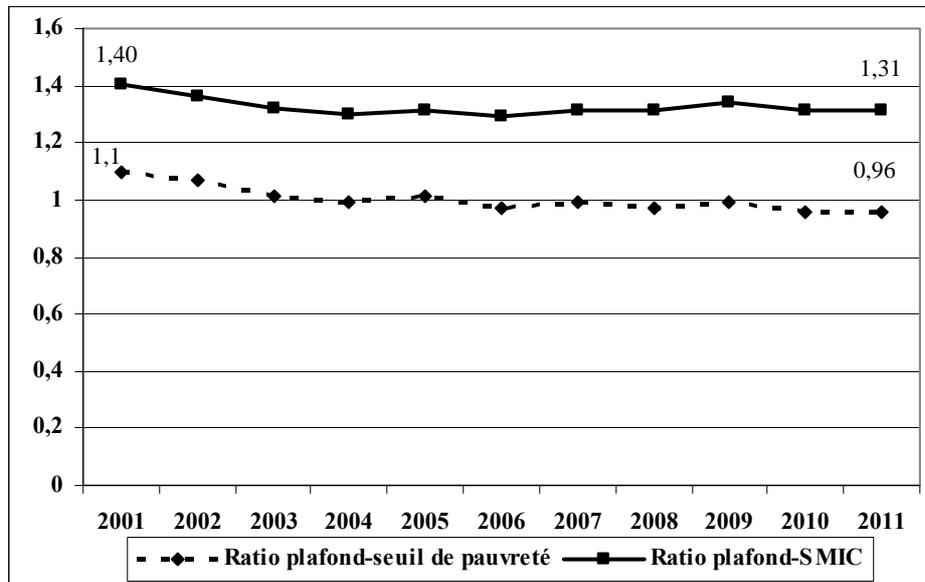
[177] Le point de sortie des aides personnelles s'est progressivement rapproché du SMIC et du seuil de pauvreté⁶⁰ ces dernières années et cela quelle que soit la configuration familiale.

Graphique 14 : Ratios entre le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) des aides personnelles en location en zone 2, le seuil de pauvreté et le SMIC pour un isolé⁶¹



Source : Ministère du logement - calculs de la mission. Lecture : en 2011, le revenu d'exclusion pour une personne seule, est égal à 1,08 SMIC ; il était égal à 1,15 SMIC en 2001.

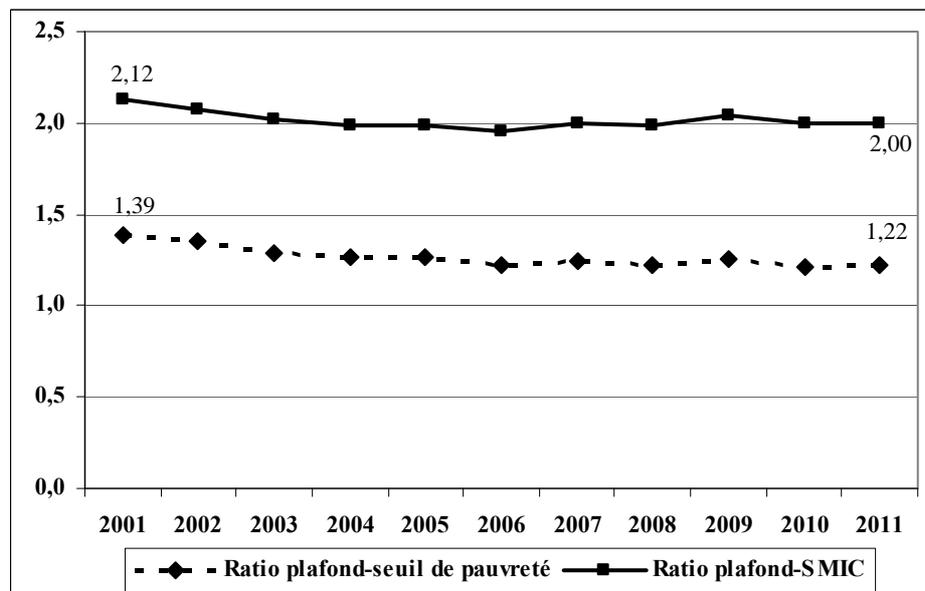
Graphique 15 : Ratios entre le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) des aides personnelles en location en zone 2, le seuil de pauvreté et le SMIC pour un couple sans enfant



Source : Ministère du logement - calculs de la mission

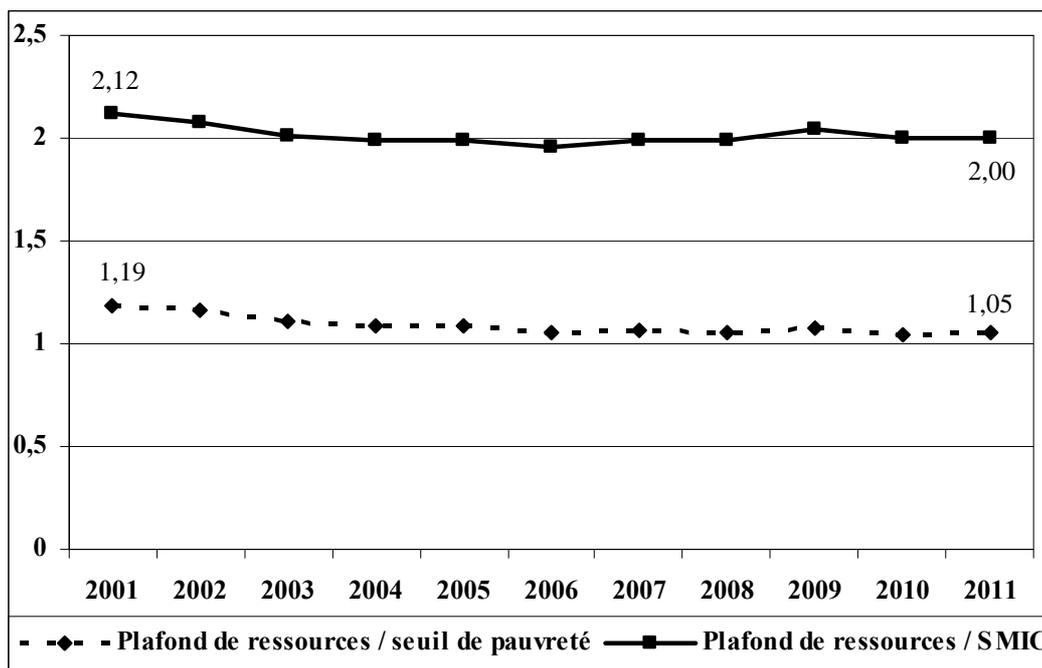
[178] Une distorsion s'observe entre familles monoparentales de deux enfants et couples avec deux enfants compte-tenu de l'échelle d'équivalence dont bénéficient les familles monoparentales par rapport aux couples avec enfant dans le système des aides personnelles.

Graphique 16 : Ratios entre le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) des aides personnelles en location en zone 2, le seuil de pauvreté et le SMIC pour une famille monoparentale avec 2 enfants



Source : Ministère du logement - calculs de la mission

Graphique 17 : Ratios entre le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) des aides personnelles en location en zone 2, le seuil de pauvreté par UC et le SMIC pour un couple avec 2 enfants



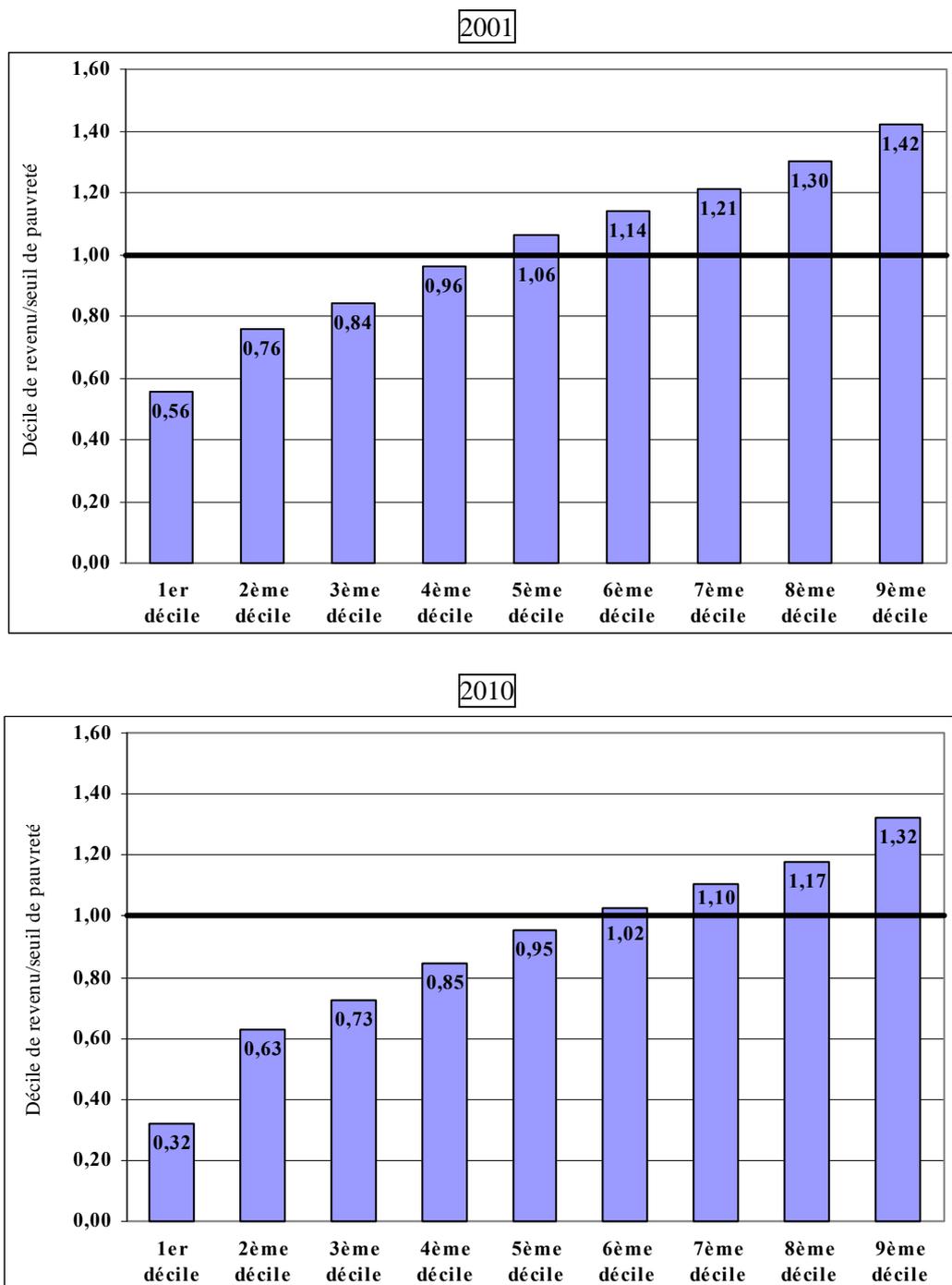
Source : Ministère du logement - calculs de la mission

[179] Par-delà ces différences, il faut souligner que, dans tous les cas, le revenu d'exclusion se rapproche du SMIC et du seuil de pauvreté. Il s'agit là d'un effet majeur de la faiblesse des revalorisations du barème : ainsi alors que pour un isolé en zone 2, le revenu d'exclusion a augmenté de 15,4 % entre 2001 et 2011, les prix à la consommation ont augmenté de 19%, le SMIC de 22,9 % et le seuil de pauvreté⁶² de 31 % sur la même période.

2.2.1.2. Une part grandissante des allocataires se situe en dessous du seuil de pauvreté après paiement des aides personnelles

[180] Une majorité des allocataires des aides personnelles au logement ont aujourd'hui des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, après bénéfice de l'aide. Si cette proportion varie en fonction de la composition familiale, en revanche, pour toutes les configurations familiales, la part des allocataires sous le seuil de pauvreté, après versement de des prestations familiales, des minima sociaux et des aides personnelles a augmenté entre 2001 et 2010, illustrant le resserrement du ciblage des aides sur les ménages les plus modestes.

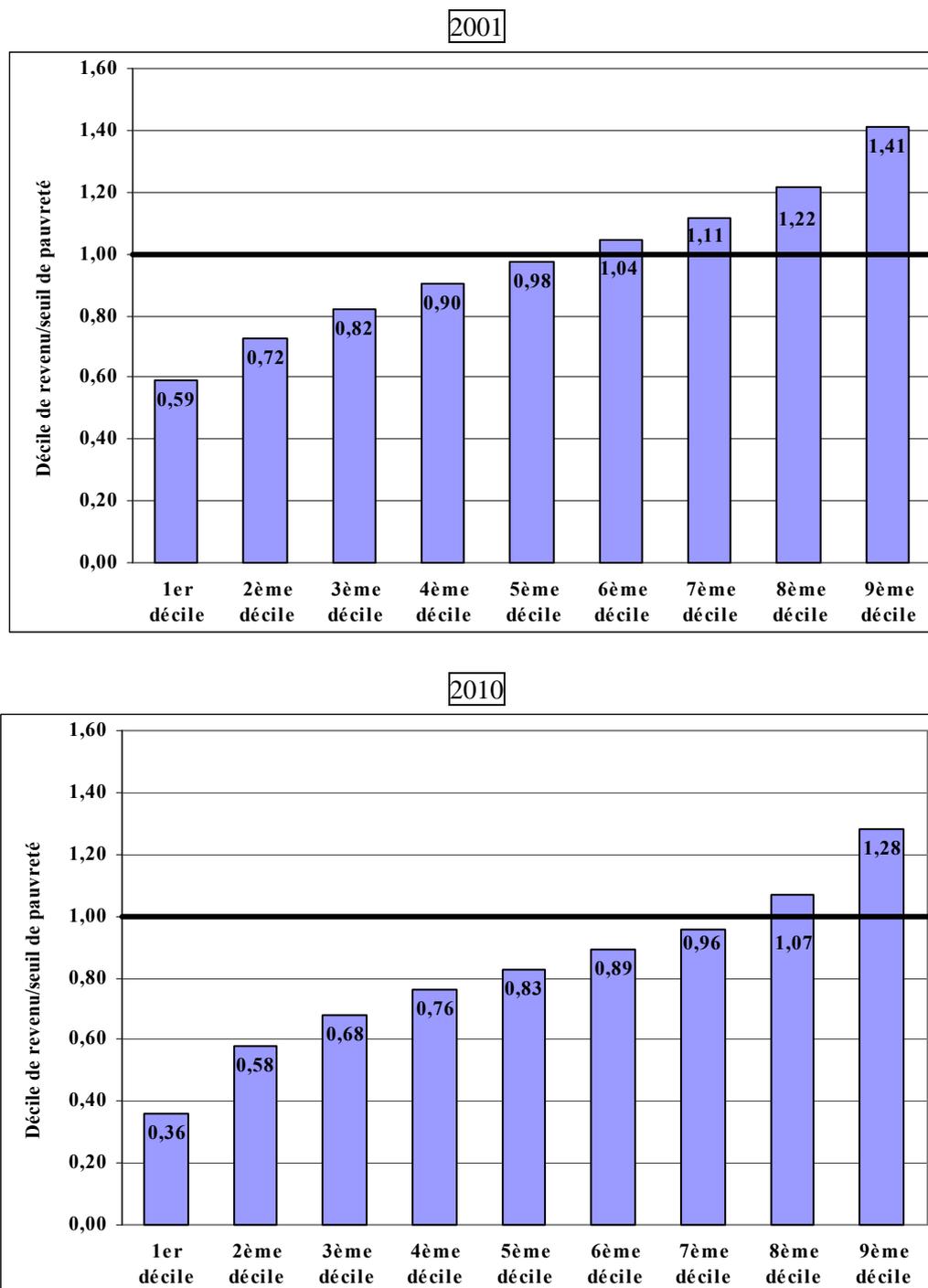
Graphique 18 : Déciles de revenus des personnes isolées allocataires en fonction du seuil de pauvreté en 2001 et 2010



Source : CNAF, champ : locatif, hors étudiants et hors foyers - calculs de la mission. Lecture : Parmi les personnes isolées bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en 2010, celles appartenant au premier décile de revenus des allocataires, disposaient en 2010, de ressources après aide au logement, égales à 32 % du seuil de pauvreté.

[181] Ainsi en 2010 près de 60 % des personnes isolées bénéficiaires des aides étaient en dessous du seuil de pauvreté. Pour les couples, la part est supérieure à 70 %.

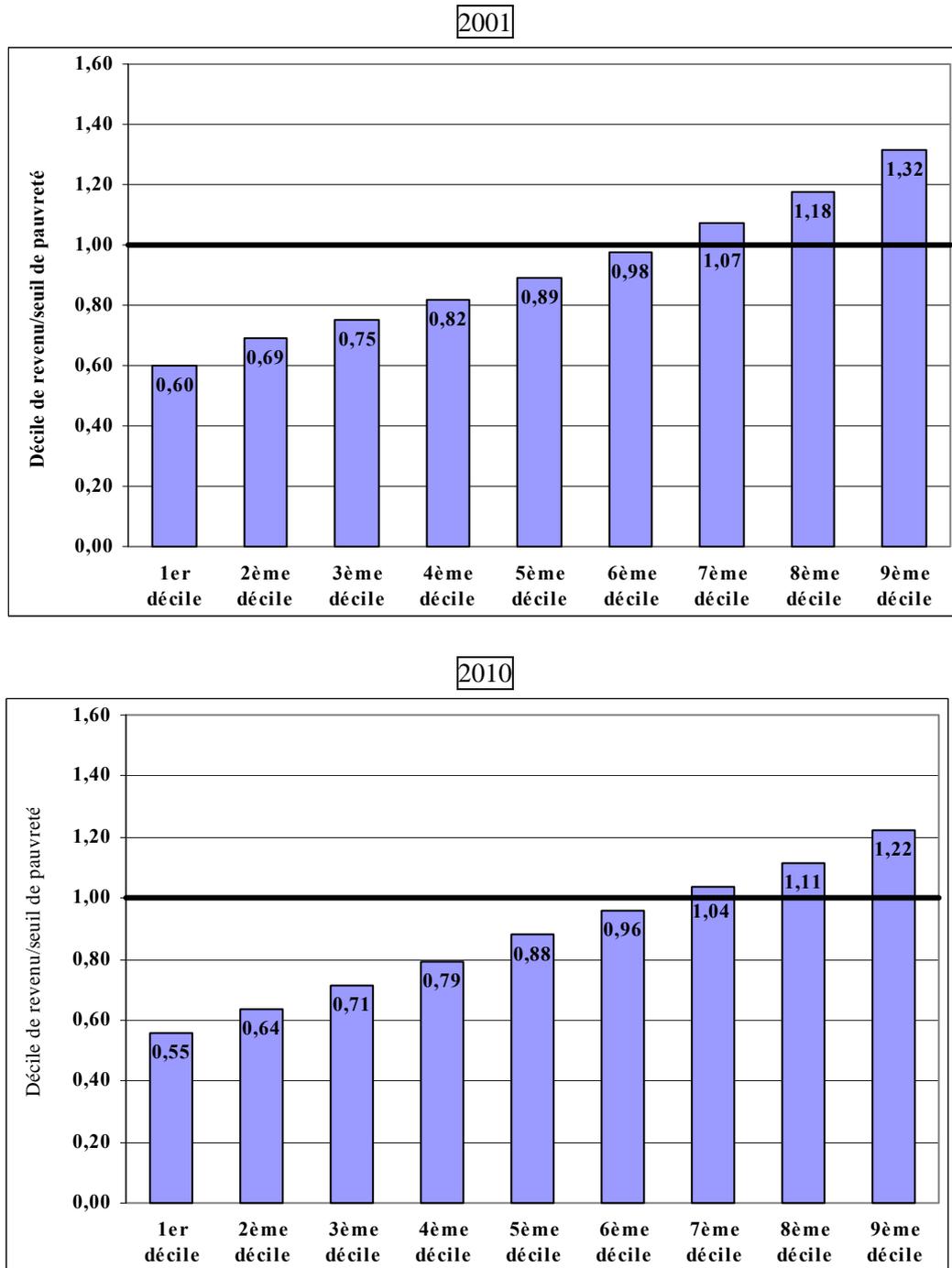
Graphique 19 : Déciles de revenus des personnes couples sans enfant allocataires en fonction du seuil de pauvreté en en 2001 et 2010



Source : CNAF, champ : locatif, hors étudiants et hors foyers - calculs de la mission

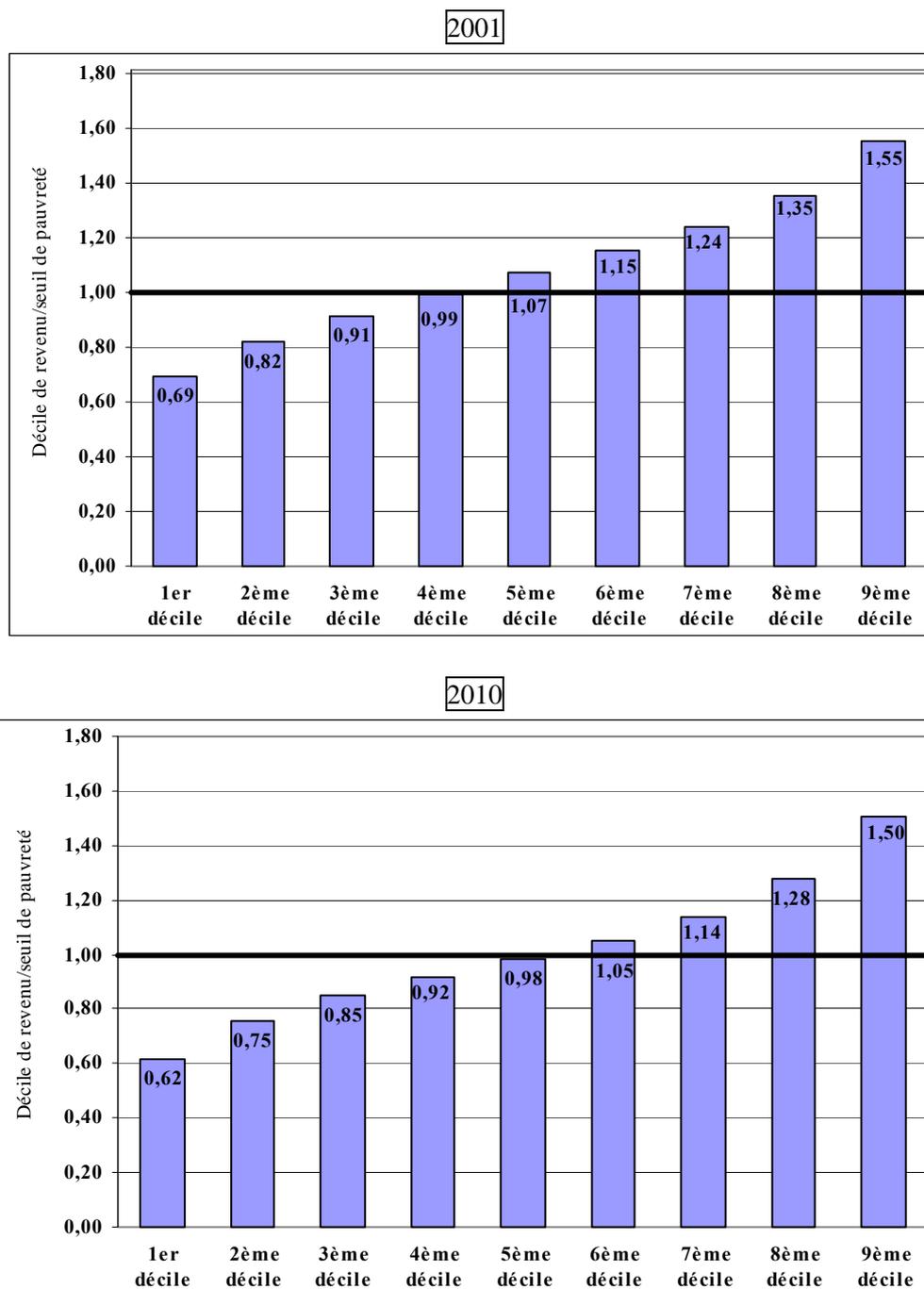
[182] La situation des ménages avec enfants montre que la situation des familles monoparentales est davantage dégradée que celle des couples avec enfants. Pour les premiers, la part de celles qui se situent en dessous du seuil de pauvreté est de plus de 60 % contre 50 % pour les autres.

Graphique 20 : Déciles de revenus des familles monoparentales avec 2 enfants allocataires en fonction du seuil de pauvreté en en 2001 et 2010



Source : CNAF, champ : locatif, hors étudiants et hors foyers - calculs de la mission

Graphique 21 : Déciles de revenus des couples avec 2 enfants allocataires en fonction du seuil de pauvreté en 2001 et 2010



Source : CNAF, champ : locatif, hors étudiants et hors foyers - calculs de la mission

[183] Bien qu'il soit impossible de mesurer avec précision le nombre de personnes concernées en l'état des statistiques disponibles, il ne fait aucun doute que la perception des aides personnelles permet à un grand nombre de ménages de sortir de la pauvreté, du point de vue du seuil au moins.

[184] Les ménages qui bénéficient des aides personnelles au logement sont des ménages à très bas revenus, pauvres pour une majorité et aux marges de la pauvreté pour les autres. Les modifications qui pourraient affecter le barème, notamment à la baisse, ont donc des impacts très forts sur ces ménages aux ressources réduites.

2.2.2. Une prestation essentielle à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus

[185] Les aides personnelles apportent un complément de revenu important pour les ménages bénéficiaires. En 2010, l'aide moyenne perçue par les ménages en location (hors étudiants) était de 289 euros en incluant le forfait charges. Cela représentait une part importante des revenus des ménages ; plus du quart pour les ménages du premier décile et encore 18,2 % pour les ménages du 3^{ème} décile.

Tableau 19 : Déciles de niveau de vie en population générale en euros par an et part des aides personnelles dans le revenu.

	Limites supérieures des déciles de niveau de vie en 2009 ⁶³	Part de l'aide moyenne d'un isolé en 2010 ⁶⁴
1^{er} décile	10 410	26,5 %
2^{ème} décile	13 010	21,2 %
3^{ème} décile	15 160	18,2 %
4^{ème} décile	17 050	16,2 %
Ensemble	22 140	12,5 %

Source : Insee, CNAF - calculs de la mission

[186] L'importance des aides personnelles pour le budget des ménages modestes se mesure également à la part que représentent les aides dans le loyer supporté par les ménages. Pour ce faire il convient de considérer l'aide moyenne minorée du forfait charges qui lui est sensé couvrir les charges des locataires.

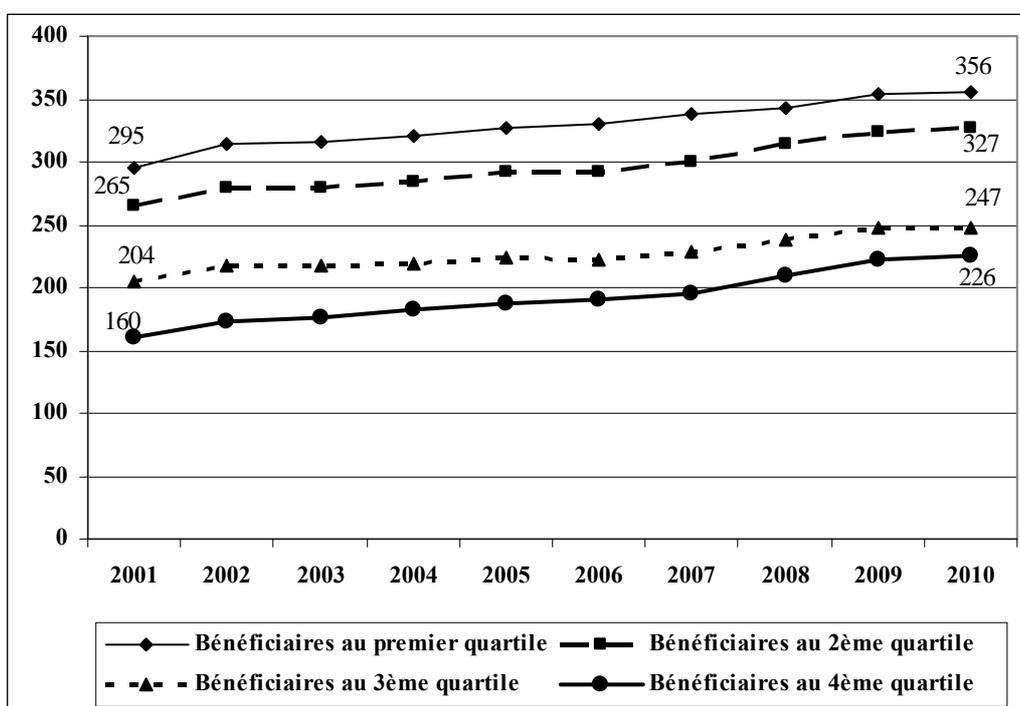
Tableau 20 : Part des aides personnelles (hors forfait charges) dans les dépenses de loyer des allocataires, en 2010.

	Loyer moyen réel observé	Aide personnelle moyenne	Loyer résiduel moyen	Part de l'aide personnelle dans le loyer
Personne seule	343 €	180 €	164 €	52,3 %
Isolé 1 enfant	417 €	259 €	158 €	62,2 %
Isolé 2 enfants	458 €	308 €	150 €	67,3 %
Isolé 3 enfants	481 €	379 €	103 €	78,7 %
Isolé 4 enfants	489 €	438 €	51 €	89,5 %
Isolé 5 enfants et +	514 €	502 €	12 €	97,6 %
Couple sans enfant	406 €	194 €	212 €	47,8 %
Couple 1 enfant	443 €	231 €	212 €	52,2 %
Couple 2 enfants	472 €	247 €	225 €	52,3 %
Couple 3 enfants	485 €	284 €	200 €	58,7 %
Couple 4 enfants	496 €	339 €	157 €	68,3 %
Couple 5 enfants et +	521 €	415 €	106 €	79,7 %
Ensemble	401 €	229 €	172 €	57,1 %

Source : CNAF, parc locatif, hors étudiant - réalisation de la mission

- [187] Si l'on considère les moyennes, les aides personnelles sont plus fortement solvabilisatrices pour les familles tant en pourcentage du loyer pris en charge qu'en montant de loyer résiduel laissé à la charge des ménages.
- [188] Les personnes isolées, avec ou sans charge de famille, sont davantage solvabilisées que les couples avec ou sans enfant; il faut noter cependant que, leurs revenus étant également différents, ces éléments ne préjugent pas des taux d'effort qui rapportent la charge de loyer au revenu.
- [189] Le barème des aides personnelles au logement permet en outre de majorer l'aide des ménages dont les ressources sont les plus faibles, renforçant, pour eux, le poids de l'aide dans leur budget et ce quelle que soit la composition familiale.

Graphique 22 : Montants moyens des aides (y compris forfaits charges) selon le quartile de revenu des bénéficiaires, 2001-2010, en euros

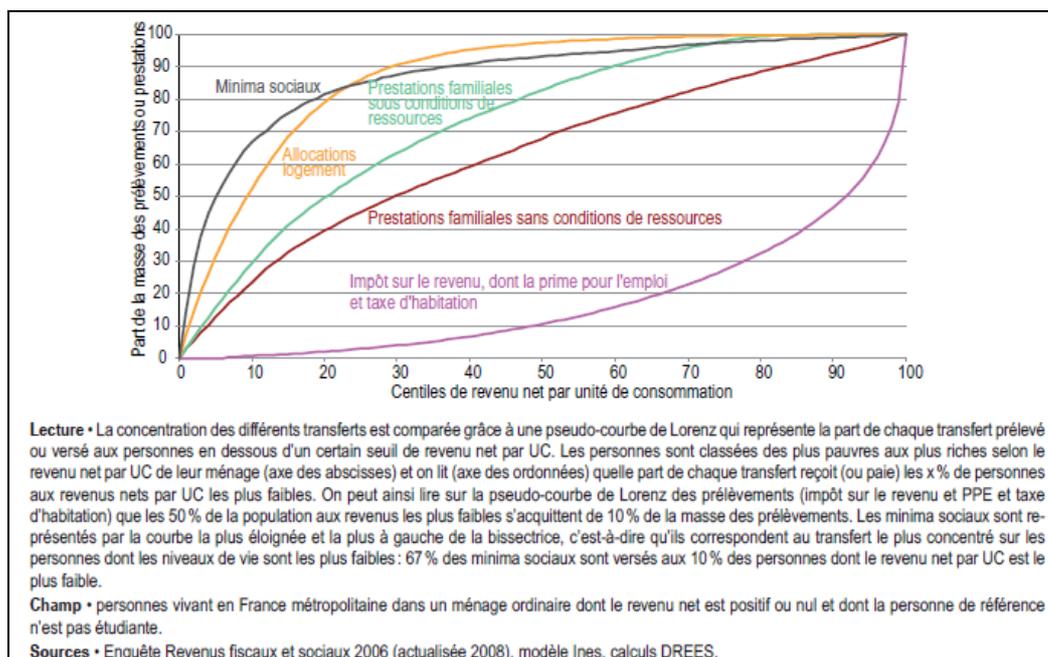


Source : CNAF, parc locatif, hors étudiant - réalisation de la mission

2.2.3. Un impact prépondérant en matière de redistribution

- [190] L'importance des financements consacrés aux aides personnelles, tout comme les caractéristiques de leur barème, dégressif en fonction du revenu, en font la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes⁶⁵.
- [191] Dans une étude récente sur les minima sociaux⁶⁶, la DREES a mis en avant le rôle joué par les aides personnelles au logement dans les mécanismes de redistribution. Elles constituent, avec les minima sociaux, les transferts les plus concentrés sur les ménages des trois premiers déciles.

Graphique 23 : Concentration des principaux transferts en fonction du revenu net par unité de consommation



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES

[192] Les aides personnelles au logement constituent la prestation la plus importante entrant dans le revenu après transferts des ménages du premier quintile de revenu. Bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but, elles constituent de fait le principal vecteur de redistribution du système français de protection sociale.

Tableau 21 : Poids des prélèvements et des prestations dans le revenu net par unité de consommation, en fonction des quintiles de revenus

	Part dans le revenu net par UC en %					
	Quintiles de niveau de vie avant redistribution					Population totale
	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	
Revenu par UC avant redistribution (A)	108,4	109,1	111,1	112,0	111,7	111,2
Cotisations sociales famille et logement	-6,3	-6,6	-8,1	-8,8	-8,4	-8,1
Contributions sociales (CSG hors maladie, CRDS)	-2,2	-2,5	-3,0	-3,2	-3,4	-3,1
Revenu net par UC Montants de revenu net	100 6 650	100 13 940	100 18 780	100 24 790	100 48 110	100 22 450
Impôt sur le revenu (avant PPE)	0,3	-0,3	-1,8	-3,8	-10,5	-5,7
Prime pour l'emploi (PPE)	1,9	1,1	0,7	0,3	0,0	0,5
Taxe d'habitation	-0,8	-1,3	-1,5	-1,5	-1,1	-1,3
Prestations familiales sans conditions de ressources	14,9	4,3	3,1	2,0	1,0	2,8
Prestations familiales sous conditions de ressources	9,1	2,1	1,1	0,5	0,0	1,1
Aides au logement	17,6	1,7	0,3	0,1	0,0	1,3
Minima sociaux	13,7	0,8	0,3	0,1	0,0	1,0
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	2,9	0,6	0,1	0,0	0,0	0,3
Revenu disponible par UC (B)	159,5	109,0	102,2	97,8	89,5	100
Taux de redistribution (B-A)/A	47,1	-0,1	-8,0	-12,7	-20,0	-10,0*

* Ce taux de redistribution globalement négatif, autrement dit, le fait que le revenu disponible moyen soit inférieur au revenu moyen avant redistribution (il en représente 90 %) traduit le fait que les prélèvements ont globalement un poids supérieur aux prestations versées. Cela s'explique par le fait que le champ de la redistribution considéré se limite aux transferts monétaires et que certains prélèvements retenus financent des prestations hors champ (dépenses publiques et prestations d'assurance maladie).

Lecture • Les personnes du 3^e quintile de niveau de vie avant redistribution ont acquitté un montant moyen d'impôt sur le revenu qui a amputé leur revenu net par UC de 1,8 %.

Champ • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES et INSEE.

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES et INSEE

[193] En conséquence ce sont également les aides personnelles au logement qui ont le plus fort impact sur le taux de pauvreté des ménages ; elles réduisent ce taux de 3 points, contre une diminution de 2 points pour les minima sociaux ou les prestations familiales sans conditions de ressources. Les isolés, avec ou sans enfant sont ceux pour lesquels les aides personnelles jouent le rôle le plus grand.

Tableau 22 : Impact des prestations sociales sur le taux de pauvreté, simulé par Ines⁶⁷

Configuration familiale		Part de chaque configuration familiale dans la population totale (en %)	Part des personnes sous le seuil de pauvreté selon les prélèvements et transferts pris en compte (en %)					
Types de ménages	Nombre d'enfants		Après impôt sur le revenu, y compris PPE et taxe d'habitation	Après prestations familiales sans conditions de ressources	Après prestations familiales sous conditions de ressources	Après allocations logement	Après minima sociaux	Après APA*
en couple	0	27	8	8	8	7	6	6
	1	8	12	12	11	10	9	9
	2	10	16	13	11	9	8	8
	3 ou plus	4	43	33	26	21	19	19
isolés	0	33	22	22	22	17	16	14
	1	3	42	40	38	30	27	27
	2 ou plus	3	67	55	50	41	39	39
complexes	0	8	12	12	12	12	7	7
	1 ou plus	3	28	25	23	21	16	16
Ensemble		100	20	18	17	14	12	12

* Cette colonne correspond au taux de pauvreté calculé par le modèle Ines. Elle correspond au niveau de vie considéré après prise en compte de l'ensemble des prélèvements et prestations (cf. encadré 1).

Lecture • 16 % des personnes vivant en couple et ayant deux enfants ont un niveau de vie après impôts inférieur au seuil de pauvreté. Après le versement des prestations familiales non soumises à conditions de ressources, on dénombre encore 13 % de personnes vivant en couple et ayant deux enfants vivant sous le seuil de pauvreté.

Champ • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), Ines, calculs DREES.

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), Ines, calculs DREES

2.3. Le cas particulier des étudiants

[194] Depuis la réforme dite du « bouclage » entre 1991 et 1993, les étudiants sont devenus éligibles aux aides personnelles dès lors qu'ils remplissent les conditions de logement propres aux aides. Pour autant, la situation de ce public présente un certain nombre de spécificités, qu'il faut resituer dans le cadre plus général des politiques menées en faveur de l'autonomie des jeunes.

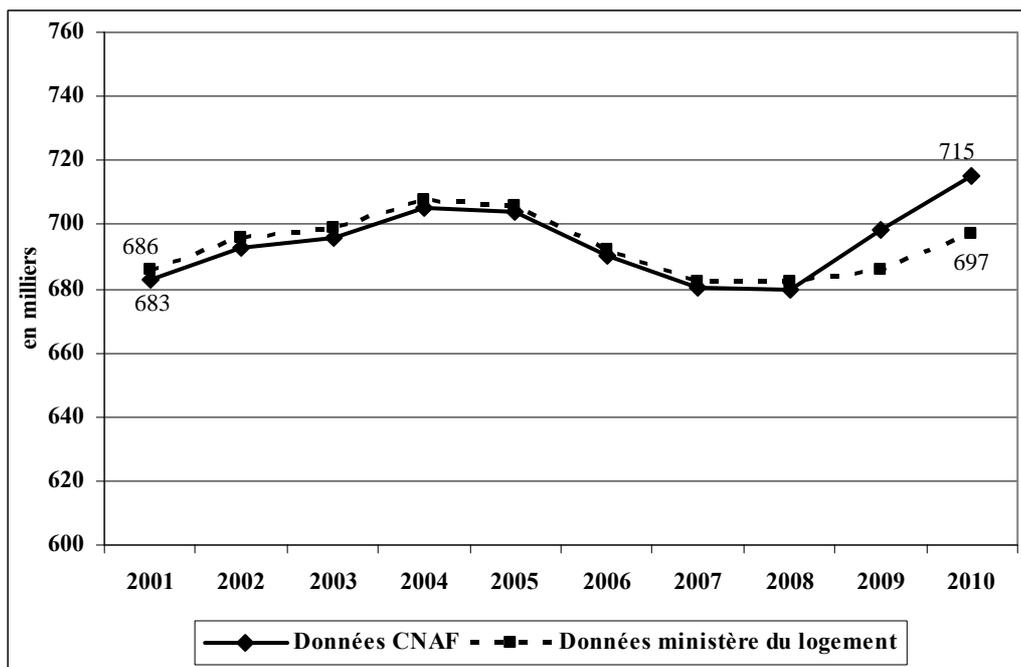
2.3.1. Les étudiants représentent près de 10 % des bénéficiaires

[195] La plupart des étudiants ne disposent pas de ressources imposables ; la réforme de 1991-1993 leur a permis de devenir éligibles, non seulement à l'APL et l'ALF mais aussi et surtout à l'ALS.

[196] Le nombre d'étudiants bénéficiaires des aides personnelles varie selon les sources autour de 700 000. Ils constituent 11,9 % du total des bénéficiaires des aides personnelles d'après la CNAF. Le nombre d'étudiants est vraisemblablement sous-évalué, un certain nombre d'entre eux étant enregistrés comme salariés.

[197] Il faut remarquer l'importante divergence des données à partir de 2009 où la CNAF dénombre davantage d'étudiants que le ministère du logement. Pourtant par construction et comme c'était le cas les années précédentes le ministère du logement, qui additionne les données de la CNAF à celles de la MSA, devrait présenter un nombre d'étudiants supérieur à celui de la CNAF. La mission ne dispose pas des moyens pour arbitrer ces divergences ; en revanche, elle s'étonne et regrette que celles-ci puissent exister. Cela illustre à nouveau les failles du système actuel de suivi des aides.

Graphique 24 : Le nombre d'allocataires étudiants selon la CNAF et le ministère du logement, 2001-2010

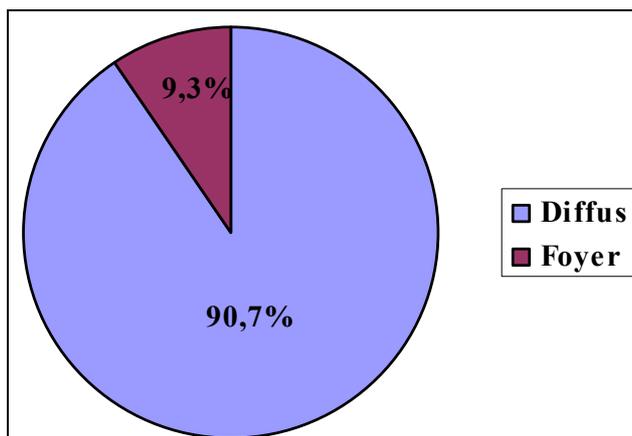


Source : CNAF - Réponse du ministère du logement au questionnaire parlementaire dans le cadre de projet de loi de finances pour 2012 - réalisation de la mission

[198] Si l'on considère qu'il y avait à la rentrée universitaire 2010-2011, selon l'INSEE, 2 318 700 étudiants, les aides personnelles bénéficieraient à 30,8 % d'entre eux. Néanmoins, d'après les données de l'observatoire de la vie étudiante, 54 % seulement des étudiants ont des conditions de logement qui les rendent éligibles aux aides personnelles (les autres sont hébergés dans leur famille ou dans une propriété familiale)⁶⁸. Par rapport à ces étudiants éligibles au regard de leurs conditions de logement, la part des bénéficiaires d'une aide personnelle est de 57 %. Plusieurs raisons expliquent la faiblesse de ce taux : en premier lieu, l'interdiction du cumul entre prestations familiales et aides au logement conduit un certain nombre de jeunes étudiants (jusqu'à 20 ans révolus) à renoncer au bénéfice des aides personnelles. Certains étudiants vivent également dans des ménages aux revenus supérieurs au plafond, en raison soit du salaire de l'étudiant soit de celui du conjoint. Il est vraisemblable également que certains étudiants renoncent au bénéfice de l'aide. Il ne faut pas exclure enfin qu'il existe des difficultés d'accès aux droits.

[199] Le système des aides personnelles pour les étudiants doit être envisagé comme faisant partie de la problématique du logement étudiant et du financement de ses résidences et foyers (à l'intérieur desquels les étudiants sont éligibles aux aides personnelles), même si la part des étudiants logés en foyers est minoritaire.

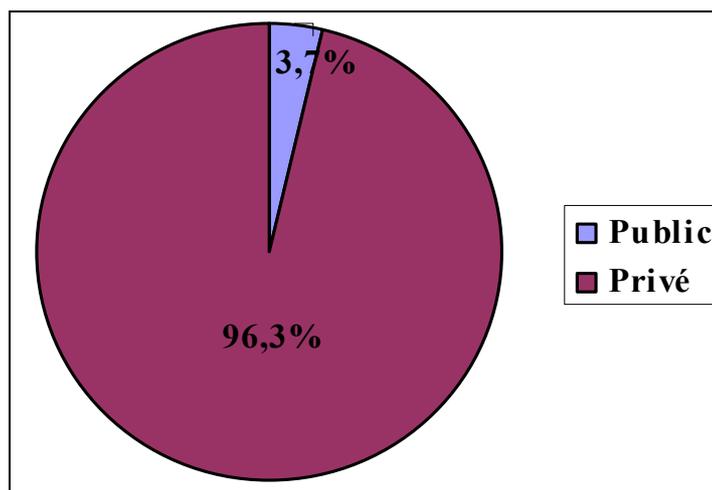
Graphique 25 : Répartition des allocataires étudiants selon le type de logement, en 2010



Source : CNAF - réalisation de la mission

[200] La part des étudiants logeant chez des bailleurs publics est encore plus réduite.

Graphique 26 : Répartition des allocataires étudiants selon le type de parc, en 2010

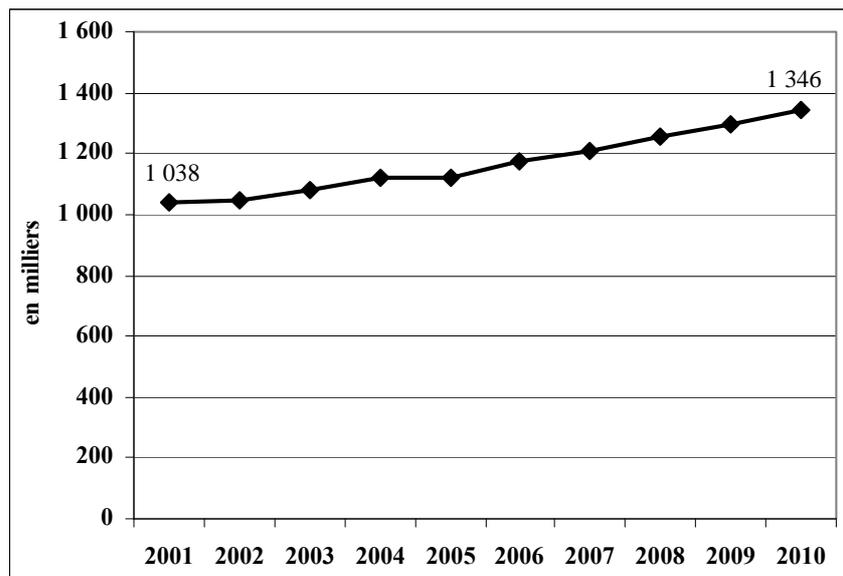


Source : CNAF - réalisation de la mission

[201] Plus largement la question des aides personnelles au logement ne saurait s'abstraire de la problématique générale de l'autonomie des jeunes en ce qu'elles facilitent la décohabitation des étudiants.

[202] Le coût des aides personnelles au logement dont bénéficient les étudiants (essentiellement APL et ALS) représente environ 9 % du coût total des aides personnelles.

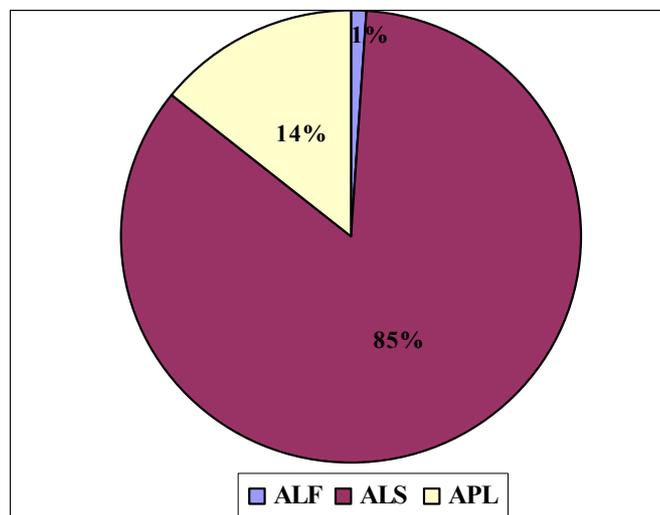
Graphique 27 : Evolution du coût des aides personnelles pour les étudiants, 2011-2010, en euros



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

[203] Les allocataires étudiants bénéficient pour leur très grande majorité de l'ALS, peu d'entre eux ayant eu accès au parc social et donc à l'APL. Les étudiants éligibles à l'ALF sont extrêmement minoritaires. Eu égard aux modalités de financement des trois aides, le coût des aides personnelles destinées aux étudiants est donc essentiellement un coût pour le budget de l'Etat à 97,5 %.

Graphique 28 : Allocataires étudiants selon le type d'aide, en 2010



Source : CNAF - réalisation de la mission

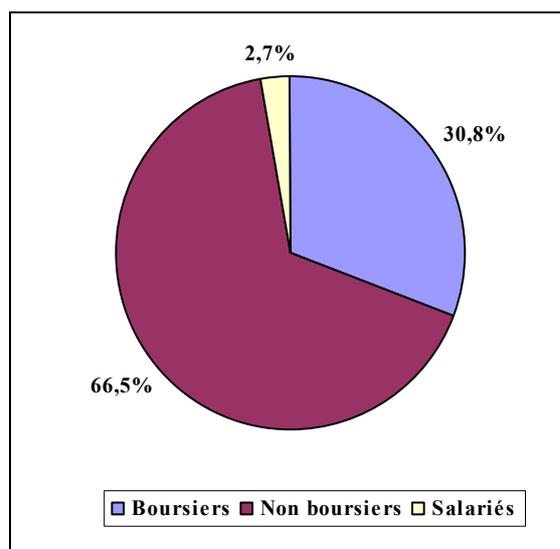
2.3.2. La situation des étudiants présente des spécificités

[204] La spécificité essentielle des étudiants tient à la méconnaissance et à l'ambiguïté des ressources dont ils disposent. Les libéralités familiales - l'aide des parents essentiellement - ne sont pas imposables et donc pas déclarées par leurs bénéficiaires. La plupart des étudiants n'ont donc pas, officiellement, de ressources. Le « bouclage » des aides personnelles en 1991-1993 a étendu le champ des bénéficiaires potentiels de l'ALS en n'imposant que des conditions de ressources et de logement pour en bénéficier. Les étudiants ont donc été les principaux bénéficiaires du bouclage.

[205] Pour le calcul des aides personnelles pour les étudiants, il est fait application d'un plancher de ressources afin de ne pas retenir des ressources nulles qui auraient pour effet de maximiser l'aide. Ce plancher varie selon que l'étudiant est boursier ou non et en foyer ou non. Depuis le 1^{er} janvier 2009, ce plancher est revalorisé, comme les autres paramètres du barème, à l'IRL. Pour un boursier en secteur locatif, ce plancher ramène le niveau d'aide à celui d'un salarié avec un revenu net mensuel de 537€ Pour un non-boursier en secteur locatif, le plancher ramène le niveau d'aide à celui d'un salarié avec un revenu net mensuel de 666€

[206] Seule une minorité des étudiants bénéficiaires des aides personnelles sont boursiers.

Graphique 29 : Part des étudiants boursiers allocataires des aides personnelles parmi l'ensemble des étudiants allocataires, en 2010



Source : CNAF

2.3.3. Le cumul des aides personnelles au logement et de certains avantages fiscaux liés à la présence d'enfants à charge constitue une aide à l'ensemble des ménages sans condition de ressources.

2.3.3.1. Les conditions du cumul entre aide personnelle et avantages fiscaux des familles

[207] Alors qu'il n'est pas possible de cumuler le statut d'allocataire et d'enfant à charge au titre des allocations familiales, il est possible de cumuler le bénéfice d'une aide personnelle au logement avec le statut d'enfant à charge au titre de divers dispositifs fiscaux.

Tableau 23 : Les possibilités de cumul de l'aide personnelle au logement et d'avantages fiscaux pour les jeunes adultes

	Jeunes de 18 à 25 ans poursuivant des études	Enfant majeur sans limite d'âge
Dispositif fiscal	Rattachement au foyer fiscal des parents (quotient familial)	Déduction de la pension alimentaire du revenu imposable des parents et déclaration de ce revenu par l'étudiant
Montant plafonné de l'avantage fiscal⁶⁹	2 292 € pour chaque demi-part supplémentaire	5 729 € de déduction sur le revenu imposable (soit 2 292 € de réduction d'impôt au taux maximal d'imposition)
Etudiants cumulant le bénéfice d'une aide personnelle au logement et de l'avantage fiscal (en 2009)	448 000 (65,3 % des étudiants allocataires)	89 600 (13,1 % des étudiants allocataires)

Source : Mission

[208] Au total 78,4 % des étudiants (en réalité leur famille) bénéficient du cumul entre aide au logement et avantage fiscal. Ces éléments ne préjugent pas des libéralités versées par les familles aux jeunes, étudiants ou non, qui ne font l'objet d'aucune déclaration ni d'aucune déduction.

[209] Cette situation pose des questions de principe. Dès lors que le jeune adulte est considéré comme à charge de ses parents, il est possible de considérer que, l'aide personnelle couvrant les charges de logement, le bénéficiaire final de l'aide n'est pas le jeune adulte mais sa famille. Or, pour qu'un jeune adulte considéré fiscalement comme à charge bénéficie d'une aide personnelle au logement, les ressources de son foyer fiscal de rattachement ne sont pas examinées. Dès lors les aides personnelles atténuent les charges de ces familles sans considération de leurs revenus.

[210] Dans cette perspective, il est possible de considérer que la solidarité nationale, et donc les finances publiques, soutiennent deux fois la même charge lorsque sont cumulées l'aide personnelle au logement et l'avantage fiscal. En outre, il faut remarquer que le bénéfice de ce cumul ne profite directement qu'aux ménages imposables (53,5 % des foyers fiscaux en 2009) à l'impôt sur le revenu. Plusieurs cas de figure peuvent être envisagés. Si la famille n'aide pas l'étudiant (ou le jeune adulte), le bénéfice d'avantages fiscaux n'a aucune légitimité si des aides personnelles sont perçues. La question est moins évidente lorsque le jeune adulte constitue effectivement une charge pour la famille.

[211] A l'inverse, outre la sensibilité politique du sujet qui a conduit plusieurs fois à retirer des projets de réforme (en 1994, puis à nouveau en 2010), plusieurs arguments peuvent être avancés pour justifier les possibilités de cumul. Le premier est que l'aide au logement constitue une aide à la décohabitation et donc à l'autonomie des jeunes. Au sens propre, il s'agit de favoriser le choix de la décohabitation, indépendamment de toute contrainte.

[212] Il ne faut pas confondre cette situation avec celle des étudiants contraints, pour suivre la filière de leur choix, d'habiter dans une agglomération différente de celle de leurs parents. Pour les familles la charge de logement est dès lors une charge contrainte et non pas l'effet d'un choix de mode de vie. Pour des familles ayant plusieurs enfants dans cette situation, même à des niveaux de revenus moyens, la charge peut peser lourdement sur le budget domestique.

2.3.3.2. Les scénarii de réforme mettant fin au cumul présentent des difficultés techniques et des questions de principe

- [213] Dans le cadre de la préparation du projet de loi de Finances pour 2011, une solution de non-cumul, sans exception, avait été avancée. Le bénéfice d'une aide personnelle aurait entraîné l'impossibilité d'être rattaché fiscalement à un foyer et n'aurait pas donné droit à la déduction de la pension alimentaire versée par les parents. Cette proposition « maximaliste » aurait, selon la direction du budget, permis un gain de 400 millions d'euros répartis équitablement entre moindre dépense fiscale et moindre dépense d'aides personnelles⁷⁰. Toute proposition atténuant la mesure aurait, par construction, un rendement inférieur à 400 millions d'euros.
- [214] Un scénario de non-cumul imposerait, dans un souci de cohérence, certains choix. En premier lieu, il serait nécessaire de ne pas limiter la mesure au rattachement fiscal mais de l'étendre à la possibilité de déduire les pensions alimentaires ; en cas contraire, il y aurait un déport massif sur le deuxième dispositif, privant ainsi la mesure de toute réelle portée pour les finances publiques. En outre, la question du champ de l'interdiction du cumul devrait également être tranchée notamment pour la déduction de pension alimentaire versée à un étudiant. En l'espèce, il ne serait pas cohérent de limiter la mesure aux seuls étudiants puisque tous les jeunes adultes, au-delà même de 25 ans peuvent bénéficier d'une aide personnelle et ouvrir droit à une déduction de la pension versée par ses parents.
- [215] Une mesure de non-cumul exigerait en premier lieu que les familles (et les jeunes adultes à charge) puissent arbitrer entre les différentes options en toute connaissance de leurs implications. Or les conséquences de ces choix sont complexes car elles s'étendent à d'autres dispositifs, fiscaux ou non. Cela nécessiterait une information spécifique et le calcul que devraient effectuer les familles serait complexe.

Tableau 24 : Conséquences du choix entre les différentes options pour les étudiants et leurs familles

Rattachement fiscal	Déduction de pension alimentaire	Perception d'une aide au logement
<ul style="list-style-type: none"> - Abattement de 10 % de la taxe d'habitation - Déduction pour frais de scolarité dans le supérieur - Allocations familiales jusque 20 ou 21 ans - Enfant à charge du point de vue du RSA 	<ul style="list-style-type: none"> - Allocations familiales jusque 20 ou 21 ans - Enfant à charge du point de vue du RSA 	<ul style="list-style-type: none"> - possibilité de bénéficier de la PPE

Source : Mission

- [216] Les hypothèses de non-cumul posent également des problèmes de calendrier, notamment dans le cas où le choix de l'option se ferait au moment de la déclaration fiscale (généralement en juin) de l'année n portant sur les revenus n-1 : en cas de rattachement au foyer fiscal, le jeune adulte ne pourrait bénéficier de l'aide pour cette année n ; à l'inverse en cas de choix du bénéfice de l'aide personnelle, celui-ci se ferait dans de nombreux cas avant même que le jeune adulte dispose d'un logement (la rentrée dans l'enseignement supérieur ayant lieu à l'automne) et connaisse donc le montant de son loyer. La décision n'étant pas réversible sur l'année du choix, le risque pour les familles serait important. L'intérêt de cette formule serait la facilité du contrôle *a priori* du non-cumul puisque le jeune adulte demandant l'aide personnelle devrait fournir sa déclaration d'impôts et celle de ses parents (pour vérifier la non-déduction de la pension alimentaire)⁷¹. Néanmoins cela alourdirait la charge de gestion des dossiers étudiants alors même que la CNAF organise actuellement la dématérialisation des demandes d'aide personnelle des étudiants.

[217] A l'inverse, si le choix de l'option est ouvert à tout moment, les avantages en termes pratiques pour les jeunes adultes seraient évidents puisqu'ils le réaliseraient en connaissance de cause, lorsqu'ils disposeraient d'un logement avec un loyer sur lequel asseoir des calculs d'optimisation. Cela obligerait ensuite à réaliser une déclaration autonome en n+1 au titre de l'année n où l'aide au logement aurait été perçue. Cette solution, en principe plus cohérente, présente des difficultés de mise en œuvre importantes : d'une part cela obligerait à des échanges de fichiers entre caisses de sécurité sociale et administration fiscale pour contrôler que les bénéficiaires d'une aide personnelle ont bien réalisé une déclaration autonome et, en cas de manquement, pour exiger cette déclaration et recalculer l'impôt de la famille ayant déclaré à tort son enfant à charge. D'autre part, cette « solution » poserait un problème juridique difficilement surmontable pour ce qui concerne le mécanisme de la déduction de pension alimentaire : en effet, cela ferait dépendre l'impôt d'un contribuable (celui qui verse la pension alimentaire) de la perception d'une prestation par un tiers (le bénéficiaire de l'aide personnelle) alors même que le premier peut tout ignorer du choix du second (en cas de décision de justice imposant la pension, par exemple).

2.3.3.3. Plusieurs scénarii d'évolution sont envisageables

[218] Dès lors que les aides personnelles au logement sont un élément décisif de l'autonomie des jeunes, il n'est pas envisageable de les priver du droit à cette prestation. Toute recommandation d'évolution doit donc poser comme préalable la préservation de la possibilité pour tout étudiant (ou jeune adulte) de bénéficier d'une aide personnelle s'il fait le choix de la demander et qu'il remplit les conditions de droit commun pour l'obtenir.

[219] En revanche, la mission considère que la question du cumul de cette aide avec un avantage fiscal est un enjeu d'équité et de maîtrise des dépenses publiques. Les aides personnelles au logement sont une prestation sociale extrêmement ciblée sur les ménages les plus modestes. Dans ce cadre, la possibilité pour des familles, quel que soit leur niveau de revenu, de les percevoir en raison de la présence au sein du foyer d'un étudiant ou parce que celle-ci verse une pension à son enfant, est incohérente.

Recommandation n°9 : Poser le principe que le choix de demander une aide personnelle au logement exclurait pour les parents la possibilité de rattacher le bénéficiaire à son foyer fiscal ou de déduire les pensions qui lui sont versées.

[220] Tout étudiant demandant une aide au logement s'engagerait sur l'honneur à déposer en année n+1 une déclaration autonome, ne comportant pas, dans les revenus déclarés, le bénéfice d'une pension alimentaire. Le contrôle aurait lieu au moment du renouvellement de l'aide où le jeune adulte (ou étudiant) devrait présenter sa déclaration d'impôt (il serait, à terme, possible d'envisager un échange de fichier avec l'administration fiscale pour récupérer cette donnée). L'absence de déclaration ou la perception d'une pension alimentaire ouvrant droit à déduction, entraînerait l'impossibilité de renouveler l'aide. En ce cas, plusieurs options seraient possibles pour régulariser la situation : soit redresser l'impôt dû par la famille ou récupérer l'indu de prestation pour celui qui a bénéficié d'une pension alimentaire, soit ne décider que pour l'avenir en abandonnant la créance compte-tenu de la complexité de l'opération. Il est possible en outre de faire l'hypothèse que la déclaration sur l'honneur minorera les indus.

[221] Une telle modalité de contrôle, reposant sur la présentation de pièces auprès de la caisse de sécurité sociale aurait un coût en termes de gestion. Néanmoins, cela permettrait de ne pas faire reposer le contrôle sur un échange de fichiers entre CNAF et DGFIP et n'obligerait pas à rechercher ceux qui n'auraient pas déposé de déclaration. En outre, cela permettrait de contourner la difficulté juridique posée par l'impossibilité de faire dépendre l'impôt d'un contribuable (celui qui verse une pension) du bénéfice d'une prestation par un autre contribuable (celui qui cumulerait bénéfice d'une pension et d'une aide personnelle). En ce cas, c'est le droit au renouvellement de l'AL qui serait rendu impossible.

[222] Une fois le principe posé, la mission estime que deux exceptions doivent pouvoir être prises en compte.

[223] D'une part il n'est pas illégitime que les décohabitations contraintes (lorsqu'un étudiant doit changer d'agglomération pour suivre la filière de son choix dans l'enseignement supérieur) soient prises en charge par la solidarité nationale et donc les aides personnelles au logement.

Recommandation n°10 : Prévoir une exception à la règle de non-cumul pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle du foyer fiscal de leurs parents.

[224] La condition de résidence serait contrôlée lors du renouvellement de l'aide par la fourniture, par l'étudiant de l'avis d'imposition de son foyer fiscal de rattachement (ou celui versant la pension alimentaire), les caisses de sécurité sociale disposant de l'adresse de l'étudiant.

[225] En ce cas l'aide au logement devrait être comprise comme un effort de la solidarité nationale pour permettre le libre accès à l'enseignement secondaire.

[226] D'autre part, l'interdiction du cumul pour les étudiants boursiers présenterait des difficultés trop grandes, pour les étudiants eux-mêmes ou pour leur famille. En effet, s'ils devaient renoncer à l'aide personnelle au logement cela serait équivalent, en termes de revenus à la perte de la bourse. Pour ces étudiants, compte-tenu des conditions de logement des ménages modestes, la perte d'une aide à la décohabitation pourrait menacer la poursuite de leurs études. A l'inverse, s'ils devaient renoncer au rattachement fiscal, cela pourrait avoir pour conséquence de rendre imposable des familles ne l'étant pas actuellement.

[227] Enfin et surtout, il est possible de considérer que s'agissant des étudiants boursiers, les familles ont des niveaux de revenu tels qu'il n'est pas illégitime que leurs enfants et donc même indirectement les familles elles-mêmes perçoivent l'aide au logement.

Recommandation n°11 : Autoriser le cumul pour les étudiants boursiers.

[228] Les mesures recommandées par la mission permettraient une économie inférieure aux 400 millions d'euros de la réforme avortée de 2010. Il n'a pas été possible d'établir un chiffrage précis de ces mesures, d'autant qu'aux économies réalisées, il faudrait retrancher le coût de gestion pour les caisses de sécurité sociale du contrôle du non cumul. La mission considère néanmoins que ces solutions permettraient des économies substantielles, tout en préservant pour les étudiants et les familles qui en ont besoin la possibilité de bénéficier de la solidarité nationale.

3. L'HETEROGENEITE COMME L'AUGMENTATION GLOBALE DES TAUX D'EFFORT SUPPORTES PAR LES MENAGES LOCATAIRES MANIFESTENT LES INSUFFISANCES DU SYSTEME ACTUEL

[229] Si les aides personnelles au logement permettent à la majorité des allocataires d'accéder et de se maintenir dans leur logement dans des conditions financièrement soutenables, deux mouvements négatifs affectent l'efficacité des aides. D'une part, leur pouvoir solvabilisateur s'est érodé au cours des dernières années et, d'autre part, de plus en plus de ménages supportent, malgré les aides, des taux d'effort difficilement soutenables pour leur logement.

- [230] La notion de taux d'effort est essentielle pour mesurer l'efficacité des aides. Néanmoins, sa mesure pose des difficultés particulières. Ainsi les taux d'effort calculés habituellement par les deux ministères en charge du logement et de la sécurité sociale, dans les annexes au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale, tout comme les taux d'effort calculés par l'INSEE dans les enquêtes logement, ne sont pas facilement comparables deux à deux. Ils ne sont pas comparables non plus aux valeurs présentées ci-après calculées spécifiquement par la CNAF sur les indications de l'IGAS. Voir pièce jointe.

La notion de taux d'effort, un outil imparfait mais indispensable

La notion de taux d'effort, couramment utilisée pour mesurer l'efficacité des aides personnelles au logement varie considérablement selon les sources utilisées.

Théoriquement, un taux d'effort rapporte une dépense de logement à des ressources et devrait s'écrire :

$$\frac{\text{Dépenses de logement}}{\text{Ressources}}$$

Ressources

Néanmoins, la simplicité théorique de la notion implique en pratique de définir avec précision les charges de logement prises en compte et les revenus considérés.

1) S'agissant des dépenses de logement, celles-ci sont constituées du loyer mais aussi des dépenses d'eau, d'énergie et de charges diverses. Seule l'INSEE, dans les enquêtes logement (la dernière enquête réalisée remonte à 2006) mesure, pour chaque ménage, les charges. Les caisses de sécurité sociale gestionnaires des aides personnelles au logement ne connaissent pas les charges réellement supportées par les allocataires car celles-ci n'entrent pas dans le calcul de l'aide qui retient un forfait (dont chacun s'accorde à considérer qu'il est sans rapport avec les charges réellement supportées - voir plus loin sur ce point).

Ainsi pour les bénéficiaires d'aides au logement, seuls les loyers sont connus. Pour disposer d'une approche aussi exacte que possible des taux d'effort des ménages on a ici exclu les charges du champ des dépenses de logement, et choisi de mesurer le taux d'effort pour le seul loyer.

2) S'agissant des ressources, les données de la CNAF font masse des revenus bruts déclarés fiscalement et des prestations familiales et assimilées (c'est-à-dire l'ensemble des prestations légales versées par les CAF hors aides au logement et prestations a-périodiques comme par exemple l'allocation de rentrée scolaire).

Ce sont ces revenus de l'année n-2 divisés par 12⁷², qui sont pris en compte pour calculer le taux d'effort de l'année n dans les données de la CNAF ; en revanche ce sont les prestations familiales versées au 31 décembre de cette même année n qui sont retenues. Cela conduit donc à confronter des revenus passés (n-1) et présents (prestations de l'année n) à un loyer actuel (celui de l'année n). Les taux d'effort ainsi mesurés ne correspondent donc pas exactement aux taux d'effort supportés par les ménages sans que le sens de l'éventuelle distorsion puisse être présumé.

3) Ces différents éléments permettent de déterminer des taux d'effort brut et net. La comparaison de ces deux taux permet de mesurer l'efficacité des aides. Dès lors que le raisonnement est effectué hors charges, il s'agit précisément de mesurer l'effet de l'aide au loyer sur la charge de loyer. On a donc retiré du calcul, les charges réelles et le forfait charge (composante de l'aide).

Le taux d'effort brut permet d'approcher le poids de la charge de logement avant aide. En toute logique, il doit s'écrire :

$$\frac{\text{Loyer hors charges}}{\text{Revenu + prestations familiales - aides au logement hors forfait charges}^{73}}$$

Le taux d'effort net s'écrit :

$$\frac{\text{Loyer hors charges - aides au logement hors forfait charges}}{\text{Revenu + prestations familiales - aides au logement hors forfait charges}}$$

Les données qui seront présentées ci-après reprennent ces définitions.

4) Il existe d'autres formules de calcul du taux d'effort.

a) Le taux d'effort mesuré par la CNAF en temps normal ou dans le PQE incorpore fictivement les charges au calcul en postulant qu'elles sont égales au forfait. La formule du PQE pour le taux d'effort net s'écrit ainsi :

$$\frac{\text{Loyer avec forfait charges} - \text{aides au logement avec forfait charges}}{\text{Revenu} + \text{prestations familiales} - \text{aides au logement avec forfait charges}}$$

La critique qui peut être formulée à l'encontre de cette formule de calcul du taux d'effort est qu'elle voile l'écart qui existe entre le montant des charges supportées par les ménages et le forfait charges et qu'elle prétend mesurer exactement l'effort des ménages pour couvrir les dépenses de logement alors qu'elle le minore.

b) Le code de la construction et de l'habitat, en son article 441-3-1 dispose que les commissions d'attribution des organismes HLM, lorsqu'ils examinent les demandes de logement au regard d'un taux d'effort utilisent une définition définie par arrêté. L'arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R.* 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation fixe la formule suivante pour le calcul du taux d'effort :

$$\frac{\text{Loyer principal} + \text{loyers annexes} + \text{charges récupérables}^{74} - \text{aide au logement}}{\text{Ressources}}$$

Cette méthode de calcul qui est assurément la plus proche de la réalité peut être appliquée car la commission a connaissance de tous les éléments figurant au calcul.

Il faut noter enfin qu'aucune règle ne s'impose concernant les logements en secteur libre et que rien n'impose donc de prendre en considération l'aide au logement dans l'appréciation du taux d'effort par le bailleur, ce qui peut avoir pour effet de limiter l'accès au logement pour certains ménages.

En ce qu'il mesure un rapport entre loyer et revenu le taux d'effort est susceptible de varier en fonction de l'un ou de l'autre paramètre, ce qui rend difficile l'interprétation de son évolution.

La notion de taux d'effort est essentielle pour mesurer le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles. Néanmoins, elle n'est pas suffisante pour évaluer la soutenabilité des dépenses supportées par les ménages au titre du logement. En effet, le taux d'effort qui rapporte le loyer à l'ensemble des revenus du ménage ne préjuge en rien des ressources dont dispose le ménage après paiement des dépenses de logement. Non seulement un taux d'effort donné sera plus supportable si les ressources sont élevées, mais en outre, à ressources et taux d'effort équivalents, la situation des ménages sera très différente selon qu'il s'agit d'une personne isolée ou d'une famille avec plusieurs enfants. C'est la raison pour laquelle, les analyses en termes de taux d'effort doivent s'enrichir d'une analyse des restes à vivre par unité de consommation pour s'assurer du caractère soutenable de la charge de logement du ménage. Ce reste à vivre par unité de consommation, calculé pour les besoins de la mission par la CNAF, exprimé en euros, divise les ressources disponibles après paiement du loyer et perception de l'aide, par les unités de consommation du ménage⁷⁵.

Par ailleurs, précisément parce qu'un taux d'effort élevé est plus supportable pour certains types de ménages que pour d'autres (notamment, plus supportable par un isolé que pour une famille), le taux d'effort médian ou moyen d'une population dépend de la structure des ménages qui la composent (notamment, des proportions d'isolés et de familles). Ainsi, une variation – dans le temps ou dans l'espace – du taux d'effort d'une population peut provenir d'effets de structure (variation de la proportion d'isolés par exemple) et non d'une modification de la situation de chaque ménage considéré individuellement.

[231] Les analyses menées dans cette partie seront donc cantonnées à la question du taux d'effort hors charges. Un point spécifique aborde le sujet du taux d'effort des ménages pour les seules charges. Le taux d'effort global des ménages pour leurs dépenses de logement résultera de l'addition de ces éléments.

3.1. *En dépit d'une efficacité globale, le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement en secteur locatif s'est dégradé ces dernières années*

3.1.1. Les aides personnelles en secteur locatif permettent à la majorité des ménages bénéficiaires de supporter des taux d'effort soutenables

[232] Les constats qui suivent sont fondés sur les statistiques transmises par la CNAF en matière de taux d'effort.

Champ et limites des données transmises par la CNAF

Pour mener ses investigations la mission a reçu l'aide précieuse de la CNAF. Le département des statistiques, des prévisions et des analyses de la CNAF (DSEER) a réalisé des requêtes sur l'ensemble de ses fichiers allocataires. Conformément aux souhaits de la mission, le champ de l'enquête, sauf indication contraire, a exclu les étudiants et les personnes hébergées en foyers. Sont également exclus du champ des calculs de taux d'effort, les allocataires pour lesquels les revenus de référence sont mal connus⁷⁶.

Les statistiques fournies par la CNAF comportent cependant un certain nombre de fragilités. La CNAF a en effet calculé les taux d'effort en retenant des ressources de dates différentes ; les revenus fiscaux sont ceux de N-2 alors que les prestations prises en comptes (ensemble des prestations versées par les CAF, prestations familiales stricto sensu et minima sociaux notamment) sont celles de l'année N. Cela induit des distorsions :

- un allocataire sans revenu en N-2 (mais avec du RSA) se verra retenir des revenus fiscaux égaux à zéro mais, s'il n'est plus allocataire du RSA en N, les prestations versées au titre du RSA seront également égales à zéro. Les ressources prises en compte pour le calcul du taux d'effort seront donc égales à zéro (s'il n'a aucune autre prestation versée par la CAF) alors qu'il a toujours bénéficié de ressources s'il était bénéficiaire du RSA,
- à l'inverse, un allocataire ayant des revenus en N-2 puis allocataire du RSA en N aura des ressources additionnant les revenus N-2 et le RSA.

Par ailleurs il faut noter que la CNAF ne sait pas si les allocataires de plus de 65 ans disposent du minimum vieillesse (allocation de solidarité pour les personnes âgées), minimum social qui n'est pas déclaré au titre de l'impôt sur le revenu et donc inconnu dans les revenus fiscaux transmis par la DGFIP pour calculer les droits aux aides personnelles.

Il convient donc de relativiser certaines données fournies par la CNAF. S'il n'est pas possible de chiffrer avec exactitude les effectifs d'allocataires éventuellement concernés par la première distorsion – il faudrait pour cela savoir si les bénéficiaires identifiés avec des ressources nulles en N-2 auraient eu droit au RSA à cette période - les données de la CNAF permettent en revanche de compter qu'environ 110 000 allocataires de plus de 65 ans ont déclaré en N-2 des ressources inférieures au seuil de versement de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées.

La mission a retenu, autant que possible des taux d'effort médians afin de limiter l'impact de ces distorsions. De même, les données d'évolution ne semblent pas particulièrement impactées par ces distorsions, si l'on considère que l'effet de ces distorsions a été constant dans le temps. En revanche, les données concernant la répartition des bénéficiaires en fonction de leur taux d'effort sont plus fragiles ; la mission a donc systématiquement vérifié ses analyses sur les quartiles de revenus 2 et 3 des allocataires, le premier et le dernier quartile étant les plus touchés par ces distorsions. Lorsque les données fournies ont été considérées comme trop fragiles, elles n'ont pas été retenues⁷⁷.

- [233] Le taux d'effort net médian (hors charges) de l'ensemble des locataires hors étudiants bénéficiant des aides personnelles était en 2010 de 19,5 %. Pour pouvoir comparer ce chiffre au taux d'effort de la population générale, il convient d'ajouter le poids des charges⁷⁸ dans le taux d'effort ; de manière approximative, on peut l'estimer à 10 points de taux d'effort. Si l'on considère que les commissions d'attribution des bailleurs sociaux comme les agences immobilières ou les bailleurs personnes physiques, utilisent explicitement ou non, la norme de taux d'effort de 33 %, charges comprises, comme le taux maximal acceptable, il est dès lors possible de considérer qu'un taux d'effort net, hors charges, ne devrait pas dépasser 23 % pour permettre l'accès et le maintien dans le logement.
- [234] Le taux d'effort brut médian de ces mêmes locataires étant de 35,8 %, il faut considérer que l'aide permet globalement aux ménages de passer d'une situation où la charge de loyer est difficilement soutenable à une situation permettant l'accès au logement à des conditions acceptables. L'aide permet globalement de diminuer de près de la moitié le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages modestes puisque l'impact de l'aide sur le taux d'effort (que l'on définit comme la baisse du taux d'effort permise par l'aide, rapportée au taux d'effort initial⁷⁹) est globalement de 45,5 %.
- [235] Le taux d'effort est décroissant avec la taille de la famille, plus important dans le parc privé que dans le parc public et donc plus fort en ALF et ALS qu'en APL. Il est identique selon les différentes zones du territoire. Selon les cas, l'aide diminue le taux d'effort de un à deux tiers. Globalement, le taux d'effort est diminué de 16 points par les aides.

Tableau 25 : Taux d'effort net médian des allocataires en 2010

	Taux d'effort brut médian	Taux d'effort net médian	Impact de l'aide sur le taux d'effort médian en %	Impact de l'aide en points de taux d'effort
Ensemble	35,8 %	19,5%	45,5%	16,3
Parc privé	45,0 %	27,4 %	39,0%	17,6
Parc public	28,0 %	13,1 %	53,0%	14,9
Zone 1	35,0 %	18,6 %	46,9%	16,4
Zone 2	37,4 %	19,6 %	47,6%	17,8
Zone 3	34,5 %	19,8 %	42,6%	14,7
Isolés	43,4 %	26,3 %	39,3%	17,1
Isolés avec 1 enfant	36,8 %	17,4 %	52,7%	19,4
Isolés avec 2 enfants	35,5 %	14,8 %	58,4%	20,7
Isolés avec 3 enfants	32,6 %	9,1 %	72,3%	23,5
Couples sans enfant	35,8 %	22,2 %	37,9%	13,6
Couples avec 1 enfant	29,2 %	16,9 %	42,2%	12,3
Couples avec 2 enfants	24,5 %	14,6 %	40,5%	9,9
Couples avec 3 enfants	21,5 %	11,5 %	46,6%	10,0
20 à 24 ans	70,3 %	39,1 %	44,4%	31,2
25 à 29 ans	38,4 %	21,9 %	42,8%	16,5
30 à 34 ans	31,8 %	16,2 %	49,0%	15,6
35 à 39 ans	30,2 %	15,0 %	50,2%	15,2
40 à 44 ans	30,5 %	15,2 %	50,1%	15,3
45 à 49 ans	32,5 %	16,2 %	50,4%	16,3
50 à 54 ans	35,5 %	17,0 %	52,0%	18,5
55 à 59 ans	37,6 %	18,1 %	51,9%	19,5
60 à 64 ans	41,3 %	22,6 %	45,2%	18,7
65 à 70 ans	38,5 %	24,6 %	36,1%	13,9
70 ans et plus	36,0 %	24,4 %	32,3 %	11,6
APL	28,3 %	13,1 %	53,7 %	15,2
ALF	38,0 %	21,1 %	44,6 %	16,9
ALS	52,9 %	34,4 %	35,0 %	18,5

Source : CNAF - réalisation et calculs de la mission

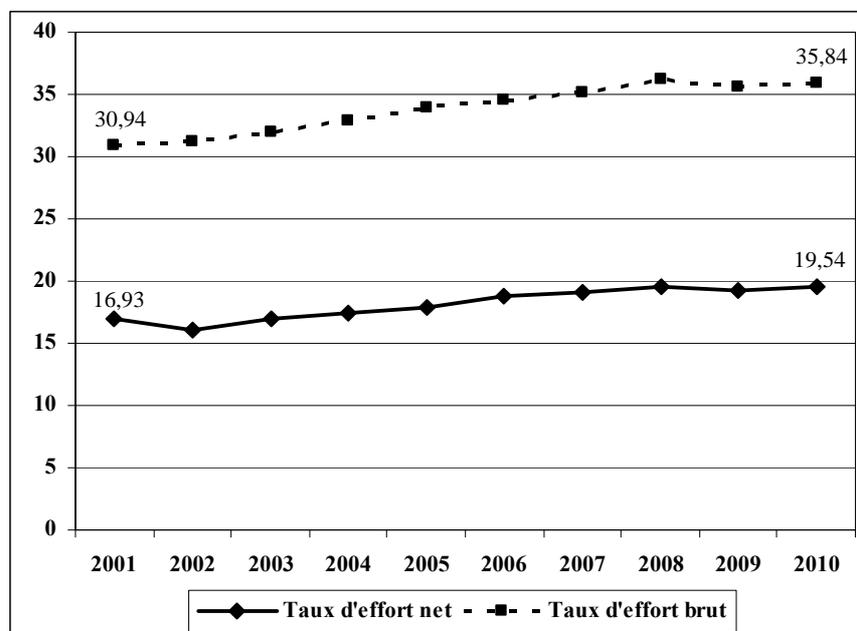
- [236] L'efficacité des aides personnelles s'observe *a contrario* par le taux d'effort des ménages dont le montant d'aide calculé est inférieur au seuil de versement fixé à 15€. Il s'agit pour une part, vraisemblablement minime, de ménages dont le loyer est trop faible et pour une autre part de ménages dont les niveaux de ressources sont proches des revenus d'exclusion. Ces ménages avaient en 2010 un taux d'effort de 25,8 % pour le paiement de leur seul loyer. Les ménages du 4^{ème} quartile de revenus des bénéficiaires - donc ceux dont le niveau de ressources est immédiatement inférieur - avaient à la même date un taux d'effort brut de 25,5 % que l'aide ramenait à 18,2 % en taux d'effort net. Outre l'effet de seuil que l'on peut constater à la sortie du dispositif d'aide, il importe de souligner que pour ces ménages dont les ressources sont immédiatement supérieures au point de sortie des aides, les taux d'effort peuvent être considérés comme particulièrement lourds et constituer un frein à leurs parcours résidentiels.
- [237] En conclusion, si les aides personnelles de ramener le taux d'effort médian des bénéficiaires à un niveau soutenable, il convient de tempérer ce constat positif d'ensemble en soulignant que, par construction s'agissant de taux d'effort médians, la moitié des allocataires supportent des taux d'effort plus élevés.

3.1.2. L'augmentation des taux d'effort des bénéficiaires

3.1.2.1. Une augmentation généralisée

- [238] Le taux d'effort médian des ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle a augmenté au cours des dernières années. Cet alourdissement du poids des dépenses de logement dans le budget des ménages s'observe avant (taux brut) et après (taux net) aide.

Graphique 30 : Taux d'effort net et brut médian des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en secteur locatif entre 2001 et 2010, en pourcentage

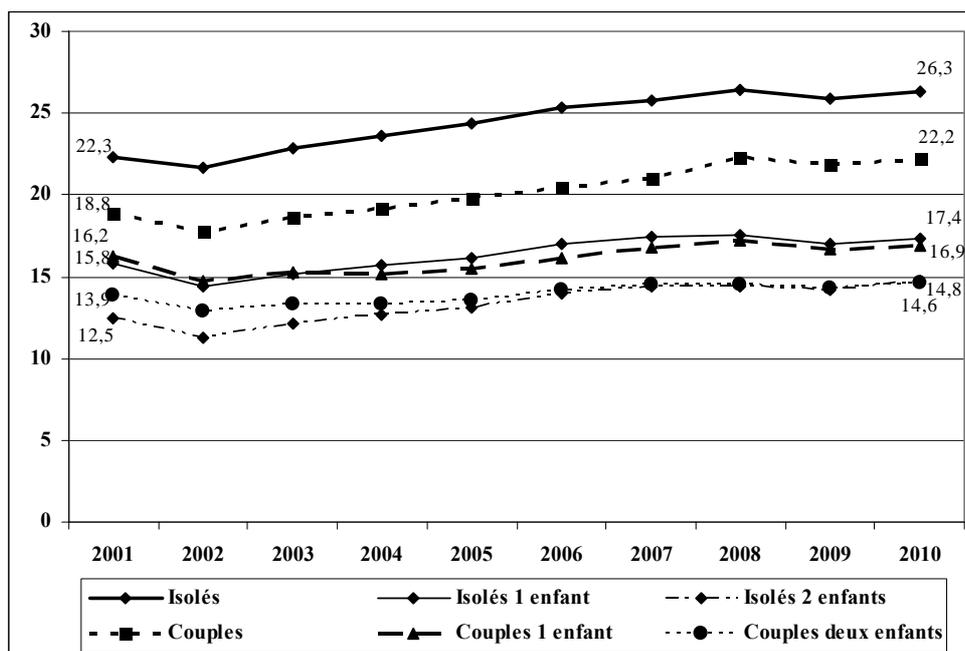


Source : CNAF - réalisation de la mission. Lecture : en 2010 les bénéficiaires d'une aide personnelle au logement consacrent 19,54 % de leurs ressources à payer leur loyer, après perception de l'aide.

[239] L'impact de l'aide a été peu modifié pendant la période 2001-2010, environ - 45,5 %. De ce point de vue, le rôle d'amortisseur automatique des aides personnelles doit être relativisé. Sur la période 2001-2010, les ménages allocataires ont supporté près des deux tiers de l'alourdissement des dépenses de logement dans leurs budgets.

[240] L'augmentation des taux d'effort nets concerne tous les types de ménage. Elle a été plus importante pour les isolés et les couples sans enfants, plus exposés (confère le point suivant) aux déterminants de la croissance du taux d'effort.

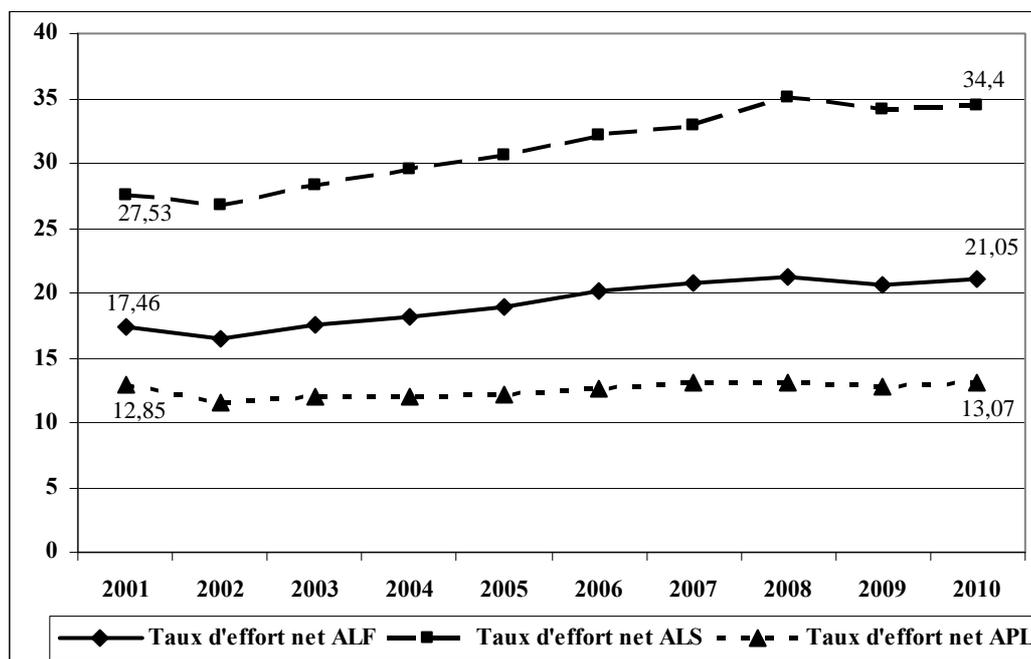
Graphique 31 : Evolution des taux d'effort net médian des ménages bénéficiaires en locatif entre 2001 et 2010, selon la composition familiale, en pourcentages



Source : C NAF - réalisation de la mission

[241] L'augmentation du taux d'effort médian des ménages a concerné tous les types aides, tant dans le secteur social (l'APL) que dans le secteur libre (ALF et ALS).

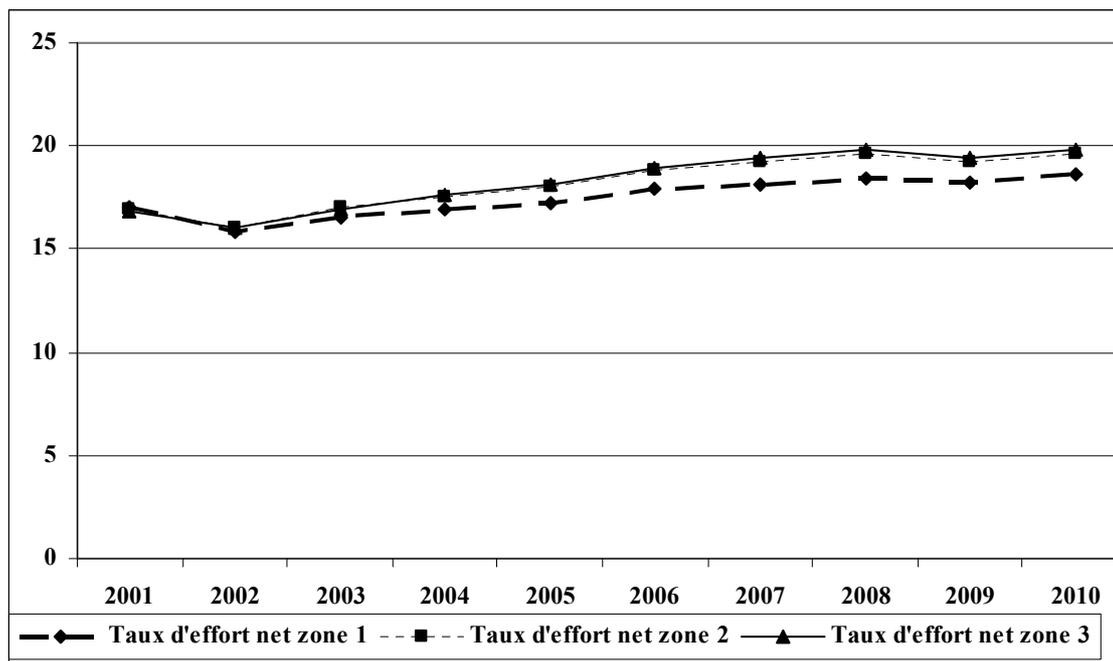
Graphique 32 : Evolution des taux d'effort net médian des ménages bénéficiaires en locatif entre 2001 et 2010, selon le type d'aide, en pourcentages



Source : CNAF - réalisation de la mission

- [242] Néanmoins, la hausse a été plus forte dans le secteur libre que dans le secteur social en raison de l'écart plus important existant, dans le premier, entre le niveau des loyers plafonds et les loyers réels (voir point suivant).
- [243] Les bénéficiaires de l'ALS étant des isolés et des couples sans enfants, cela explique la forte croissance du taux d'effort en ALS, comparativement à l'ALF.
- [244] Géographiquement, la hausse du taux d'effort a été à peu près identique dans les trois zones, avec une hausse un peu plus modérée en zone 1 (agglomération parisienne) en raison de la plus grande proportion de bénéficiaires de l'APL en zone 1 (alors que la zone 1 ne rassemble que 15,7 % de l'ensemble des bénéficiaires, elle accueille 18,5 % des bénéficiaires de l'APL et seulement 12,9 % des bénéficiaires de l'ALS).

Graphique 33 : Evolution des taux d'effort net médian des ménages en locatif entre 2001 et 2010, selon les zones, en pourcentages

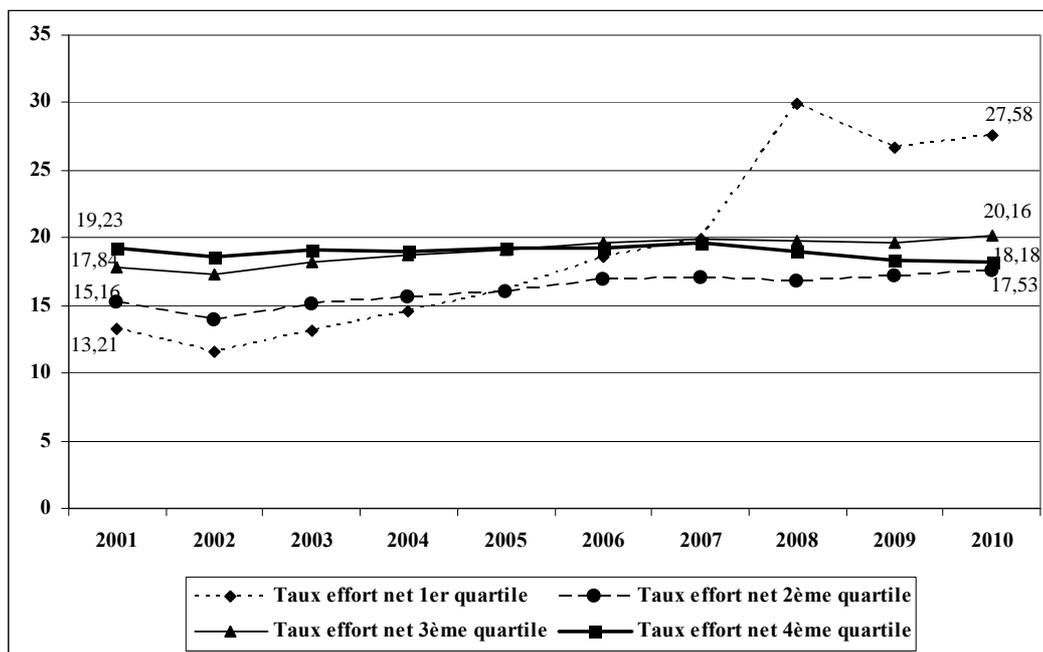


Source : CNAF - réalisation de la mission

3.1.2.2. Une dégradation accentuée pour les allocataires les plus pauvres

[245] Par rapport à l'ensemble des allocataires, l'augmentation des taux d'effort nets médians a été particulièrement prononcée pour les ménages du premier quartile de revenus⁸⁰. Les ménages des trois autres quartiles ont connu des hausses beaucoup plus modérées de leurs taux d'effort, voire, pour les ménages du dernier quartile une légère baisse.

Graphique 34 : Evolution des taux d'effort net médian des ménages en locatif entre 2001 et 2010, selon les quartiles de revenus des bénéficiaires type d'aide, en pourcentages⁸¹



Source : CNAF - réalisation de la mission

[246] Alors qu'en 2001, la hiérarchie des taux d'effort nets était conforme à la hiérarchie des revenus, la situation s'est aujourd'hui inversée pour le premier quartile. Cette situation ne peut être imputée à une hausse particulièrement élevée des loyers des allocataires les plus pauvres, car comme le montre le tableau ci-dessous leurs loyers médians ont évolué comme ceux des bénéficiaires des autres quartiles de revenu.

Tableau 26 : Evolution du loyer médian des allocataires d'une aide personnelle, selon le quartile de revenu entre 2001 et 2010, en euros

	Loyer médian 2001	Loyer médian 2010	% d'évolution
1^{er} quartile	263 €	353 €	+ 34,1 %
2^{ème} quartile	277 €	371 €	+ 34,0 %
3^{ème} quartile	284 €	374 €	+ 31,8 %
4^{ème} quartile	305 €	385 €	+ 26,1 %

Source : CNAF - réalisation de la mission

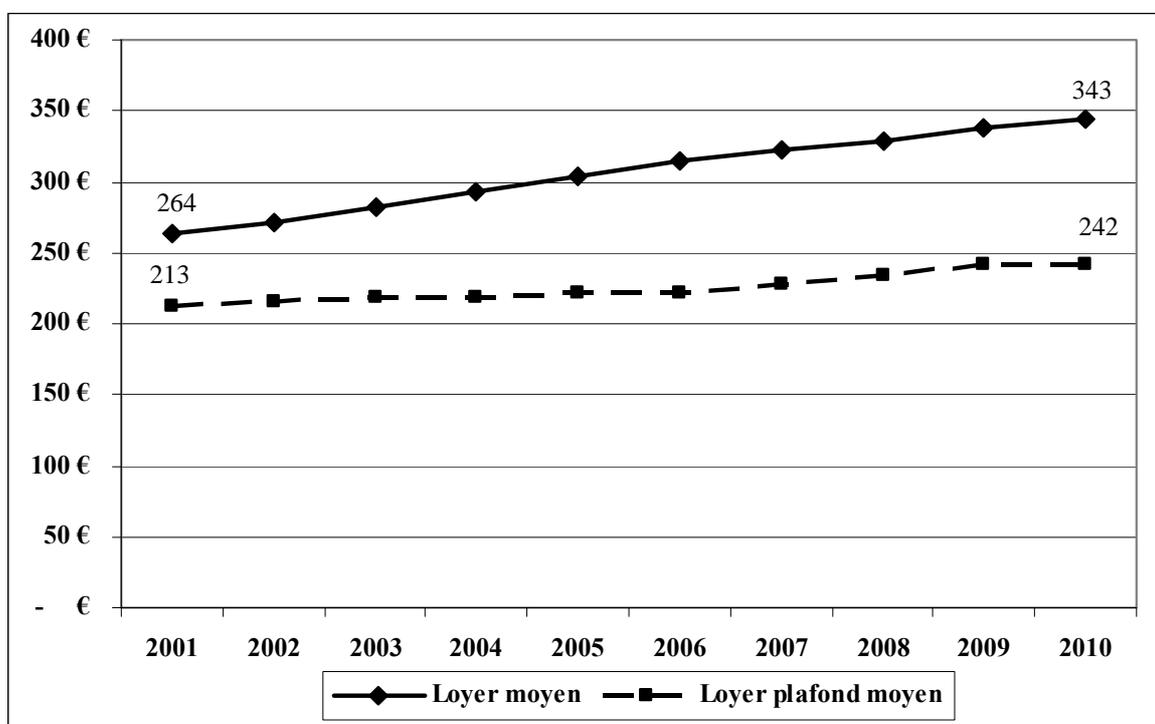
[247] Cette forte augmentation des taux d'effort du premier quartile est donc imputable à d'autres causes (baisse des revenus, effets de structures).

3.1.2.3. Le décrochage des loyers plafonds par rapport aux loyers réels constitue la principale explication de cette augmentation générale des taux d'effort

[248] L'augmentation des taux d'effort s'explique en grande partie par l'écart croissant entre les loyers plafonds fixés par le barème et les loyers réels payés par les allocataires. Seule la partie du loyer inférieure au loyer plafond est prise en compte pour le calcul de l'aide ; toute augmentation du loyer pour les loyers au-dessus du loyer plafond est intégralement supportée par les ménages. Or la part des ménages payant un loyer réel supérieur au loyer plafond n'a cessé de croître ces dernières années.

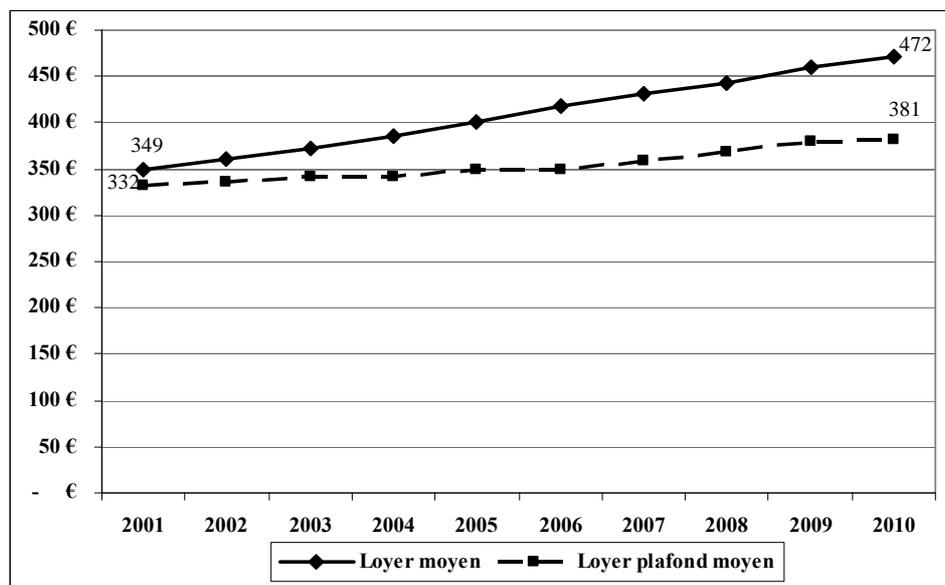
[249] Alors que les loyers réels des allocataires ont augmenté de 32,3 % entre 2001 et 2010, les loyers plafonds appliqués aux allocataires n'ont augmenté que de 13,1 %. Ce décrochage s'observe quelles que soient les configurations familiales.

Graphique 35 : Loyer réel moyen et loyer plafond moyen⁸² pour un isolé, 2001-2010, en euros



Source : CNAF - réalisation de la mission

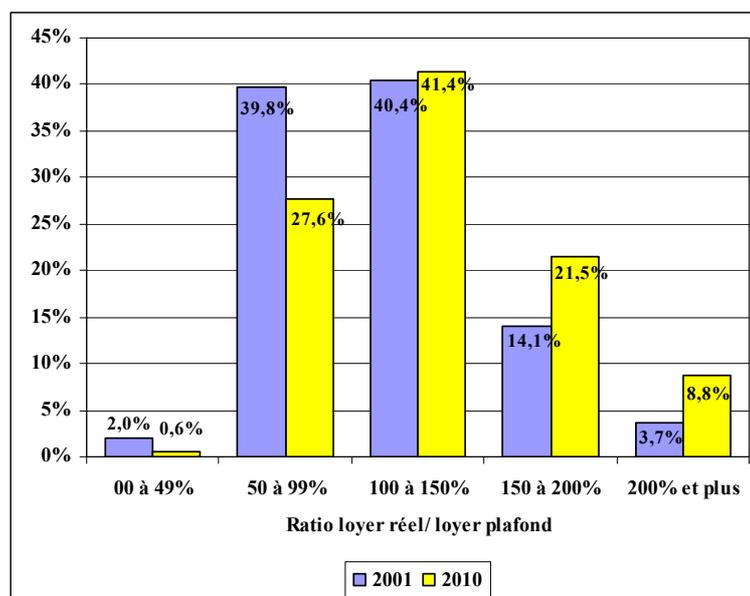
Graphique 36 : Loyer réel moyen et loyer plafond moyen⁸³ pour un couple avec 2 enfants, 2001-2010, en euros



Source : CNAF - réalisation de la mission

[250] En 2010, 71,8 % des loyers étaient supérieurs au loyer plafond ; en 2001, 57,8 % seulement des loyers étaient supérieurs au loyer plafond. Pour ces allocataires supportant un loyer au-delà du loyer plafond, le système des aides personnelles ne constitue plus une protection face aux augmentations des loyers dont ils doivent supporter intégralement la fraction supérieure à l'augmentation du loyer plafond, laquelle est généralement plus faible.

Graphique 37 : Répartition des loyers des allocataires en fonction du loyer plafond, en 2001 et 2010

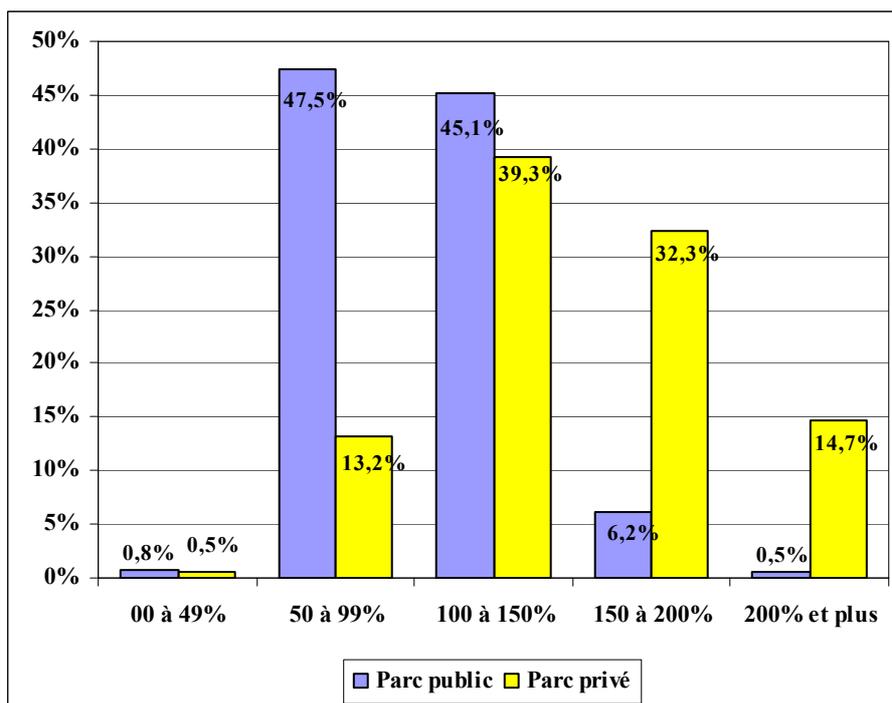


Source : CNAF - réalisation de la mission. Lecture : En 2010, 41,4 % des allocataires ont un loyer réel égal ou supérieur de 50 % au loyer plafond ; 21,5 % des allocataires ont un loyer réel supérieur de 50 à 100 % au loyer plafond.

3.1.2.4. Le décrochage des loyers plafonds, particulièrement fort dans le parc privé concerne également le parc public

[251] La forte augmentation des taux d'effort nets observée dans le secteur dit libre (en ALF et ALS) s'explique par le fait que 86,3 % des loyers réels sont au-delà du loyer plafond et 47 % sont supérieurs à 150 % du loyer plafond. Dans ce secteur, la hausse des loyers n'entraîne aucune augmentation de l'aide au-delà de la revalorisation du loyer-plafond.

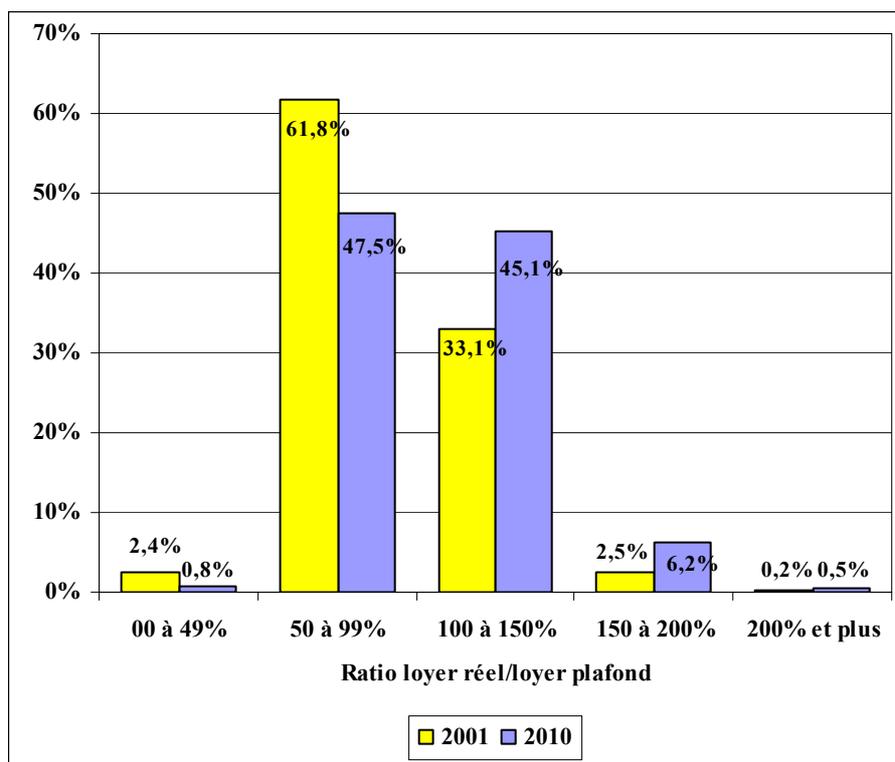
Graphique 38 : Répartition des loyers des allocataires en fonction du loyer plafond, en 2010 dans le parc public et le parc privé



Source : CNAF - réalisation de la mission

[252] Le décrochage des loyers plafonds par rapport aux loyers réels concerne également le parc public, puisqu'en 2010, 51,8 % des loyers pratiqués dans le parc public étaient supérieurs au loyer plafond mais seulement 6,7 % supérieurs à 150 % du loyer plafond. Ce décrochage s'est accentué au cours de la dernière décennie puisqu'en 2001, seuls 35,8 % des loyers du parc public étaient supérieurs au plafond.

Graphique 39 : Répartition des loyers des allocataires en fonction du loyer plafond, en 2001 et 2010 dans le parc public



Source : CNAF - réalisation de la mission

[253] Cette situation résulte de l'absence d'articulation entre les loyers plafonnés des aides personnelles et les loyers plafonnés du parc social, pourtant pilotés par la même direction du ministère du logement. L'évolution observée depuis 10 ans est donc structurelle et, toutes choses égales par ailleurs, sauf changement du mode de pilotage, devrait se poursuivre à l'avenir⁸⁴.

3.2. *Certains ménages connaissent des taux d'effort hors charges difficilement compatibles avec l'accès et le maintien dans le logement*

3.2.1. **Plus d'un million de ménages locataires bénéficiaires des aides personnelles supportent des taux d'effort nets supérieurs à 33 % pour leur seul loyer**

[254] L'augmentation des taux d'effort conduit aujourd'hui un nombre important de ménages allocataires à supporter, après aide au logement, un taux d'effort pour le paiement de leur seul loyer difficilement soutenable.

[255] Un taux d'effort, charges comprises, de 33 % est communément (notamment par les commissions d'attribution dans le secteur social) retenu comme une limite au-delà de laquelle le ménage aura des difficultés à payer son loyer. Il est donc possible de considérer qu'un taux d'effort, hors charges, supérieur à 33 % constitue donc une situation dans laquelle le ménage est exposé à des difficultés financières liées au logement, encore aggravées par le poids des charges (l'impact des charges sur le taux d'effort étant estimé à environ 10 points - cf. chapitre 3.3 qui suit).

Tableau 27 : Répartition des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le secteur locatif en fonction de leur taux d'effort net

Taux d'effort net	Nombre de ménages	En % du total des ménages
< 33 %	3 390 584	75,5 %
> 33 %	1 097 849	24,5 %
Dont 33-50 %	541 420	12,1 %
Dont >50 %	556 429	12,4 %

Source : CNAF, champ : hors foyers, hors étudiants - réalisation de la mission

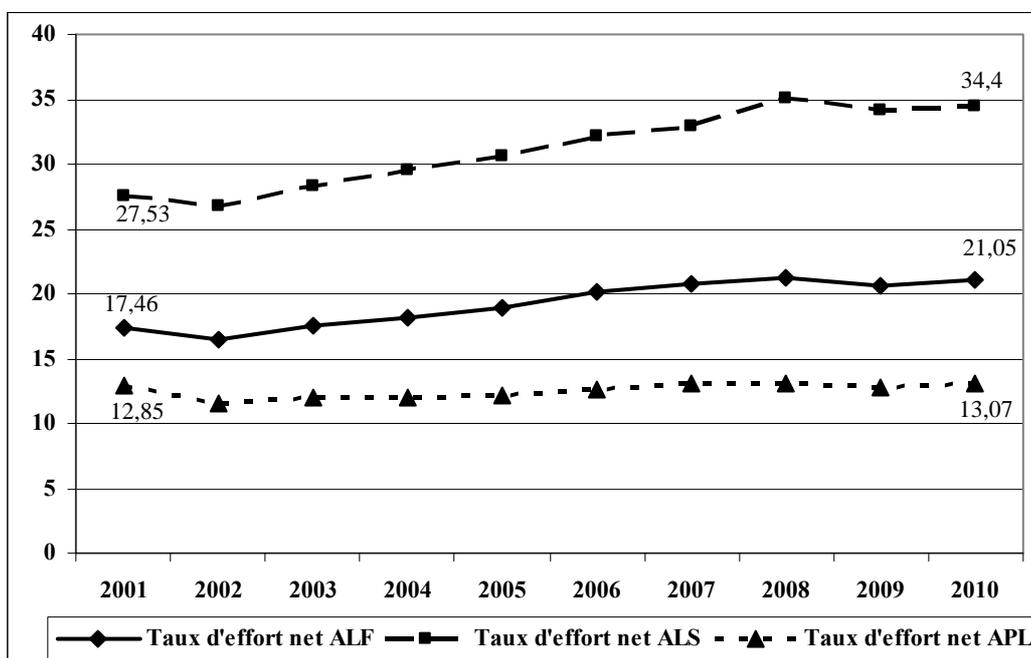
- [256] Ainsi, d'après les chiffres communiqués par la CNAF, près du quart des allocataires dans le secteur locatif supportent des taux d'effort hors charges supérieurs à 33 % et, parmi ces allocataires dont le taux d'effort dépasse 33 %, la moitié supportent des taux d'effort supérieurs à 50 %.
- [257] Ces données, néanmoins, doivent être considérées avec prudence. En effet, l'absence de prise en compte de l'ASPA (le « minimum vieillesse ») dans les ressources des allocataires a pour effet de majorer le taux d'effort d'une partie des plus de 65 ans. Afin de mesurer ce biais, la mission a obtenu de la CNAF des données sur les revenus déclarés par les plus de 65 ans ; il en ressort que 114 000 allocataires de plus de 65 ans ont déclaré des ressources en N-2 inférieures à 6 000 euros, compatibles avec la perception du minimum vieillesse. Il s'agit là d'un maximum, car nombre d'entre eux peuvent ne pas remplir certaines conditions d'éligibilité à l'ASPA. En outre, il n'est pas certain que tous les allocataires concernés par ce biais aient des taux d'effort supérieurs à 33 %. Un autre élément de prudence provient des effets de décalage entre l'année de prise en compte des ressources (N-2) et celle de prise en compte des prestations versées par la CAF (N). Il n'est cependant pas possible de mesurer quantitativement ce biais.
- [258] Ces éléments de prudence sur ces chiffres n'invalident cependant pas le constat qu'une part non négligeable des ménages bénéficiant des aides personnelles supportent des taux d'effort difficilement soutenables, d'une part parce que le nombre des allocataires concernés par ces biais est réduit au regard du nombre d'allocataires supportant des taux d'effort supérieurs à 33 % mais aussi parce que les cas types réalisés par la DGTPE à partir des loyers réellement supportés par les ménages montrent que dans certaines zones, certains ménages ont en moyenne des taux d'effort prohibitifs (voir tableau 36).
- [259] En termes de maintien dans le logement de tels taux d'effort obligent les ménages à des arbitrages budgétaires difficiles, au détriment des dépenses moins immédiatement nécessaires. Le poids des dépenses de logement est déterminant dans la précarité financière de ces ménages. Inévitablement, de tels taux d'effort conduisent à des défauts de paiement, des impayés de loyer, au moindre incident de trésorerie⁸⁵.
- [260] De tels taux d'effort constituent une difficulté insurmontable pour accéder au logement. Par construction, les statistiques disponibles sur les allocataires portent sur des ménages qui ont eu accès à un logement. Nombre des ménages avec des taux d'effort élevés sont vraisemblablement des ménages dont la situation professionnelle ou familiale a connu des modifications affectant négativement leurs ressources. Pour ces ménages de tels taux d'effort constituent un frein à la mobilité résidentielle sauf à rechercher un logement moins cher, c'est-à-dire généralement moins grand ou situé dans des zones aux prix moins élevés. Les statistiques ne font pas état des ménages qui n'ont pas eu accès à un logement ordinaire en raison d'un taux d'effort prévisible considéré comme prohibitif par les bailleurs.
- [261] Quel que soit le cas de figure, ces taux d'effort élevés constituent aujourd'hui une cause majeure des difficultés de logement des ménages.

3.2.2. Les taux d'effort élevés concernent principalement les locataires du parc privé

3.2.2.1. A une très forte sous-solvabilisation dans le parc privé s'oppose une situation globalement favorable dans le parc public

[262] Les taux d'effort nets des aides diffèrent considérablement entre parc privé et parc public. Ces écarts se sont accrues depuis 2001. Dans le parc public (à peu près équivalent dans les statistiques au parc conventionné et donc aux bénéficiaires de l'APL), le taux d'effort médian en 2010 était peu élevé, 13 %, alors qu'en ALF et surtout en ALS, dans le parc privé, les taux d'effort médians sont plus élevés (34,4 % en ALS).

Graphique 40 : Taux d'effort net médian selon le type d'aide des bénéficiaires dans le secteur locatif, 2001-2010



Source : CNAF - réalisation de la mission

[263] La situation actuelle est une conséquence directe des niveaux de loyers très différents auxquels sont exposés les allocataires selon qu'ils sont dans le parc social ou dans le secteur libre. Globalement les loyers des allocataires dans le parc public sont entre 25 et 40 % inférieurs à ceux du parc privé.

Tableau 28 : Ecart entre loyer moyen du parc privé et du parc public des bénéficiaires d'une aide personnelle, en pourcentage, en 2010

Isolés	Sans ressources (RSA)	Zone 1	38,4 %
		Zone 2	27,3 %
		Zone 3	24,6 %
	SMIC	Zone 1	35,7 %
		Zone 2	29,4 %
		Zone 3	26,4 %
	Point de sortie des aides	Zone 1	34,0 %
		Zone 2	28,4 %
		Zone 3	26,2 %
Couples 2 enfants	Sans ressources (RSA)	Zone 1	43,4 %
		Zone 2	35,8 %
		Zone 3	36,1 %
	SMIC	Zone 1	39,0 %
		Zone 2	39,6 %
		Zone 3	35,0 %
	Point de sortie des aides	Zone 1	34,9 %
		Zone 2	32,1 %
		Zone 3	33,2 %

Source : *Maquette de cas-types Paris, DG Trésor et CNAF. - calculs de la mission. Lecture : le loyer moyen d'un bénéficiaire d'une aide personnelle, isolé, avec des revenus du niveau du SMIC, est supérieur de 27,3 % dans le parc privé à celui du même bénéficiaire dans le parc public.*

[264] L'existence d'un barème unique (et notamment de loyers-plafonds uniques) alors même que les niveaux de loyers sont inférieurs de 30 à 40 % dans le parc social conduit à une certaine iniquité dans la couverture des charges de logement par la solidarité nationale. Cette iniquité s'observe également dans l'analyse des restes à vivre médians par unité de consommation des ménages après aide et paiement du loyer (hors charges)

Tableau 29 : Reste à vivre médian par unité de consommation, selon la composition familiale et le type d'aide après paiement du loyer, en euros, en 2010

	APL	ALF	ALS	Toutes aides
Personne seule	573		389	513
Isolé 1 enfant	577	478		532
Isolé 2 enfants	551	467		499
Isolé 3 enfants	560	486		482
Isolé 4 enfants	534	469		465
Isolé 5 enfants et +	516	467		468
Couple sans enfant	592	424	402	509
Couple 1 enfant	650	572		600
Couple 2 enfants	711	651		654
Couple 3 enfants	729	673		707
Couple 4 enfants	696	650		676
Couple 5 enfants et +	653	604		624

Source : *CNAF - réalisation de la mission*

- [265] Quelle que soit la configuration familiale, les allocataires de l'APL disposent de restes à vivre très supérieurs à ceux de l'ALF ou de l'ALS après paiement de leur loyer.
- [266] Cette différence entre parc social et secteur libre s'est en outre renforcée au cours des dernières années. Ce creusement de l'écart entre les allocataires selon le type de logement occupé tient à une proportion de loyers supérieurs au loyer plafond dans le parc libre, ainsi sans doute qu'à l'évolution des revenus des allocataires.

Tableau 30 : Evolution des loyers médians et des revenus fiscaux des allocataires selon le type d'aide entre 2001 et 2010, en pourcentages

	Loyers médians ⁸⁶	Revenus fiscaux *
ALF	+ 37,7 %	+ 8,6 %
ALS	+ 31,2 %	- 1,2 %
APL	+ 26,8 %	+ 10,6 %
Toutes aides	+ 31,5 %	+ 8,1 %

* ce sont les revenus n-2 qui sont pris en compte, donc 1999-2009
 Source : CNAF - réalisation de la mission

- [267] Ainsi, alors que les allocataires de l'APL ont connu une évolution des loyers plus modérée que ceux de l'ALS et de l'ALF, leurs revenus, hors prestations familiales et minima sociaux, sont ceux qui ont le plus augmenté.
- [268] Si la perte de solvabilisation des aides personnelles a concerné tous les allocataires, c'est dans le parc privé que se rencontrent en plus grand nombre les situations où le paiement du loyer constitue une charge difficilement soutenable.

Tableau 31 : Nombre et part des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le secteur locatif supportant des taux d'effort net supérieurs à 33 % de leurs ressources, par type d'aide

	Nombre de ménages avec un taux d'effort net >33 %	% par rapport aux ménages bénéficiaires de l'aide
APL	152 578	7,4 %
ALS	715 304	52,5 %
ALF	206 811	21,1 %
Toutes aides*	1 097 849	24,5 %

* y compris ceux dont le droit est inférieur au seuil de versement
 Source : CNAF - réalisation de la mission

3.2.2.2. Près de 40 % des allocataires du parc privé supportent des taux d'effort prohibitifs pour le paiement de leur loyer

- [269] D'après les statistiques de la CNAF, ce sont les allocataires de l'ALF et surtout de l'ALS qui sont le plus confrontés à des taux d'effort supérieurs à 33 % pour le paiement du seul loyer. 39,4 % des bénéficiaires logés dans le secteur libre (allocataires de l'ALF et de l'ALS) ont des taux d'effort nets supérieurs à 33 % pour leur seul loyer, soit plus de 900 000 ménages.

[270] Les cas types réalisés par la DGTPE pour la mission et le Haut conseil à la famille confirment ces résultats. Non seulement les allocataires du parc privé ont des taux d'effort supérieurs à ceux du parc public, mais, en outre pour certains d'entre eux les taux d'effort sont structurellement prohibitifs.

Les cas-types de la DGTPE

Afin de contrôler les résultats des statistiques fournies par la CNAF et notamment d'apprécier les distorsions liées au mode de comptabilisation des ressources, l'IGAS a demandé à la direction du trésor de simuler des cas types à partir des loyers réels donnés par la CNAF.

Ces cas-types calculent des taux d'effort en prenant en considération l'aide versée en année N, le loyer de l'année N et les ressources de la même année N. Ils s'approchent donc des taux d'effort réellement supportés par les ménages. En outre, sont intégrées aux ressources, non seulement les salaires nets, mais aussi le RSA, les prestations familiales, l'impôt sur le revenu, y compris la prime pour l'emploi et la taxe d'habitation.

Les taux d'effort ont été calculés pour plusieurs cas-types, à partir de la maquette *Paris*. Quatre configurations familiales ont été retenues : célibataire, couple sans enfant, isolé avec deux enfants et couple avec deux enfants. Pour le calcul des prestations familiales et des réductions d'impôt, les enfants sont supposés avoir entre 6 et 10 ans. Les couples sont supposés mariés.

Les taux d'effort sont calculés pour trois niveaux de ressources :

- Un ménage sans ressources, donc au RSA socle;
- Un ménage percevant des salaires pour un total de 1 Smic. Dans le cas du couple, celui-ci est supposé mono-actif ;
- Un ménage percevant des salaires correspondant au point de sortie⁸⁷ des aides personnelles au logement. Dans le cas du couple, celui-ci est supposé mono-actif.

Le taux d'effort net est calculé comme le montant du loyer hors charges net des aides personnelles au logement (hors forfait charges) rapporté au revenu disponible avant aides personnelles au logement (salaires nets, RSA, prestations familiales, impôt sur le revenu, y compris prime pour l'emploi, taxe d'habitation).

Tableau 32 : Taux d'effort net des aides (hors charges) pour des cas types de ménages en fonction du loyer réel moyen (hors charges) des allocataires, en 2001 et 2010

			Isolés		Couples		Isolés 2 enfants		Couples 2 enfants	
			2001	2010	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Sans ressources (RSA socle)	Zone 1	Parc public	8 %	10 %	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	4 %
		Parc privé	34 %	54 %	31 %	48 %	13 %	33 %	14 %	30 %
	Zone 2	Parc public	8 %	13 %	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	4 %
		Parc privé	26 %	37 %	20 %	33 %	12 %	24 %	9 %	20 %
	Zone 3	Parc public	8 %	13 %	6 %	7 %	4 %	5 %	4 %	4 %
		Parc privé	23 %	32 %	20 %	29 %	14 %	23 %	12 %	20 %
SMIC	Zone 1	Parc public	23 %	27 %	20 %	18 %	11 %	10 %	12 %	9 %
		Parc privé	34 %	43 %	33 %	35 %	20 %	27 %	22 %	24 %
	Zone 2	Parc public	23 %	26 %	19 %	19 %	11 %	10 %	12 %	9 %
		Parc privé	32 %	37 %	28 %	32 %	19 %	23 %	21 %	22 %
	Zone 3	Parc public	24 %	25 %	19 %	19 %	10 %	11 %	12 %	9 %
		Parc privé	31 %	35 %	29 %	30 %	18 %	21 %	19 %	21 %
Point de sortie des aides	Zone 1	Parc public	24 %	28 %	22 %	24 %	16 %	20 %	17 %	19 %
		Parc privé	36 %	43 %	32 %	37 %	22 %	33 %	25 %	29 %
	Zone 2	Parc public	23 %	28 %	22 %	22 %	16 %	20 %	17 %	19 %
		Parc privé	33 %	39 %	30 %	34 %	23 %	28 %	21 %	28 %
	Zone 3	Parc public	24 %	27 %	21 %	21 %	15 %	19 %	16 %	18 %
		Parc privé	31 %	37 %	29 %	31 %	22 %	27 %	21 %	27 %

Source : Maquette de cas-types Paris, DG Trésor et Cnaf.

3.2.2.3. Malgré la situation nettement privilégiée du secteur social, un certain nombre d'allocataires y supportent des taux d'effort supérieurs à 33 %

[271] D'après les statistiques de la CNAF, 150 000 bénéficiaires de l'APL seraient également dans cette situation bien que logés dans un parc dont les loyers sont conventionnés. La fragilité du décompte des ressources (voir l'encadré en préambule de ce chapitre) dans les statistiques fournies par la CNAF et notamment l'existence de locataires dont les ressources sont nulles, invite à ne pas retenir un chiffre définitif. Néanmoins, même en excluant les allocataires du premier quartile de revenus (et donc ceux dont les ressources sont nulles), les statistiques de la CNAF dénombrent encore près de 65 000 ménages dont le taux d'effort est supérieur à 33 % dans le parc conventionné.

[272] Les cas types réalisés par la DGTPE confirment l'existence de ces allocataires dont le taux d'effort est difficilement soutenable dans le parc public. Les cas types de la DGTPE raisonnent sur des loyers moyens ; or les loyers dans le parc public peuvent varier, à surface équivalente, du simple au double. Or certains ménages, notamment les isolés et les couples sans enfant au niveau du SMIC supportent des taux d'effort de plus de 25 % dans le parc public pour un loyer moyen. Les ménages soumis aux loyers les plus élevés du parc public peuvent donc voir leur taux d'effort net augmenter substantiellement par rapport aux cas types calculés par la DGTPE et passer au-delà de la limite des 33 %.

[273] La mission considère que l'existence, dans le parc conventionné, d'une population qui, bien que bénéficiant d'aides personnelles, doit supporter des taux d'effort hors charges de plus de 33 % est significative de l'inadaptation du système d'aide tel qu'actuellement défini, aux enjeux sociaux de la politique du logement. Il faut rappeler à ce stade que les commissions d'attribution du logement social calculent un taux d'effort charges comprises et fixent à 33 % le plafond de taux d'effort pour entrer dans un logement. Cela signifie que l'articulation entre les loyers pratiqués dans le parc social, les revenus de certains ménages et le montant de l'APL ne permet pas à tous les ménages modestes, notamment les plus pauvres d'entre eux, d'avoir accès au logement pour des raisons financières.

3.2.3. Les isolés et les couples sans enfants supportent les taux d'effort les plus importants ; les familles monoparentales ont les restes à vivre les plus faibles

[274] Quel que soit le parc, les isolés et les couples supportent des taux d'effort nets très supérieurs aux ménages avec enfants (voir graphique 36). Cela s'observe également dans les cas types réalisés par la DGTPE (voir 3.2.2.3).

[275] Cela s'explique en partie par la familialisation du barème qui majore fortement l'impact des aides pour les ménages avec des enfants.

Tableau 33 : Taux d'effort net médian des allocataires en 2010

	Taux d'effort brut médian	Taux d'effort net médian	Impact de l'aide sur le taux d'effort médian
Isolés	43,4	26,3	39,3
Isolés avec 1 enfant	36,8	17,4	52,7
Isolés avec 2 enfants	35,5	14,8	58,4
Isolés avec 3 enfants	32,6	9,1	72,3
Couples sans enfant	35,8	22,2	37,9
Couples avec 1 enfant	29,2	16,9	42,2
Couples avec 2 enfants	24,5	14,6	40,5
Couples avec 3 enfants	21,5	11,5	46,6

Source : CNAF - réalisation de la mission

[276] Si l'on considère les restes à vivre par unité de consommation, le constat reste le même concernant les isolés et les couples sans enfant : ce sont ces ménages qui disposent des restes à vivre les plus faibles. En outre, leur moindre accès au parc social que les familles avec enfant les conduit préférentiellement vers le parc privé où les taux d'effort sont structurellement plus élevés.

Tableau 34 : Part des isolés et des couples sans enfant bénéficiaires de l'APL dans l'ensemble des isolés et des couples sans enfant bénéficiaires des aides en 2010, en pourcentages

	Part des bénéficiaires de l'APL
Isolés	40,6 %
Couples	43,4 %
Ensemble des bénéficiaires	46,8 %

Source : CNAF - réalisation de la mission

[277] Il faut remarquer que les ménages monoparentaux, malgré un barème d'aides personnelles plus favorable, ont des restes à vivre inférieurs aux couples avec enfants et ces restes à vivre décroissent avec le nombre d'enfants. Leurs niveaux de revenus étant inférieurs, l'aide ne compense que partiellement les inégalités de revenus.

Tableau 35 : Reste à vivre médian par unité de consommation, selon la composition familiale après paiement du loyer, en euros, en 2010

	Toutes aides
Personne seule	513
Isolé 1 enfant	532
Isolé 2 enfants	499
Isolé 3 enfants	482
Isolé 4 enfants	465
Isolé 5 enfants et +	468
Couple sans enfant	509
Couple 1 enfant	600
Couple 2 enfants	654
Couple 3 enfants	707
Couple 4 enfants	676
Couple 5 enfants et +	624

Source : CNAF - réalisation de la mission

[278] Dans le parc social, le défaut d'articulation entre les barèmes de l'APL et les barèmes du logement social peuvent expliquer les taux d'effort importants des isolés et des couples sans enfant. Compte-tenu de la structure des logements dans le parc social (peu de petites surfaces), les isolés et les couples sans enfants occupent des surfaces par personne plus importantes que les ménages avec enfants mais ce surcroît de surface, et donc de loyer (puisque le loyer dépend des mètres carrés), n'est pas pris en compte dans le barème de l'APL (qui fixe des plafonds de loyer en fonction de la composition du ménage, indépendamment de la surface).

[279] Cet effet touche particulièrement les personnes âgées qui lorsque leurs enfants quittent le domicile voient le plafond de loyer de l'APL baisser sans que le loyer réel ne change. Ces ménages âgés sont vraisemblablement nombreux parmi les isolés ou les couples supportant des taux d'effort importants dans le parc public.

[280] Dans le parc privé le renchérissement des petites surfaces est un phénomène bien avéré qui constitue l'explication majeure de l'importance du taux d'effort des isolés et des couples sans enfant.

3.2.4. Les marchés locaux du logement jouent un rôle décisif mal pris en compte par le barème des aides personnelles

[281] Ce point est traité dans le rapport thématique n°2, « les aides personnelles et la politique du logement », chapitre 2.

3.3. *L'insuffisante prise en compte des dépenses liées aux charges ajoute aux difficultés des ménages*

[282] L'ensemble des analyses menées, à partir des données de la CNAF, sur les taux d'effort et les restes à vivre des ménages a exclu du champ d'investigation la question des charges⁸⁸. Contrairement aux loyers réels qui sont connus, la CNAF ne connaît pas les charges réelles des bénéficiaires des aides personnelles au logement ; en effet, le calcul de l'aide ne se fonde pas sur les charges réellement payées par les ménages mais retient un forfait dépendant de la configuration familiale et de la zone. La mission regrette cet état de fait qui ne permet pas de connaître avec précision le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages allocataires.

Recommandation n°12 : Donner à la CNAF mission de demander annuellement le montant des charges payées par les allocataires.

[283] Cette collecte pourrait se faire chaque année en même temps que l'appel des loyers. Pour les charges payées individuellement par les allocataires, un système d'échanges avec les opérateurs d'eau et d'énergie pourrait être mis en place ou bien une demande des récapitulatifs annuels pourrait être exigée des allocataires au moment de la demande de renouvellement de l'aide. Le coût de gestion de la collecte des charges (une ou deux pièces de plus à intégrer annuellement) devrait être réduit. Le gain en termes de connaissance de la réalité des dépenses des bénéficiaires et donc de mesure de l'efficacité des politiques publiques semble mériter ce surcroît de dépenses.

[284] Le montant moyen des forfaits charges versés par la CNAF en secteur locatif est de 60,29 euros par mois en 2010, soit 723,5 euros par an. Ce montant est très inférieur aux charges réellement supportées par les locataires. En moyenne, selon les comptes du logement 2011, les locataires du parc social supportent des dépenses de charge et d'énergie de 2 200 euros par an (183 euros par mois) et les locataires du secteur libre de 2 000 euros par an (167 euros par mois). Une étude récente de la DREES à partir de l'enquête logement de 2006⁸⁹ estimait que 30 % des bénéficiaires supportaient des dépenses de charge supérieures de plus de 100 euros à leur forfait charges.

[285] En conclusion de son étude, la DREES estime que pour le tiers des bénéficiaires, les dépenses de logement excèdent de plus de 200 euros l'aide personnelle au logement qu'ils perçoivent.

[286] La partie des charges locatives, non prise en charge par le forfait des aides personnelles, s'ajoute au taux d'effort supporté pour le paiement du loyer. Sur la base du revenu moyen des allocataires, le taux d'effort serait majoré de 9,5 points dans le secteur libre et de 11 points dans le secteur privé. Cela aboutirait à des taux d'effort net, charges comprises de 36,9 % dans le parc privé et de 24,1 % dans le parc public.

- [287] Ces estimations sont concordantes avec celles que fournit une étude récente de l'ONPES⁹⁰. Le taux d'effort net charges comprises des ménages des trois premiers déciles de revenus de la population française (globalement ceux éligibles aux aides personnelles) était, d'après l'enquête logement de 2006, de 26,3 % pour les locataires du parc social et de 38,9 % pour ceux du secteur privé.
- [288] L'écart entre le forfait de charges et les charges réellement supportées par les allocataires s'est accru au cours de la dernière décennie, sous l'effet de la sous-actualisation du forfait de charges par rapport à l'évolution des charges réellement supportées par les allocataires. On a vu plus haut que de 2001 à 2010 cette sous-actualisation a réduit d'environ 0,8 milliard d'euros le pouvoir d'achat des aides personnelles en 2010.
- [289] Il importe de souligner que le poids des charges pèse d'autant plus fortement sur les ménages que leurs revenus sont faibles ; d'une part, parce que le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais aussi parce que l'écart entre le forfait et les charges réelles est intégralement supporté par le ménage quelles que soient ses ressources. Pour les locataires ne disposant que de 50 % du revenu moyen, le poids des charges serait doublé et représenterait un taux d'effort de près de 20 % en sus du loyer.
- [290] En conclusion, l'efficacité sociale des aides personnelles s'est détériorée au cours de la dernière décennie, qui a vu les taux d'effort des bénéficiaires augmenter, certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'effort prohibitifs, encore renforcés par le poids des charges. Par delà une efficacité globale mesurée en moyenne, le système des aides personnelles n'est plus, pour l'ensemble des bénéficiaires, une garantie pour pouvoir accéder à un logement ou s'y maintenir.
- [291] La mission analyse dans le rapport joint, intitulé « *les aides personnelles dans la politique du logement* », la manière dont le système des aides personnelles au logement s'est progressivement déconnecté, au cours des dernières années, de la réalité des marchés du logement : la diversité des situations respectives des locataires du parc privé et du parc public est mal prise en compte, et s'agissant des propriétaires, les aides personnelles apparaissent de moins en moins adaptées à l'évolution des prix de l'immobilier.
- [292] Cette déconnexion résulte en partie d'un défaut d'articulation des aides personnelles avec les autres outils de la politique du logement, alors même qu'elles en sont un instrument majeur, comme en témoigne leur poids dans l'ensemble des aides publiques au logement (40 % des 40,6 milliards d'euros en 2010⁹¹).
- [293] La mission propose, dans le rapport n°2, des pistes d'évolution du barème qui permettraient de remédier à cette situation.
- [294] Cette perte d'efficacité se double de modalités de gestion et de versement qui font des aides personnelles, une prestation dont le montant est instable et imprévisible pour les bénéficiaires dont les ressources sont précaires. Le fait que, dans certains cas, les aides ne soient pas versées au moment où elles seraient le plus nécessaires, est un facteur majeur d'inefficacité sans doute au moins aussi important que l'augmentation des taux d'effort.

4. CERTAINES REGLES DE GESTION DES AIDES PERSONNELLES FRAGILISENT LES MENAGES ET PENALISENT LEUR REPRISE D'ACTIVITE

- [295] Les aides personnelles constituent une prestation sociale sous condition de ressources affectée à une dépense récurrente, et globalement constante, la dépense de logement.
- [296] Néanmoins l'appréciation des ressources pour le calcul de l'aide reposant sur les données fiscales de l'année N-2, l'aide versée à l'allocataire est susceptible de n'être pas adaptée à sa situation de l'année N. Cette difficulté concerne non seulement les aides personnelles au logement mais aussi, plus largement, l'ensemble des prestations sous conditions de ressources des ménages.
- [297] C'est la raison pour laquelle existent des mécanismes qui permettent d'intégrer au calcul les changements de situation connus par les allocataires en année N. Cela implique que le montant de l'aide peut varier au cours d'une même année à plusieurs reprises, à la hausse comme à la baisse, selon la situation de l'allocataire alors même que les charges de logement demeurent inchangées.
- [298] Pour les ménages l'absence de prévisibilité de ces variations est un facteur certain de difficultés dans la gestion de leur budget. En outre, il faut souligner que ces variations peuvent avoir des effets fortement désincitatifs à la reprise d'activité, le taux marginal d'imposition pouvant être très important (parfois même supérieur à 100 %).
- [299] Ainsi, le système actuel, conçu au départ pour prendre en compte les changements de situation des ménages lorsque ceux-ci voyaient leur situation financière se dégrader, aboutit aujourd'hui à pénaliser fortement ces mêmes ménages.
- [300] La mission souligne tout particulièrement que pour les ménages modestes bénéficiaires des aides personnelles, le caractère imprévisible et incompréhensible de leur montant et le fait que, dans certains cas, les aides ne soient pas versées au moment où elles seraient le plus nécessaires, est un facteur majeur d'inefficacité sans doute au moins aussi important que l'augmentation des taux d'effort.

4.1. Bien que conçus comme favorables aux ménages, les mécanismes de neutralisation et d'abattement emportent aujourd'hui de nombreux effets négatifs

4.1.1. Les mécanismes d'abattement et de neutralisation permettent de tenir compte des changements de situation des allocataires pour le calcul de l'aide personnelle au logement

- [301] Dès lors que les ressources prises en considération sont celles de N-2 pour le calcul de l'aide, le montant de celle-ci pourrait ne plus correspondre aux besoins des ménages dans le cas où ceux-ci connaîtraient un changement de situation affectant leurs ressources en année N (par exemple le chômage non indemnisé en année N alors que l'allocataire avait un emploi et des ressources en année N-2). Aussi afin de prendre en considération ces changements de situation, limitativement définis, il est appliqué un abattement (sauf exception de 30 %) ou une neutralisation (c'est-à-dire un « abattement » de 100 %) sur les ressources déclarées par l'allocataire en année N-2. Ces mécanismes majorent fortement le niveau de l'aide, celle-ci étant maximale dans le cas d'une neutralisation.

[302] Ces abattements et neutralisations s'appliquent à un certain nombre de cas limitativement définis. Dans les situations où un allocataire aurait droit à deux mesures de ce type, c'est celle qui est la plus avantageuse pour lui qui s'applique.

Tableau 36 : Les principaux cas d'abattement et de neutralisation

Cas	Type de mesure	Ressources concernées	Dates d'effet	
			Début	Fin
Décès, divorce, séparation légale ou de fait	Neutralisation (100 %)	Toutes les ressources du conjoint ou concubin absent	Mois suivant l'évènement (M+1)	Mois au cours duquel la situation prend fin
Détention ou cessation d'activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans ou de plusieurs enfants	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Idem	Idem
Chômage total non indemnisé depuis au moins deux mois consécutifs de date à date (ou ASS ou Ata) ⁹²	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Idem	Idem
Bénéficiaire du RSA socle	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Idem	Mois suivant la fin du RSA socle.
Chômage indemnisé depuis au moins deux mois consécutifs de date à date ⁹³	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles et IJ de sécurité sociale	Deuxième mois suivant l'évènement (M+2)	Mois au cours duquel il y a reprise de l'activité professionnelle
Chômage partiel pendant au moins 40 heures sur deux mois consécutifs	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles et IJ de sécurité sociale	Deuxième mois suivant l'évènement (M+2)	Mois au cours duquel il y a reprise de l'activité professionnelle
Cessation d'activité professionnelle avec admission au bénéfice : - d'un avantage vieillesse - d'une pension d'invalidité - d'une rente accident du travail - de l'AAH ou de la PCH	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale et les préretraites	Mois suivant la réunion des deux conditions (M+1)	Mois au cours duquel une des deux conditions n'est plus remplie
Interruption pendant au moins 6 mois de l'activité professionnelle pour longue maladie (ALD ou grave maladie)	Abattement (30 %) même si maintien conventionnel du salaire	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Mois suivant l'expiration du délai de 6 mois si attestation de l'assurance maladie	Mois au cours duquel il y a reprise de l'activité professionnelle (même thérapeutique) ⁹⁴
Deux conjoints avec des revenus qui chacun excèdent 12 fois la BMAF	Abattement forfaitaire (95€)	Sans objet	Sans objet	Sans objet
En cas d'une double résidence imposée par des contraintes professionnelles	Abattement forfaitaire	Sans objet	Mois suivant l'évènement (M+1)	Mois au cours duquel la situation prend fin

Source : CNAF - Réalisation de la mission

[303] Au 31 décembre 2010, 28,8 % des allocataires du secteur locatif bénéficiaient d'une mesure d'abattement ou de neutralisation, soit 1 459 708 allocataires. Ces mécanismes sont donc très largement répandus et leurs effets sont majeurs.

[304] Si la plupart de ces mesures visent à compenser la perte imprévisible ou involontaire de ressources, il convient de souligner que la logique ici retenue est statutaire et que ce ne sont pas l'ensemble des situations de perte de revenus qui sont concernées. Ainsi un allocataire ayant connu une forte baisse de ses revenus, liée le cas échéant à la perte de son emploi et à l'occupation d'un nouvel emploi moins bien rémunéré ou à temps partiel, ne bénéficiera pas de ces mesures alors même que les conséquences sur son revenu peuvent être plus importantes que pour des allocataires en chômage indemnisé, par exemple.

Recommandation n°13 : Etudier la création d'un cas d'abattement sur les ressources pour les allocataires dont les ressources de l'année N sont très inférieures aux ressources déclarées en année N-2.

[305] Un tel dispositif qu'il est difficile de chiffrer en l'absence de définition de tous les paramètres pourrait être ouvert aux allocataires, dès lors que sur une période de plusieurs mois consécutifs (trois, par exemple), leurs ressources ont baissé d'un certain pourcentage par rapport à N-2. La mission n'ignore pas que cela alourdirait quelque peu la gestion de certains dossiers d'allocataires.

[306] A l'inverse, il conviendrait de revoir les cas d'abattement et de neutralisation qui n'obéissent plus à aucune justification. Ainsi en va-t-il de l'abattement pour double activité qui devait inciter au travail des femmes dans un contexte ancien de forte sous activité des femmes. Néanmoins, l'avantage d'aide est tel - 3,4 euros supplémentaires en ALS en moyenne et 2,5 euros en APL et ALF - qu'il ne saurait constituer une quelconque incitation.

Recommandation n°14 : Suppression de l'abattement double activité.

[307] Le bénéfice de cette mesure devrait être d'environ 4 millions d'euros selon le ministère du logement.

4.1.2. Les dates d'effet des mesures, d'une grande complexité, sont systématiquement défavorables aux allocataires

[308] Afin de limiter le coût des abattements et neutralisation, les dates d'effet ont été rendues systématiquement défavorables pour les allocataires, puisque le bénéfice de la mesure est reporté de un ou deux mois (respectivement dans les cas de neutralisation et d'abattement) et que la fin de la mesure s'applique au mois en cours. La mission considère que cette logique est contraire à l'objectif général des aides personnelles au logement qui est de permettre aux ménages modestes de faire face à leurs dépenses de logement.

[309] La problématique des dates d'effet devient d'une infinie complexité lorsque se succèdent des mesures d'abattement et de neutralisation. C'est la situation en cours au dernier jour du deuxième mois qui détermine la mesure à appliquer. Outre que cette règle peut créer des situations assez inéquitables, elle est, en gestion, génératrice d'erreurs pouvant entraîner des rappels ou des indus⁹⁵.

Exemples des conséquences des dates d'effet sur des mesures successives

Les exemples qui suivent sont tirés du suivi législatif « Ressources »⁹⁶ de la CNAF.

Cas n°1 : Chômage non indemnisé du 15/09 au 02/11 puis indemnisé à compter du 03/11 : au dernier jour du deuxième mois, la situation ouvre droit à un abattement ; cette situation ayant débuté en novembre, l'abattement n'a lieu qu'en janvier.

Cas n°2 : Chômage non indemnisé du 15/09 au 14/11 puis indemnisé à partir du 15/11 : au dernier jour du deuxième mois, la situation ouvre droit à une neutralisation puisqu'à la différence du cas précédent le chômage non indemnisé a duré deux mois ; cette situation ayant débuté en septembre, la neutralisation aura

lieu dès octobre ; en novembre, la situation ouvrant droit à la neutralisation se termine mais laisse place à une situation ouvrant droit à un abattement qui sera donc appliqué dès novembre.

Ainsi alors que la situation des deux allocataires est assez similaire (dans le premier cas, l’allocataire bénéficie de 12 jours d’indemnisation supplémentaire), les conséquences sont très éloignées sur le mode de calcul de l’aide.

[310] La mission considère que la finalité des aides personnelles au logement est d’aider les ménages qui en ont besoin à supporter leurs dépenses de logement. Les règles de gestion doivent concourir à la réalisation de cet objectif plutôt que de viser à minorer ou différer le bénéfice de l’aide.

Recommandation n°15 : Aligner les dates d’effet d’entrée dans les mesures d’abattement et de neutralisation au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu.

[311] La mission estime que le coût d’une telle mesure serait dans une fourchette comprise entre 117 millions d’euros et 196 millions d’euros en année pleine. La mission a utilisé des éléments de calcul transmis par la CNAF sur le coût du décalage d’un mois de la date d’effet de sortie des mesures d’abattement et de neutralisation. Ce coût est évalué entre 6,5 M€ et 10,9 M€ selon que l’on considère que les personnes concernées soit voient leur aide diminuer d’un montant moyen de 92 €⁷, soit perdent la totalité de l’aide qu’elles percevaient le mois précédent, d’un montant moyen de 218 €⁸. La mission a établi son chiffrage en postulant que les entrées dans ces mesures étaient aussi nombreuses que les sorties, et que l’avancée des dates d’effet au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu représente un décalage d’un mois et demi de la date d’effet (l’abattement entrant en vigueur au bout de deux mois, et la neutralisation au bout d’un mois).

[312] Le cas du chômage partiel présente une complexité encore plus grande puisque aux deux mois de délai pour l’entrée dans la mesure s’ajoute l’exigence d’un travail de 40 heures sur deux mois. Les exemples donnés par la CNAF dans le suivi législatif portant sur les ressources montrent que la mesure est susceptible de s’appliquer puis d’être retirée puis de s’appliquer à nouveau plusieurs fois dans la même année.

Schéma 2 : Exemple de la variabilité des mesures d’abattement applicables en chômage partiel

	Durée travaillée	Total sur 2 mois	Mesure applicable
Janvier	15 h	40 h	
Février	25 h		
Ensuite le calcul au mois le mois commence à compter de mars mois du début de la mesure d’abattement (M + 2)			
Mars	20 h		Abattement mars (M+ 2)
	+	29 h	
Avril	9 h		29 h < 40 h fin d’abattement
	+	39 h	
Mai	30 h		
	+	30 h	
Juin	00 h		
	+	45 h	

Juillet	45 h	}	50 h
	+		
Août	5 h	}	→ (M + 2) Pas d'abattement août en raison de l'absence de chômage partiel indemnisé sur juin
	+		
Ensuite le calcul au mois le mois commence à compter de septembre mois du début de la mesure d'abattement (M + 2)			
Septembre	10 h	}	→ Reprise de l'abattement septembre (M + 2)
	+		
		}	40 h
Octobre	30 h		
	+	}	→ Abattement
		}	35 h
Novembre	5 h		
			< 40 h fin d'abattement Novembre

Source : CNAF

Recommandation n°16 : Accorder à tout salarié en chômage partiel une mesure d'abattement, quel que soit le nombre d'heures travaillées.

- [313] Au regard des incertitudes qui entourent le nombre de personnes en chômage partiel, nombre fluctuant avec la conjoncture économique, il n'a pas paru pertinent à la mission de procéder à un chiffrage qui se serait appuyé sur la situation de 2010 ou de 2009. Il importe de souligner cependant que le nombre de personnes en chômage partiel, faible au regard de l'ensemble des bénéficiaires des aides personnelles, aboutirait à limiter le coût d'une telle mesure.
- [314] Dans la même perspective, concernant les dates d'effet, la mission considère que le fait que les aides personnelles ne soient versées, pour les nouveaux allocataires, que le mois suivant l'entrée dans les lieux conduit un certain nombre de ménages à connaître des difficultés. En effet le premier mois d'entrée dans les lieux est souvent l'occasion d'acquitter des dépenses d'emménagement (caution, équipement, mois d'avance) et c'est précisément à ce moment que l'aide n'est pas versée. La plupart des interlocuteurs de la mission ont soulevé cette incohérence, et notamment les gestionnaires des fonds de solidarité logement qui ont développé des aides spécifiques pour le paiement du premier mois de loyer. Il apparaît de bonne gestion que d'éviter la coexistence de deux modalités d'aide qui ont le même objectif mais sont versées par deux dispositifs différents.

Recommandation n°17 : Verser les aides personnelles au logement dès le premier mois d'entrée dans les lieux d'un nouvel allocataire, au prorata du loyer dû.

- [315] Cette recommandation ne remet pas en cause la mesure prise en 2011 de suppression de la rétroactivité des aides. En effet, pour les primo-demandeurs, la réglementation prévoit que l'ouverture du droit démarre le mois suivant celui au cours duquel prend effet le loyer prévu par le bail, en cas de demande concomitante à un premier emménagement, ou le mois de la demande lorsque celle-ci est déposée alors que les conditions d'ouverture sont préalablement réunies (cas des allocataires réunissant les conditions du bénéfice de l'aide et qui demandent l'aide postérieurement à leur emménagement). Cette différence de traitement n'a pas de réelle justification. La proposition de la mission revient donc à proposer que l'aide soit versée au mois au cours duquel la demande est déposée et les conditions d'éligibilité réunies, sans mois de carence.

[316] A partir d'éléments transmis par la CNAF, la mission a estimé le coût de la suppression du mois de carence à 54 millions d'euros. Il importe de souligner que cette mesure ne changerait pas la situation des allocataires demandant l'aide avec retard mais uniquement celle des allocataires qui remplissent lorsqu'ils emménagent remplissent les conditions et formulent leur demande dès le premier mois. En 2010, pour évaluer le gain de la suppression de la rétroactivité des aides, la CNAF avait produit une étude se fondant sur des données transmises par la CAF de Perpignan, extrapolées à l'ensemble du territoire. A partir de ces données, il était possible d'estimer à 977 000 les nouveaux demandeurs d'aide chaque année, parmi lesquels 25 % voyaient leurs droits débiter au mois de la demande. La mission a procédé au chiffrage de la mesure en considérant que chacun de ces 25 % bénéficiait d'une aide au logement moyenne.

4.1.3. Une variabilité des aides qui nuit à la sécurisation des allocataires

[317] La grande complexité des règles d'abattement et de neutralisation porte tort à l'objectif de lisibilité des prestations pour les assurés sociaux. Cela a pour conséquence d'interdire aux allocataires, notamment ceux qui connaissent de fréquents changements de situation en raison de la précarité de leur activité professionnelle, de prévoir les montants d'aide dont ils pourront bénéficier d'un mois sur l'autre. S'agissant de dépenses constantes et récurrentes comme les dépenses de logement, la variabilité et l'imprévisibilité des aides conduit les ménages à constater en fin de mois un montant d'aide qui peut être supérieur mais aussi inférieur à leurs attentes. S'agissant de ménages sans aucune marge budgétaire, cette situation n'est pas acceptable.

[318] En outre, compte-tenu du développement du tiers payant, cette variabilité des aides porte également préjudice aux bailleurs, personnes physiques ou morales, qui doivent recalculer le loyer résiduel dû par l'allocataire. Or, dans le cas notamment d'une reprise d'activité après abattement ou neutralisation, la baisse de l'aide intervient à la fin du mois de reprise, sans que le bailleur qui a déjà réalisé sa quittance n'ait pu intégrer cette modification de l'aide. Pour le bailleur le loyer appelé est donc inférieur à ce qu'il aurait dû être et cela induit des coûts de gestion pour récupérer la somme due par le locataire ; pour le locataire naît une dette à honorer le ou les mois suivants.

[319] Une étude menée par la CNAF pour la mission, permet d'approcher l'impact de la variabilité des aides en comparant à la fin de deux trimestres consécutifs la liste des allocataires bénéficiant d'une mesure d'abattement ou de neutralisation et en identifiant ainsi ceux qui ont perdu le bénéfice de la mesure. 9,2 % des allocataires bénéficiaires d'une mesure d'abattement ou de neutralisation (soit à peu près 3 % de l'ensemble des allocataires) ont ainsi, d'un trimestre sur l'autre, perdu le bénéfice d'une de ces mesures et cela a entraîné pour 70 % d'entre eux une diminution de montant d'aide comprise en moyenne entre 90 et 100€ par mois (pour des ménages dont il faut rappeler que la grande majorité a des revenus inférieurs au SMIC). Il faut en outre remarquer que 18 453 ménages ont perdu le bénéfice de l'aide en raison de leur sortie du dispositif d'abattement ou de neutralisation.

4.1.4. Des effets fortement pénalisants en cas de reprise d'activité

[320] La fin des abattements et neutralisation lors d'une reprise d'activité, et le jeu combiné des dates d'effet applicables, conduit à des baisses de montant d'aide qui peuvent s'avérer importantes et durables notamment en cas de reprise d'activité discontinuë. Si l'activité est à temps partiel ou à durée déterminée de quelques semaines par exemple, le taux marginal d'imposition⁹⁹ induit par la fin de l'application d'une mesure d'abattement ou de neutralisation peut atteindre 100 %.

- [321] Sans même considérer cette extrémité dont rien n'indique cependant qu'elle est rare, la reprise d'activité entraîne systématiquement une perte d'aide, en général peu anticipée par l'allocataire. Dans le cadre des travaux de mise en œuvre du RSA puis, plus récemment avec le rapport de Marc-Philippe Daubresse, *Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion*, la question de l'effet de désincitation à la reprise d'activité créée par ces mécanismes a été soulevée. Pour autant, il importe de souligner que la situation n'est pas limitée aux seuls bénéficiaires du RSA socle, mais concerne tous ceux qui reprennent une activité après une période de chômage, indemnisé ou non.
- [322] Il n'y a pas de solution simple permettant de remédier à ces effets car il y a nécessairement un décalage entre la connaissance des ressources à prendre en compte pour le calcul de l'aide, et le versement effectif de l'aide, sauf à instaurer pour les aides personnelles comme pour le RSA, une déclaration trimestrielle de ressources. La mission considère cependant qu'une telle voie amènerait davantage encore de variabilité des aides personnelles et serait donc radicalement contraire à l'objectif de stabilité et de prévisibilité pour les allocataires. En revanche il apparaît possible de décaler dans le temps l'impact de la reprise d'activité sur le niveau de l'aide.

Recommandation n°18 : Prendre en considération les changements de situation qui aboutiraient à une baisse du droit trois mois après leur survenue.

- [323] Cela permettrait de garantir des ressources stables pour trois mois pour les ménages, s'agissant d'une dépense qui est elle-même constante. De plus alors que dans le système actuel, les allocataires reprenant un emploi voient leur allocation baisser immédiatement avec un effet rétroactif au début du mois de la reprise, cette solution leur garantirait un montant inchangé d'aide personnelle au moins au cours du mois de la reprise d'emploi : l'effet d'imposition du travail serait minoré. Cette mesure s'appliquerait également aux bénéficiaires du RSA. Pour donner son plein effet à cette mesure pour les ménages, il conviendrait que les CAF informent systématiquement, dès qu'elles en ont connaissance, les allocataires reprenant une activité, du moment où l'aide sera recalculée afin que ceux-ci puissent en anticiper les conséquences.

Recommandation n°19 : Imposer aux organismes liquidateurs d'informer les allocataires qui verront baisser leur aide de la date et du montant prévisible de cette modification, ainsi que les bailleurs en cas de tiers-payant.

- [324] Une estimation réalisée par le département statistique de la CNAF (DSER) a évalué le coût d'une telle réforme dans une fourchette comprise entre 234 et 391 millions d'euros en année pleine selon les hypothèses retenues s'agissant du montant d'aide maintenu pendant trois mois.
- [325] Pour financer les mesures ainsi proposées, si le choix était fait de les mettre en œuvre à masse constante, il conviendrait d'expertiser le gain que pourrait rapporter l'abaissement du taux d'abattement sur les ressources de 30% à 25 ou 20%.

4.2. Les problèmes d'articulation des aides personnelles au logement avec le revenu de solidarité active (RSA) constituent un cas exemplaire des difficultés liées à la variabilité des aides

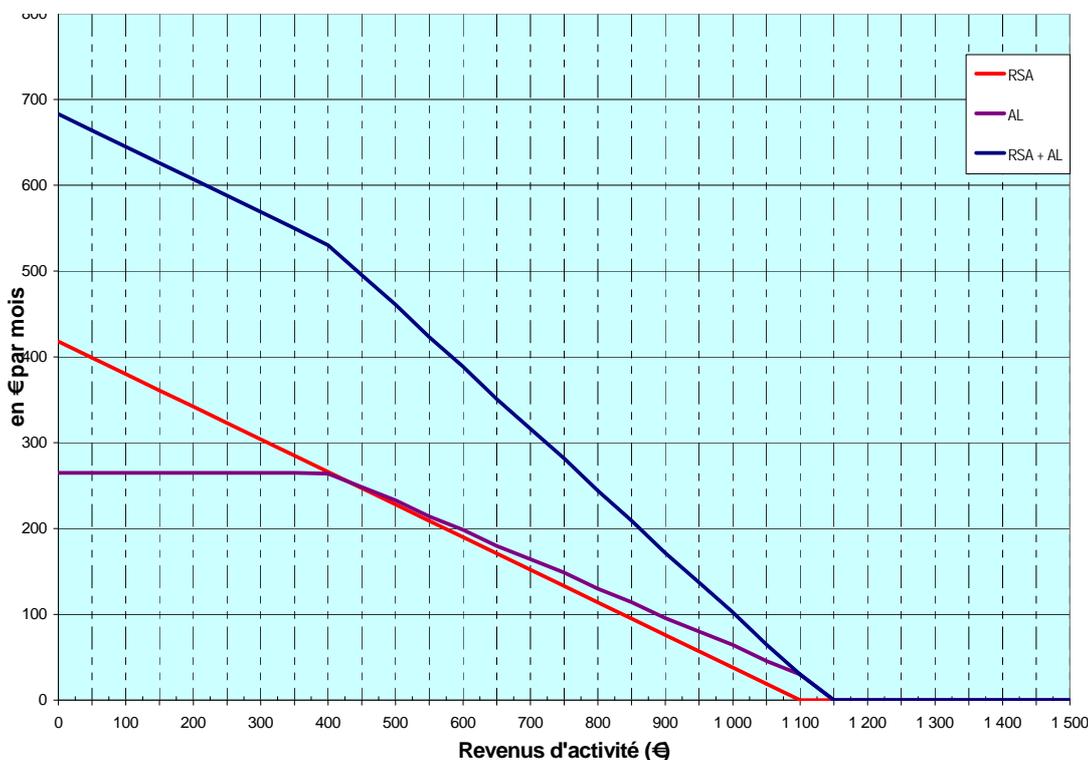
- [326] Les fichiers transmis par la CNAF à la mission dénombrent 803 948 allocataires bénéficiant d'une aide personnelle au logement et du seul RSA socle ou du RSA socle et du RSA activité¹⁰⁰. Ces allocataires se voient appliquer un forfait logement dans le calcul de leur RSA. Il n'entrait pas dans le champ de la mission d'évaluer le niveau ou la pertinence de ce forfait, globalement indépendant du montant des aides personnelles versées.

[327] Alors que la réforme créant le RSA visait à unifier les prestations sous conditions de ressources dont bénéficiaient les ménages pauvres et très modestes afin de garantir que tout revenu d'activité procurerait à son bénéficiaire un revenu supplémentaire, après imposition implicite, correspondant à 62 % des revenus, le mode de calcul des aides personnelles au logement qui décroissent avec le revenu peut contrevenir à l'effectivité de l'incitation voulue par le RSA.

4.2.1. Lors de la constitution du RSA, le choix de ne pas y intégrer les aides personnelles au logement conduit aujourd'hui à un taux d'imposition marginal implicite de 70% lors de la reprise d'activité

[328] La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion n'a pas intégré les aides personnelles au logement dans la composition du RSA. L'hypothèse avait pourtant été abordée s'agissant de deux prestations sous condition de ressources dont le montant diminue avec l'augmentation des revenus des allocataires.

Graphique 41 : Exemple de cumul des aides personnelles au logement et du RSA pour isolé en zone 2 avec un loyer de 300 €- Barème 2012¹⁰¹

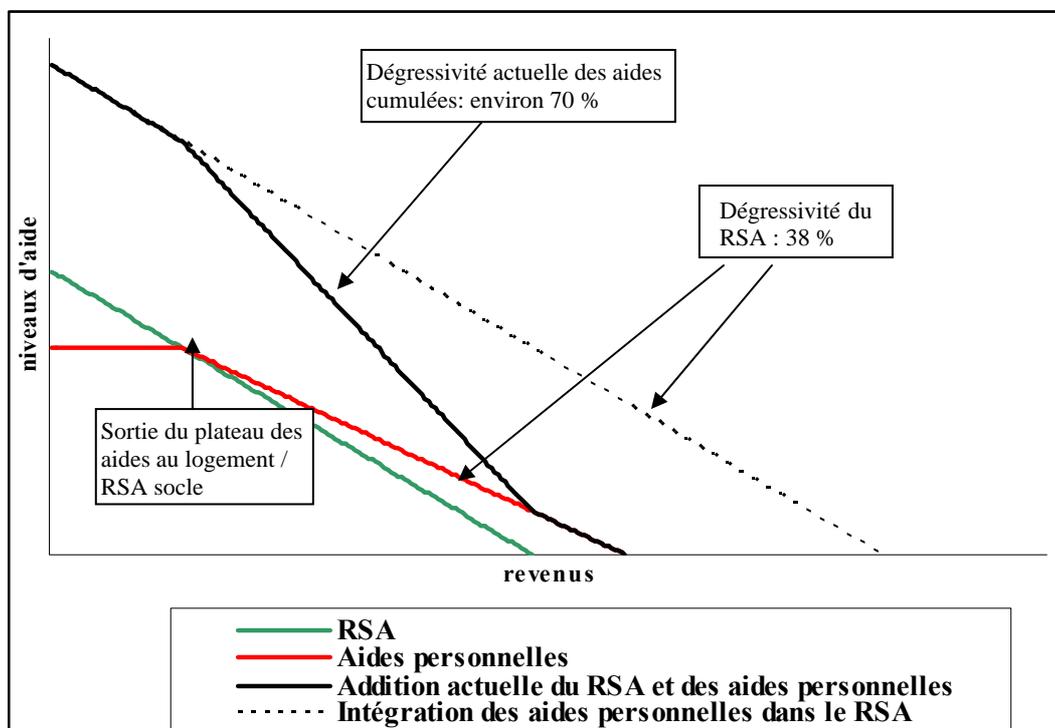


Source : Ministère du logement

[329] Plusieurs éléments se sont opposés à cette intégration des aides personnelles dans le champ du RSA. En premier lieu, l'articulation des deux prestations aurait nécessité une harmonisation des bases ressources, non seulement en ce qui concerne l'assiette des ressources prises en compte, mais également pour le calendrier de récupération de ces ressources. Dès lors que le RSA est calculé sur la base d'une déclaration trimestrielle des ressources, il serait nécessaire de soumettre également le calcul des aides personnelles à cette déclaration trimestrielle. En 2005 la CNAF avait évalué à 112,4 millions d'euros de coût de gestion supplémentaire le passage à un calcul trimestriel des aides personnelles. En outre cela aurait des conséquences vraisemblablement très négatives sur la variabilité des aides.

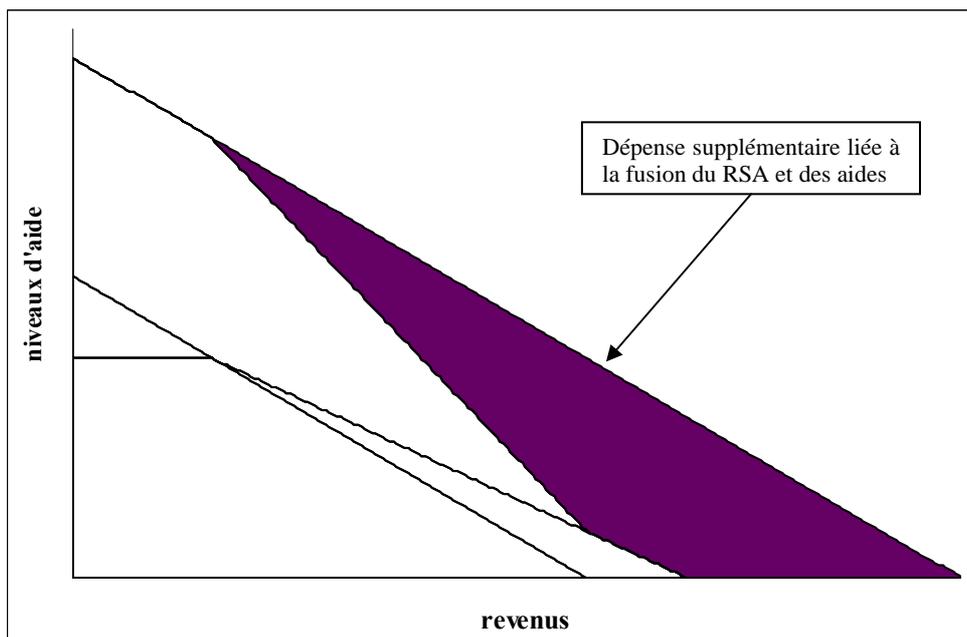
- [330] La perspective d'une intégration des aides personnelles au logement dans le dispositif du RSA poserait une difficulté liée au champ des bénéficiaires de chacune des deux prestations. En effet, certains bénéficiaires d'une aide ne sont pas bénéficiaires du RSA et inversement, certains allocataires du RSA, logés gratuitement par leur famille ou encore propriétaires ne sont pas éligibles aux aides personnelles. Les deux champs n'étant pas identiques, soit la fusion ferait perdre des prestations à certains, soit subsisteraient parallèlement à l'aide fusionnée, un RSA sans aide au logement et des aides sans RSA.
- [331] Par delà ces difficultés de mise en œuvre, le sujet posait une question de principe. L'affectation des aides personnelles au logement permet de moduler la prestation en fonction des dépenses auxquelles le ménage doit faire face (quand bien même cette affectation s'éloigne des charges réellement supportées) grâce aux loyers plafonds par zone. La fusion des aides, sauf à créer un RSA territorialisé, empêcherait définitivement de mieux adapter les aides au logement à la réalité des dépenses de logement. Par construction, les ménages qui payent aujourd'hui les loyers les plus importants y perdraient alors que ceux qui paient de petits loyers verraient leur aide globale augmenter. La fusion des aides ne permettrait pas de préserver l'objectif majeur poursuivi par les aides personnelles, à savoir permettre aux ménages de supporter leurs dépenses de logement.
- [332] Le coût d'une telle mesure était également jugé trop important puisque le maintien d'un taux de cumul de 62 % (ou d'imposition implicite de 38 %) des revenus d'activité en cas de fusion du RSA et des aides personnelles, conduirait à augmenter le point de sortie du RSA et à augmenter l'aide perçue par les ménages au-delà du point de sortie du RSA socle.

Schéma 3 : Schéma simplifié des effets du cumul du RSA et des aides personnelles au logement dans la situation actuelle et dans l'hypothèse d'une intégration des aides personnelles



Source : Mission

Schéma 4 : Schéma simplifié des dépenses supplémentaires que créerait la fusion du RSA et des aides personnelles au logement



Source : Mission

4.2.2. Le bénéfice du retour à l'activité en est minoré et peu prévisible

- [333] La persistance de l'existence d'un double régime d'aides en fonction du revenu pour les ménages modestes minore les effets attendus d'incitation à la reprise d'activité. En effet, si le RSA garantit que tout revenu d'activité ne diminue le niveau d'aide que de 38 % (autrement dit le ménage conserve 62 % de tout revenu d'activité supplémentaire), les aides personnelles au logement introduisent une nouvelle ponction implicite sur le revenu supplémentaire du ménage puisque l'aide décroît avec le revenu¹⁰².
- [334] Ainsi, alors même que la réforme qui a conduit au RSA faisait de la limitation de l'imposition implicite de tout revenu supplémentaire des ménages modestes la pierre d'angle de l'incitation au retour à l'emploi, le cumul des aides personnelles et du RSA conduit à des taux d'imposition de l'ordre de 70 %. Cela minore considérablement le bénéfice du retour à l'emploi pour les ménages concernés.
- [335] Afin de limiter cet effet et de mieux articuler les deux prestations, la solution retenue au moment de la mise en place du RSA a été de neutraliser, pour les bénéficiaires du RSA socle, les ressources de l'année N-2 afin de maximiser leur aide au logement¹⁰³. Plus encore, en application de l'article R.262-12 du code de l'action sociale qui prévoit les modalités de calcul du RSA « activité » prévoit que les ressources liées à la reprise d'activité à la sortie du RSA socle ne sont pas prises en compte pour le calcul de la prestation pendant trois mois. Durant cette période le bénéficiaire cumule intégralement le RSA socle et ses revenus d'activité. La règle de neutralisation des ressources s'applique également à cette période où le RSA socle est maintenu intégralement. En cas de reprise d'activité, les aides personnelles ne sont donc diminuées que trois mois après. A cela il faudrait ajouter que les bénéficiaires du RSA socle bénéficient d'un régime exceptionnel en matière de dates d'effet puisque la fin de la neutralisation est appliquée au mois suivant la fin du RSA socle et non pas au mois au cours duquel cet événement intervient. Pendant potentiellement quatre mois après une reprise d'activité, le bénéficiaire du RSA socle reprenant une activité voit donc son aide au logement inchangée.

[336] Néanmoins, pour les ménages, le quatrième mois après la reprise d'activité le montant du RSA diminue (fin du cumul) en même temps que les aides personnelles au logement et les revenus supplémentaires sont exposés à une imposition implicite de 70 %.

4.2.3. Une solution spécifique pour les anciens bénéficiaires du RSA socle ne semble pas justifiée

[337] Cette situation a justifié la proposition récemment formulée par le rapport de Marc-Philippe Daubresse, *Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion* de prolonger de 5 mois la neutralisation des ressources pour les bénéficiaires du RSA socle reprenant une activité. La CNAF a évalué à 15 millions d'euros le coût d'une telle proposition qui bénéficierait à 22 000 ménages.

[338] Outre le faible nombre de ménages concernés, la mission considère qu'il n'y a pas lieu de mettre en œuvre une disposition spécifique supplémentaire pour les bénéficiaires sortant du RSA socle qui aurait pour conséquence de maintenir pendant 9 mois la neutralisation des ressources après la reprise d'activité. En premier lieu cela créerait une inégalité forte entre bénéficiaires en fonction de leur situation passée et renouerait donc avec la logique de statut que la réforme du RSA prétendait justement supprimer. A un même niveau de revenu disponible (activité et prestations) et même loyer les ménages bénéficieraient de montants d'aide personnelle différents selon qu'ils viendraient du RSA socle ou non, plusieurs mois auparavant.

[339] En outre, cette réforme ne réglerait pas une difficulté majeure connue aujourd'hui par les ménages : l'imprévisibilité de la baisse des niveaux d'aide qui est systématiquement vécue comme un impondérable inexplicable et d'ailleurs inexplicable.

[340] La mission considère qu'au-delà des trois mois de cumul intégral du RSA socle et des revenus d'activité, rien ne justifie la mise en œuvre d'un régime dérogatoire pour les anciens bénéficiaires du RSA socle. Comme eux, les bénéficiaires du RSA activité seul doivent supporter un taux d'imposition implicite de 70 % et la réforme proposée ne les protégerait pas.

[341] Deux scénarios sont dès lors possibles. Le premier, le plus souhaitable pour préserver l'effet attendu d'incitation au travail est extrêmement coûteux¹⁰⁴ (plusieurs milliards d'euros) et ne paraît pas devoir être retenu dans le contexte actuel de contrainte sur les finances publiques ; cette solution avait été écartée en 2009. Il consisterait à augmenter l'enveloppe du RSA de manière à garantir un taux d'imposition implicite tenant compte des aides au logement (voir schémas 3 et 4).

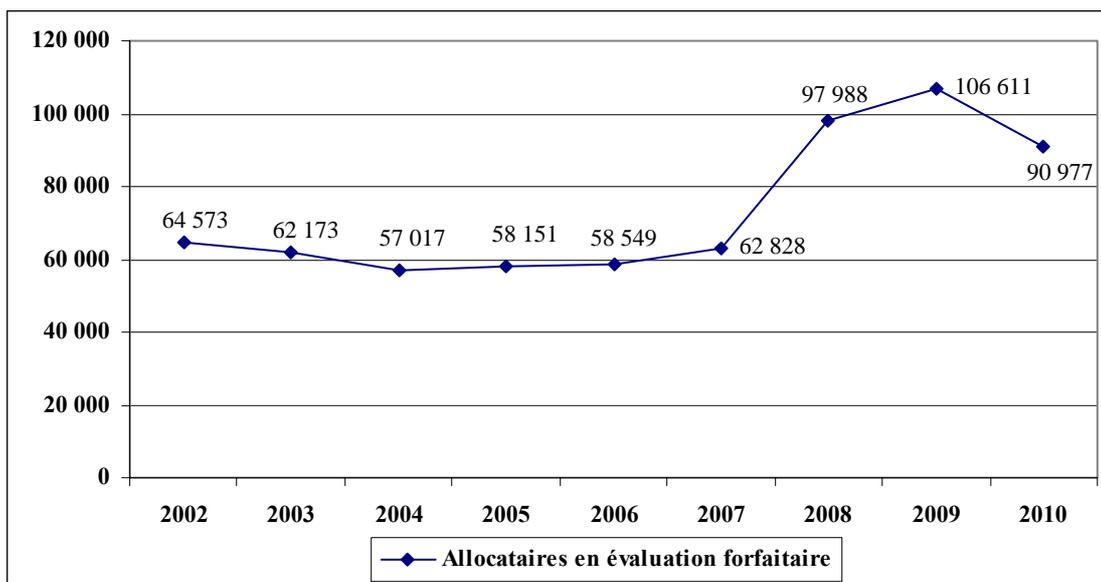
[342] Le second scénario, retenu par la mission, consisterait à faire bénéficier les ménages sortant du RSA socle et de la période de trois mois de cumul, du régime de droit commun proposé par ailleurs en matière de date d'effet (voir recommandations du point 4.1.4.).

[343] Néanmoins, quel que soit le scénario retenu, le taux d'imposition implicite à moyen terme restera voisin de 70 %, mais compte tenu du décalage dans le temps préconisé par la mission, il est possible de considérer que les effets les plus négatifs qui en découleraient seraient atténués.

4.3. Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire, peu adapté aux parcours professionnels des allocataires, est fortement pénalisant pour ceux qui retrouvent une activité professionnelle

[344] En 2010, pour plus de 90 000 allocataires les ressources retenues pour le calcul de leur aide personnelle étaient estimées selon la méthode de l'évaluation forfaitaire, soit 1,7 % des allocataires.

Graphique 42 : Evolution du nombre d'allocataires en évaluation forfaitaire



Source : CNAF - réalisation de la mission

4.3.1. Un dispositif conçu pour limiter certains effets d'aubaine liés aux dates de prises en compte des ressources

[345] La prise en compte des ressources de l'année N-2 pour les aides personnelles au logement induit un décalage temporel entre les ressources retenues pour le calcul et la situation du bénéficiaire au moment où il reçoit l'aide. Potentiellement, ce décalage est susceptible de créer un effet d'aubaine pour un ménage qui aurait vu sa situation évoluer très positivement entre N-2 et N. Cette situation peut s'avérer fréquente pour les étudiants entrant dans la vie active. Afin de limiter la possibilité pour ces ménages entrants dans la vie active de cumuler des aides maximales grâce à une absence de ressources en N-2 avec des revenus d'activité en année N, a été instauré en 1997 le mécanisme de l'évaluation forfaitaire¹⁰⁵ pour toutes les prestations sous conditions de ressources versées par la CNAF.

[346] L'évaluation forfaitaire s'applique lorsqu'une personne perçoit une rémunération au moment de l'ouverture de son droit et que les ressources déclarées en N-2 sont inférieures à 1015 fois le SMIC horaire (soit moins de 6 mois de travail)¹⁰⁶. Dès lors c'est la rémunération du mois précédent l'ouverture du droit, ou celle du mois de novembre en cas de renouvellement de droit, qui est retenue et multipliée par 12¹⁰⁷. L'évaluation forfaitaire s'applique pour l'ouverture du droit, lors du 1^{er} renouvellement lorsque une évaluation forfaitaire a été pratiquée pour l'ouverture du droit et dans tous les cas de renouvellement où l'allocataire perçoit une rémunération alors que ses revenus N-2 sont nuls.

[347] Le but poursuivi par l'évaluation forfaitaire est ainsi de limiter la possibilité pour un allocataire de percevoir une aide importante - parce que calculée sur des ressources faibles ou nulles - alors qu'il a, depuis l'année de prise en compte des ressources, connu un changement de situation professionnelle lui permettant de percevoir un salaire. C'est ce qui justifie que l'évaluation forfaitaire soit appliquée au premier renouvellement puisque en N+1 ce sont les ressources de N-1 qui sont retenues et que celles-ci sont soit nulles (auquel cas l'évaluation forfaitaire est justifiée) soit portent sur une partie d'année seulement (en fonction du début de l'activité salariée) et ne sont donc pas représentatives du revenu annuel de l'allocataire. La possibilité de prolonger l'évaluation forfaitaire lors du 2^{ème} renouvellement a récemment été évoquée¹⁰⁸ afin de ne pas prendre en compte, en année N+2 les revenus de l'année N qui pourraient, eux aussi, n'être que partiels en cas de reprise de l'activité en cours d'année.

4.3.2. Un dispositif fortement pénalisant lors de la reprise d'activité et peu adapté aux situations de travail précaire

[348] Le dispositif de l'évaluation forfaitaire a été fortement critiqué, par diverses associations actives dans le secteur du logement, par les caisses de sécurité sociale, par le conseil économique, social et environnemental et dernièrement par le médiateur de la République qui, à plusieurs reprises, a appelé à sa suppression¹⁰⁹.

[349] L'évaluation forfaitaire est en effet fortement pénalisante dans un certain nombre de situations. En premier lieu, elle lèse les salariés comme, par exemple, les assistantes maternelles ou les apprentis, qui bénéficient d'avantages fiscaux minimisant leurs ressources catégorielles et qui entrent ainsi dans le dispositif alors qu'ils ont travaillé en année N-2. Plus encore, elle est très inadaptée aux situations de travail précaire ou discontinu puisqu'elle suppose que le salaire du mois précédent l'ouverture du droit ou le salaire du mois de novembre sera perçu durant toute l'année N. En cas de perte d'emploi ultérieure (quel que soit le motif, y compris la fin d'un CDD), la perte d'aide peut largement excéder le gain obtenu par la période travaillée. Un certain nombre de ménages sont exclus du bénéfice des aides personnelles en raison de ce mécanisme, dès lors que leur revenu du mois de référence est plus élevé que le 1/12^{ème} du revenu d'exclusion des aides personnelles.

[350] Enfin le dispositif crée d'importants effets de seuil et un certain arbitraire calendaire. L'effet de seuil concerne le niveau des ressources N-2 puisque le mécanisme s'applique dès lors que l'allocataire a perçu moins de 1 500 fois le SMIC horaire brut ; un allocataire ayant perçu un salaire légèrement plus élevé en sera exempté alors que rien n'indique que sa situation est moins favorable en année N. En effet, l'évaluation forfaitaire qui est un mécanisme prétendant minorer l'effet d'aubaine lié à une amélioration de la situation ne tient aucun compte des améliorations possibles à partir d'un niveau supérieur à 1 500 fois le SMIC. Il est donc ciblé sur les ménages les plus modestes. En outre, le mécanisme est lié à un arbitraire calendaire : la condition d'activité professionnelle est appréciée le mois précédant l'ouverture du droit ou au mois de novembre précédant le renouvellement : si l'ouverture du droit est préalable ou simplement concomitante à la reprise d'activité ou si celle-ci a lieu après le mois de novembre, alors le mécanisme ne s'applique pas.

[351] Sauf à ce que la reprise d'emploi soit durable, le dispositif de l'évaluation forfaitaire est fortement pénalisant pour les ménages qui retrouvent un emploi et le reperdent. Le dispositif n'est vraisemblablement pas désincitatif à la reprise d'activité, la plupart des allocataires ignorant les subtilités du calcul de leur aide au logement ; il est en revanche extrêmement pénalisant pour les ménages.

4.3.3. Une réforme limitant le champ d'application de l'évaluation forfaitaire est nécessaire

[352] En 2008 la CNAF avait évalué à 63 millions d'euros le coût de la suppression de l'évaluation forfaitaire pour les seules aides personnelles au logement, soit 0,4 % du montant des prestations. L'enjeu, pour n'être pas nul, n'en est pas moins assez modéré.

Recommandation n°20 : Réformer l'évaluation forfaitaire ; pour cela deux scénarios peuvent être proposés : la suppression du dispositif ou la limitation de son application aux salariés en contrat à durée indéterminée.

[353] Le premier, la suppression du dispositif, permettrait de conserver une certaine équité entre tous les allocataires en ne considérant que les ressources qu'ils ont perçues en année N-2, indépendamment des ressources réellement perçues en année N sans pénaliser particulièrement ceux qui n'ont perçu que de faibles ressources en N-2.

[354] Il est également possible d'envisager de réformer le mécanisme de l'évaluation forfaitaire de manière à en limiter les effets les plus délétères tout en conservant la prévention de l'effet d'aubaine que permet ce mécanisme, notamment pour les étudiants entrant dans la vie active. Dès lors, il conviendrait de considérer que la condition d'activité salariée rémunérée doit s'entendre dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, afin de ne pas pénaliser les allocataires en travail précaire (CDD, intérim, contrats aidés etc.) ou discontinu. La difficulté posée par le cas des professions non salariées pourrait être réglée en posant le principe de la non application de l'évaluation forfaitaire, compte-tenu de la fragilité de leur situation professionnelle dans les premières années. Il convient de souligner que cette solution ne réglerait pas la question des effets de seuil liés aux ressources de N-2 ni les effets de calendrier arbitraires. Elle minorerait néanmoins le principal effet négatif de l'évaluation forfaitaire.

5. SYNTHÈSE DES IMPLICATIONS FINANCIÈRES DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT

[355] La mission formule un certain nombre de pistes d'évolution relatives au système général des aides personnelles au logement, qui visent à améliorer leur pouvoir solvabilisateur en modifiant les paramètres du barème et la structure des aides, dans le rapport thématique n°2, « *les aides personnelles dans la politique du logement* » et le rapport de synthèse.

[356] Les propositions formulées dans le présent rapport, à incidence financière, sont relatives à certaines situations particulières (étudiants) ou aux règles applicables en matière d'ouverture de droits et de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires.

[357] D'autres propositions sont avancées en matière de pilotage mais ne font pas l'objet d'un chiffrage car elles n'ont pas d'incidence financière sur les dépenses d'aides personnelles.

[358] Pour évaluer les implications financières des recommandations, la mission s'est appuyée sur les sources disponibles ou sur des estimations réalisées par le service statistique de la CNAF qui ont été ensuite retraitées par la mission pour correspondre exactement aux propositions formulées. La présence de plusieurs hypothèses pour certaines propositions s'explique par le fait que plusieurs options de chiffrage ont été formulées :

- pour les étudiants, la mission se fonde sur les estimations réalisées lors du projet de réforme avancé en 2010 (qui chiffrerait à 400 M€ le gain attendu); en l'absence de statistique précise sur le nombre d'étudiants qui pourraient bénéficier des exceptions proposées à la règle du non-cumul, il n'est pas possible de chiffrer plus précisément

l'incidence financière de cette proposition ; il est certain cependant que son gain sera inférieur à celui de 400 M€;

- pour l'évaluation forfaitaire, la mission se fonde sur une estimation de la CNAF et pour la suppression de l'abattement double activité, sur celle du ministère du logement ;
- pour l'ensemble des mesures modifiant les dates d'effet (pour les entrées et sorties des dispositifs d'abattement et de neutralisation, pour la suppression du mois de carence) la mission se fonde sur des estimations réalisées par la CNAF, avec deux options, l'une majorant le montant de l'aide gagnée (ou perdue), l'autre la minorant. Ces estimations ont été retraitées par la mission.

Tableau 37 : Incidences financières des propositions

	Incidence financière en M€
Ciblage des aides pour les étudiants	- 200 à - 300 M€
Suppression abattement double activité	- 4 M€
Suppression du mois de carence à l'entrée dans les lieux	+ 54 M€
Effet des mesures d'abattement et de neutralisation au mois en cours	+ 117 à 196 M€
Décalage pendant trois mois des effets de suppression des mesures d'abattement et de neutralisation	+ 234 à 391 M€
Suppression de l'évaluation forfaitaire	+ 63 M€
Total	+ 164 à 500 M€

Source : mission

[359] Pour financer, à masse constante, les mesures proposées s'agissant des dates d'effet des abattements et neutralisations des ressources, il conviendrait d'expertiser le gain que pourrait rapporter l'abaissement du taux d'abattement sur les ressources de 30% à 25 ou 20%.

Blanche GUILLEMOT

Olivier VEBER

Maxime GUILPAIN

Les recommandations de la mission

N°	Recommandations	Responsabilité de la mise en oeuvre
1	Etudier la possibilité de rapprocher les assiettes ressources de la CNAF et l'assiette fiscale.	DSS - DGFIP
2	Ne plus rendre éligible à l'ALF les couples sans enfant mais les rendre éligibles à l'ALS.	DHUP - DSS
3	Rendre publiques les statistiques de taux d'effort et de loyers des allocataires, à un échelon territorial fin.	CNAF
4	Imposer aux administrations en charge de la préparation des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale en matière d'aides personnelles au logement la constitution d'un dossier partagé de sorte que puisse être assurée la cohérence des informations transmises aux parlementaires.	DHUP - DSS
5	Produire des indicateurs permettant de mieux mesurer l'efficacité réelle des aides pour les bénéficiaires, qu'ils perçoivent aussi bien l'APL que l'ALS ou l'ALF. Il conviendrait pour ce faire d'amender le mode de calcul utilisé dans le PQE afin d'intégrer des charges réelles, de séparer le secteur locatif et le secteur de l'accession et enfin de présenter les taux d'effort en fonction des revenus.	DHUP - DSS
6	Associer à la négociation, à la signature, au suivi et au bilan des COG, le ministère du logement.	DSS – DHUP - CNAF
7	Prévoir des modalités de consultation des acteurs du logement (ministère, associations de bailleurs et de locataires) sur la gestion des aides par les caisses de sécurité sociale.	DSS – DHUP - CNAF
8	Mener une étude approfondie sur la situation des bénéficiaires du RSA qui ne sont pas allocataires d'une aide personnelle au logement.	CNAF
9	Poser le principe que le choix de demander une aide personnelle au logement exclurait pour les parents la possibilité de rattacher le bénéficiaire à son foyer fiscal ou de déduire les pensions qui lui sont versées.	DHUP – DSS – Direction de la législation fiscale
10	Prévoir une exception à la règle de non-cumul pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle du foyer fiscal de leurs parents.	DHUP – DSS – Direction de la législation fiscale
11	Autoriser le cumul pour les étudiants boursiers.	DHUP – DSS – Direction de la législation fiscale
12	Donner à la CNAF mission de demander annuellement le montant des charges payées par les allocataires.	DHUP – DSS - CNAF
13	Etudier la création d'un cas d'abattement sur les ressources pour les allocataires dont les ressources de l'année N sont très inférieures aux ressources déclarées en année N-2.	DHUP - DSS
14	Suppression de l'abattement double activité.	DHUP - DSS
15	Aligner les dates d'effet d'entrée dans les mesures d'abattement et de neutralisation au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu.	DHUP - DSS
16	Accorder à tout salarié en chômage partiel une mesure d'abattement, quel que soit le nombre d'heures travaillées.	DHUP - DSS

17	Verser les aides personnelles au logement dès le premier mois d'entrée dans les lieux d'un nouvel allocataire, au prorata du loyer dû.	DHUP - DSS
18	Prendre en considération les changements de situation qui aboutiraient à une baisse du droit trois mois après leur survenue.	DHUP - DSS
19	Imposer aux organismes liquidateurs d'informer les allocataires qui verront baisser leur aide de la date et du montant prévisible de cette modification, ainsi que les bailleurs en cas de tiers-payant.	CNAF
20	Réformer l'évaluation forfaitaire ; pour cela deux scénarios peuvent être proposés : la suppression du dispositif ou la limitation de son application aux salariés en contrat à durée indéterminée.	DHUP - DSS

Liste des personnes rencontrées

1. AU NIVEAU NATIONAL

1.1. *Ministères et directions d'administration*

1.1.1. **Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement**

Cabinet du ministre chargé du logement

Martin CHOUTET, conseiller technique
Sylvie RAVALET, conseillère technique

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, au ministère chargé du logement

Anne GUILLOU, sous-directrice du financement du logement
Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat
Hélène SAINTE MARIE, directrice de projet DALO
Michèle GUEHENNEUC, chef du bureau des aides personnelles au logement
Sabrina BESTAVEN, bureau des aides personnelles au logement
Christelle DUBOSQ, bureau des aides personnelles au logement

Commissariat général au développement durable

Alain JACQUOT, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, service de l'observation et des statistiques

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Patrice LANCO, ingénieur général de l'équipement honoraire

1.1.2. **Ministère des solidarités et de la cohésion sociale**

Cabinet de la ministre en charge des solidarités et de la cohésion sociale

Fabrice PERRIN, conseiller au cabinet de la ministre

Direction de la sécurité sociale

Marie DAUDE, sous-directrice en charge de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
Elizabeth LE HOT, chef du bureau prestations familiales et aides au logement
Lionel DA CRUZ, rédacteur

Direction générale de la cohésion sociale

Brigitte BERNEX, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
Geneviève CASTAING, adjointe au chef du bureau urgence sociale et hébergement

Direction de la recherche, études, évaluation et statistiques (DREES)

Julie LABARTHE, chef du bureau lutte contre l'exclusion
Florent FAVRE, adjoint au chef de bureau redistribution
Anne LEGAL, chargée d'enquêtes et d'études, bureau lutte contre l'exclusion

1.1.3. Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Direction du budget

Marion OECHSLI, chef de bureau du logement, de la ville et des territoires

Julien ALIX, bureau du logement, de la ville et des territoires

Nicolas ESPINOSA, bureau du logement, de la ville et des territoires

1.1.4. Ministère de l'économie

Direction générale du trésor

Chloé TAVAN, chef du bureau retraites et redistribution

1.2. Organismes de sécurité sociale

Caisse nationale d'allocations familiales

Frédéric MARINACCE, directeur des politiques familiale et sociale

Sylvie VALLEE-LACOUTURE, responsable du département logement vie sociale et solidarité, direction des politiques familiale et sociale

Françoise MERIAU-FARSAT, responsable du pôle logement et vie sociale, direction des politiques familiale et sociale

Anne-Catherine RASTIER, conseillère technique dans le pôle logement et vie sociale, direction des politiques familiale et sociale

Hélène PARIS, directrice de la direction des Statistiques, des études et de la recherche

Florence THIBAUT, adjointe du département des statistiques, des prévisions et des analyses

Stéphane DONNE, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Pierre COLLINET, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Isabelle SIGURE, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Sophie CAZIN, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Daniel BUCHET, responsable du département maîtrise des risques et lutte contre la fraude

Daniel BEQUIGNON, directeur de l'évaluation et de la stratégie

Philippe STECK, directeur chargé des affaires internationales

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Denis NUNEZ directeur de la protection sociale

Catherine NOUVEL sous directrice en charge des prestations familiales et de la retraite

1.3. Autres institutions publiques nationales

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

Isabelle ROUGIER, directrice générale

Emilie TOUCHARD, chargée de mission lutte contre l'habitat indigne et accessibilité

Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Pierre SALLENAVE, directeur général

Wilfried GEILLER, directeur adjoint à la direction de la stratégie et du développement du programme

Banque de France

Mark BEGUERY responsable infobanque et surendettement

Luc ALGAR, chargé de mission

Mme EL YAGON, collaboratrice

Centre d'analyse stratégique

Mahdi BEN JELLOUL, chargé de mission
Pierre-Yves CUSSET, chargé de mission
Clément SCHAFF, chargé de mission

Cour des Comptes

Loguivy ROCHE, conseillère référendaire
Jacques LAVAUD, premier conseiller

Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement

Mme LAVIEVILLE, adjointe au délégué
Michel POLGE, directeur du pôle de lutte contre l'habitat indigne

Délégation nationale à la lutte contre la fraude

M. PACAUD, chargé de mission

Haut conseil à la famille

Bertrand FRAGONARD, président
Gauthier MAIGNE, secrétaire général

INSEE

Catherine ROUGERIE, directrice de la division logement

1.4. Bailleurs

Union sociale de l'habitat (USH)

Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat
Michel AMZALLAG, conseiller

Logement français, SA HLM

Pierre CARLI, président du directoire
Christine GUIRAMAND, directrice des études

Groupe SNI

Patrick BLANC, directeur général adjoint en charge du développement et de l'organisation du groupe
Romain ROYET, directeur des études
Jean-Baptiste DESANLIS, directeur général de VALESTIS, filiale du groupe EFFIDIS
Geneviève ROCHE, directrice d'études, groupe OSICA

1.5. Associations

Agence nationale d'information sur le logement (ANIL)

Bernard VORMS, directeur général
Jean BOSVIEUX, directeur des études

Agence nationale des solidarités actives (ANSA)

Luc JERABEK, directeur
Marion LIEWICK, chargée de mission
Alice BRASSENS, responsable du programme RSA et politiques territoriales d'insertion

Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

Jean-Luc BEROE, président
Lucie CAHN, directrice générale
Claire PARDOEN, responsable partenariat et action sociale

Confédération logement et cadre de vie

Thierry SANIEZ délégué général

Laure BOURGOIN, chargée de mission secteur habitat

Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement

M. DAVID, délégué général

Fédération nationale des PACT

Rémi GERARD, directeur général

Xavier BENOIST, directeur adjoint

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

Benoît FAUCHARD, président délégué

Nicolas THOUVENIN, directeur général

Fondation Abbé Pierre

Patrick DOUTRELIGNE, délégué général

Habitat et humanisme Ile de France

Agnès RAGOT, responsable du pôle social

2. AU NIVEAU LOCAL

2.1. *Déplacement à Bobigny*

- CAF

Jean-Pierre TOURBIN, président du conseil d'administration

Tahar BELMOUNES, directeur

Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, directrice des prestations

Mme ROBACHE, responsable d'un secteur de production

Mme KEIRLE, responsable de l'unité sociale de l'habitat

Nathalie DUPLAND, première fondée de pouvoir

Mme DELIVRY, responsable du contentieux

Mme LAJOURMARD, responsable des agences familles

Mme COUSIN, responsable de l'agence famille de Bobigny

Mme COLOMBAT, sous-directrice en charge du développement territorial

Mme MARCHAND, responsable des interventions sociales territoriales

Mme DUMONT, responsable d'une équipe de travailleurs sociaux

- Préfecture

Stéphane ROUVE, Préfet délégué à l'égalité des chances

Jacques SALHI, directeur de l'UT DRIHL de Seine Saint-Denis

M. BIRBAUD, UT DRIHL

- Conseil général

Etienne CHAMPION, directeur général adjoint du pôle solidarité

Mathilde SACUTO, directrice de la prévention et de l'action socialere

Philippe SACERDOTI, chef du service des aides financières

Dominique BONNET, conseillère technique logement au service social départemental

- CCAS de Clichy sous Bois

Eric IMBERT, directeur du CCAS

- OPH d'Aubervilliers

Christine RICHARD, directrice générale

Marie-Christine MANCEAU, responsable du contentieux

Laurence LE BRODEC, responsable de l'unité Vie sociale et locative

- Pact Arim 93

Damien MILAZZO, responsable du pôle service aux particuliers

Sébastien MAROGER, responsable logement d'insertion et hébergement

- Interlogement 93

Abilio BRAZIL, directeur général

2.2. Déplacement à Vannes

- CAF

Mme SIMON-LEMERCIER, directrice

Mme LEMONNIER, directrice adjointe

M. CLERC, agent comptable

M. OLLIVIER, sous-directeur de l'action sociale

M. GRIMAUD, responsable du département prestations

Mme PRESLE, responsable de l'action sociale en territoire

M. KERAMBRUN, fondé de pouvoir

Mme SOUFFLET, responsable de la maîtrise des risques

M. FORTINEAU, responsable de la cellule d'appui au pilotage

Mme TANTER, responsable d'intervention sociale en territoire

Mme GUILLEVIC, conseillère thématique logement

Mme MARECAUX, assistante sociale

Mme HAROUTEL – AMIOT, responsable équipe prestations en territoire

Mme HERVE, médiatrice

Mme LE LABOURIER, assistante sociale de territoire

Mme LE FALHER, gestionnaire conseil allocataire

- DDCS et DDT

Annick PORTES, directrice de la DDS

Pascale MALRY, DDCS

Claire MUZELLEC, DDCS

Véronique TREMELLO-ROUSSE, DDTM – pôle habitat indigne

- Conseil général

Jean-Gilles PERONNO, directeur adjoint de l'action sociale

Guy LE CALONNEC, chef de service logement et aides financières

Annie BOEDEC, conseillère technique service logement et aides financières

Florence TAORO, conseillère technique, service logement et aides financières

Sylvie LE PALUD, assistante sociale, circonscription de Vannes

- CCAS de Vannes

Antoinette LE QUINTREC, conseillère municipale déléguée chargée du CCAS
Christelle FROSSARD, CCAS

- Bailleur social : Bretagne Sud Habitat

Jean-Jacques GUTH, directeur général
Deux collaboratrices

2.3. Déplacement à Arras

- CAF

Jacques BOULNOIS, directeur
Serge HARO, sous-directeur
Marie-Céline BOURDON, directrice de l'action sociale
Serge RINGOT, agent comptable
Chantal LANGHAM, responsable de la cellule maîtrise des risques
Brigitte MATHON, responsable du service prestations, site Arras
Fabienne BOULOGNE, cadre prestations
Marie-Andrée COQUELLE, chargée de mission pour le logement
Gillians BINCOLETTO, responsable vérification, site Arras
Cécile TEILHET, vérificateur comptable
Michel DEROEUX, contrôleur assermenté
Sylviane CREPIN, responsable action sociale, site Arras
Amaury VOULMINOST, responsable antenne sociale Arras
Michèle FRUTIER, chargée de mission accompagnement des bénéficiaires du RSA et travail social

- Préfecture

Guillaume DOUHERET, Sous préfet chargé de la cohésion sociale
Frédéric JOSEPH, adjoint à la direction des affaires générales à la préfecture
Xavier MATYKOWSKI, DDTM, chef du service habitat durable
Marie-Christine BONNEL, DDSC

- Conseil général

Roland GIRAUD directeur du pôle solidarité
Lise DECEUHINCK, chef du bureau PDLAPD
Sylvie GUYOT, chef du bureau FSL
Thomas WIART, responsable d'une maison de solidarité sur le territoire de l'Artois

- Banque de France

Gilles DUQUENOIS, directeur départemental adjoint

- Bailleur social : Pas de Calais habitat

Bruno DUVAL, directeur des services à la clientèle
Frédéric CARIDROIT, responsable des politiques de quittancement

- Pact Arim

Viviane LIEVRE, directrice en charge du développement social
Bruno SEROUART, directeur financier
Daniel GLORIEUX, directeur de l'offre de logement

- Immobilière sociale 62 (agence immobilière à vocation sociale)

Jean-Marie DECARNIN, directeur
Patricia BRAMER, responsable de l'antenne d'Arras

2.4. Déplacement à Montpellier

- CAF

Jean-Pierre PEQUIGNOT, directeur
Rodolphe DAMOUR, directeur de l'action sociale
Corinne AUGUI, responsable vérification
Hélène REBOUL, responsable production et pôle logement
Véronique ROSEAU, responsable pôle social
Chantal SABATIER, responsable maîtrise des risques
Christian JALLAGUIER, responsable du contrôle et lutte contre la fraude
Jocelyn GROUSSET, contrôleur de gestion

- Préfecture

Patrice LATRON, secrétaire général
Monique WARISSE, DDCS, directrice adjointe, pôle politique de la ville et logement
Henri CLARET, DDTM, directeur du service Habitat et urbanisme
Mme VERON, ARS, chargée de mission lutte contre l'insalubrité

- Conseil général

Géraldine HAKIM, directrice adjointe du pôle solidarité
Jocelyne GERAIN-GERAUD, directrice de l'espace logement au sein du pôle solidarité

- Banque de France

Mme BOYER, adjointe de la responsable du service des particuliers

- CROUS

Mme BOUZIDA, responsable juridique
M. TITEUX, directeur d'une cité universitaire
Mme AUTES, directrice d'une cité universitaire
M. PEREZ, responsable vie étudiante

- ADIL

Augustin CHOMEL, directeur

2.5. *Autres*

CAF d'Orléans

Jean-Marc BAUDEZ, directeur
Isabelle LESIMPLE, agent comptable
Patrick LEFRET, responsable de la gestion des droits
Dominique SOUCHET, responsable vérification
Françoise GAUDRON, pôle logement
Audrey DEJARDIN, études
Caroline DUROCHAT-LEMONNIER, contentieux

CAF de Nanterre

Caroline GUGENHEIM, directrice
Pierre PAUVERT, directeur adjoint chargé des prestations
Michèle SERVAT, adjointe au directeur des prestations

Ville de Paris

Christian NICOL, directeur du logement et de l'habitat
Luc BEGASSAT, sous directeur de la politique du logement
Christine FOUCART chef du service de la gestion de la demande de logement

Centre d'action sociale de la Ville de Paris

Laure de LA BRETECHE, directrice
Christine LACONDE, sous-directrice des interventions sociales
Albert KENOME, conseiller technique