

Les aides personnelles au logement

PRESENTATION

Les aides au logement comportent des aides à la pierre devant favoriser la construction de logements et des aides personnelles versées aux ménages pour les aider à supporter la dépense de logement.

Les aides personnelles au logement bénéficient aujourd'hui à plus de 6 millions de ménages pour un coût global de 13,8 Md€ réparti entre l'Etat et la sécurité sociale.

Le caractère multiple de ces aides (allocation de logement à caractère familial, allocation de logement à caractère social, aide personnalisée au logement) résulte de leur création progressive entre 1948 et 1977. Ces aides ont été marquées, entre 1991 et 2001, par deux réformes importantes qui ont contribué à leur forte montée en charge : le « bouclage » qui a conduit à une extension importante du nombre de bénéficiaires et l'unification des barèmes dans le secteur locatif qui s'est traduite par un alignement vers le haut des montants versés.

Les aides personnelles au logement poursuivent plusieurs objectifs : objectifs de politique familiale, de politique sociale et de politique du logement. La présente étude est centrée sur le volet social de ces aides et n'a pas pour ambition de les resituer dans le contexte global de la politique du logement ou de la politique sociale.

I - Présentation et financement des aides personnelles au logement

A - L'extension continue du champ d'application

1 - La création des trois aides

Les aides personnelles au logement permettent à leurs bénéficiaires de réduire, principalement dans le secteur locatif, mais aussi dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt, plus charges). Elles sont calculées par application d'un barème tenant compte des ressources et de la situation familiale des bénéficiaires.

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) a été créée par une loi du 1^{er} septembre 1948. C'est une prestation familiale versée essentiellement aux personnes et aux couples ayant au moins un enfant ou une personne à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de 5 ans.

Instituée par une loi du 16 juillet 1971, l'allocation de logement à caractère social (ALS) était destinée à certaines catégories de ménages ne pouvant bénéficier de l'ALF¹²³. Elle va voir son champ d'intervention considérablement élargi par le « bouclage des aides » (cf infra).

A la différence de l'ALF et de l'ALS¹²⁴, l'aide personnalisée au logement (APL) s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Elle est servie, soit au titre de la location, soit au titre de l'accession à la propriété, dès lors que le logement a été conventionné¹²⁵ ou a bénéficié de prêts aidés par l'Etat. L'APL a été créée par une loi du 3 janvier 1977, dans le sillage du rapport de 1975 de la commission présidée par M. Raymond BARRE sur la réforme du financement du logement social qui préconisait un renforcement des aides à la personne par rapport aux aides à la pierre.

123) A l'origine, elle était destinée aux jeunes travailleurs, personnes âgées et personnes infirmes.

124) Ces deux prestations peuvent être regroupées sous le terme d'allocation de logement (AL).

125) Pour le locatif, il s'agit essentiellement du parc HLM.

A l'origine, l'APL avait vocation à unifier le système des aides à la personne en absorbant les aides préexistantes. Mais 30 ans après, les trois dispositifs coexistent toujours. Cette situation est à l'origine d'un certain nombre de difficultés : un problème de lisibilité et de compréhension par le public ; une inégalité de traitement due aux différences subsistant dans les conditions d'attribution ; une complexité de gestion.

2 - Les réformes récentes

Deux réformes récentes ont contribué à accroître considérablement le poids des aides personnelles au logement, aussi bien en termes de nombre d'allocataires que de volume financier.

Le champ d'application de l'ALS a, tout d'abord, été considérablement élargi par la réforme du « bouclage », qui a permis une extension progressive de la prestation à de nouvelles catégories de bénéficiaires¹²⁶. A partir du 1er janvier 1991, l'ALS reçoit pour finalité d'aider les personnes ayant des ressources modestes et une charge de logement, et qui étaient laissées en dehors du champ de l'ALF et de l'APL. La réforme est achevée au 1er janvier 1993 ; elle a notamment pour effet d'inclure les étudiants dans le champ de l'aide.

L'alignement des barèmes¹²⁷ dans le secteur locatif en 2001-2002 constitue la seconde réforme importante des aides personnelles au logement dans la période récente. L'objectif était notamment de corriger l'inégalité entre bénéficiaires de l'AL et de l'APL, qui ne touchaient pas le même montant d'aide, à revenus et dépenses de logement identiques¹²⁸. Le décalage faisait d'autant plus question que l'écart était favorable aux bénéficiaires de l'APL, logés dans le parc HLM, où les loyers sont inférieurs à ceux du parc locatif privé. Cette réforme, qui s'est traduite par un alignement vers le haut, a conduit à un gain moyen annuel d'environ 200 € pour les 4,8 millions de bénéficiaires concernés. Son coût total a été estimé à près d'un milliard d'euros.

126) Les chômeurs de longue de durée non indemnisés en 1986 ; les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1989 ; les bénéficiaires de l'allocation d'insertion (AI) en 1990.

127) Par barèmes, on entend la formule de calcul, les valeurs numériques et toutes dispositions et modalités de calcul ayant un impact sur le montant de l'aide, notamment les modalités de prise en compte des ressources.

128) Le second objectif était de supprimer les différences d'aides existant entre ménages ayant des revenus identiques, que ceux-ci proviennent du travail ou des minima sociaux.

3 - Un dispositif massif et redistributif

a) Un dispositif devenu massif

Les aides personnelles au logement bénéficient aujourd'hui à plus de 6 millions de ménages. Le nombre de bénéficiaires a connu une croissance très forte avec le « bouclage » des aides.

Les bénéficiaires au 31 décembre 2004

| (arrondis en milliers) | APL | A7LS | ALF | Ensemble |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Locatif (hors foyers) | 2 092 | 1 859 | 932 | 4 883 |
| Foyers | 229 | 327 | < 1 | 556 |
| Total locatif | 2 321 | 2 186 | 932 | 5 439 |
| Accession | 246 | 66 | 323 | 635 |
| Total | 2 567 | 2 252 | 1 255 | 6 074 |

Source : réponses au questionnaire parlementaire – PLF 2006 – statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2004 (Répartition entre location hors foyers et foyers estimée pour la CCMSA).

b) Des prestations redistributives

Les aides personnelles au logement sont dégressives par rapport au revenu ; en cela, elles visent d'autant plus à réduire le coût net du logement pour les ménages que leur niveau de revenu est faible.

Parmi les aides sociales et familiales, ce sont les aides les plus redistributives, grâce à l'adaptation étroite de leur montant à l'évolution du revenu. La DGUHC estime ainsi que, pour 100 € de revenu mensuel net supplémentaire, l'aide diminue de 35 € pour une personne seule et de 30 € pour un couple avec deux enfants.

Les montants d'aide moyens perçus mensuellement par les ménages, à configuration familiale identique, sont très variables selon leur niveau de revenu ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Montants d'aides personnelles au logement par cas-types*En euros*

| | APL (hors-foyers) | ALF | ALS (hors-foyers) |
|---------------------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| RMI | | | |
| Isolé RMI | 240 | – | Même montant qu'en APL |
| Ménage 2 enfants RMI | 382 | Même montant qu'en APL | – |
| 1 SMIC | | | |
| Isolé 1 SMIC | 36 | – | Même montant qu'en APL |
| Ménage 2 enfants 1 SMIC | 287 | Même montant qu'en APL | – |
| 1,5 SMIC | | | |
| Isolé 1,5 SMIC | 0 | – | Même montant qu'en APL |
| Ménage 2 enfants 1,5 SMIC | 147 | Même montant qu'en APL | – |

*Source : DGUHC**Hypothèses : Loyers au niveau des loyers-plafonds ; Zone II*

L'évolution de la répartition du montant d'aides par décile de revenus témoigne également de la concentration croissante de ces aides depuis le début des années 1990 sur le premier décile de revenus de la population, c'est-à-dire sur les foyers disposant des revenus les plus modestes.

Evolution de la répartition du montant d'aides au logement par déciles de revenu

| | Revenu annuel total du ménage en déciles par unité de consommation | | | | | | | | | | Ens. |
|-------------|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------|
| | 1 ^{er} | 2 ^{ème} | 3 ^{ème} | 4 ^{ème} | 5 ^{ème} | 6 ^{ème} | 7 ^{ème} | 8 ^{ème} | 9 ^{ème} | 10 ^{ème} | |
| 1992 | 31,4% | 24,6% | 17,4% | 11% | 6,9% | 4% | 2,2% | 1,3% | 0,8% | 0,4% | 100% |
| 1998 | 33,6% | 24,2% | 17,5% | 10,9% | 6,4% | 3,8% | 1,9% | 0,8% | 0,6% | 0,3% | 100% |
| 2002 | 38,3% | 25,2% | 16,6% | 9,8% | 5,3% | 2,5% | 0,9% | 0,7% | 0,4% | 0,5% | 100% |

Source : DGUHC à partir des enquêtes logement de l'INSEE.

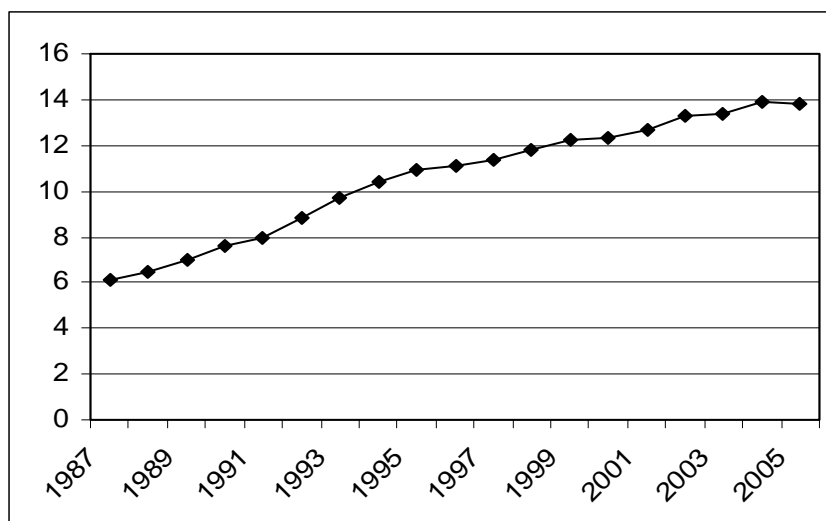
B - Le financement des aides personnelles au logement

1 - Un coût croissant pour les finances publiques

Le coût global des aides personnelles au logement a connu une croissance forte depuis le milieu des années 1980 – particulièrement nette dans les années 1990¹²⁹ – avant de se stabiliser sur la période la plus récente.

Graphique n° 1 : L'évolution du coût global des aides personnelles au logement

En Md€



Source : Graphique établi à partir de données DGUHC – Éléments statistiques et comptables émanant des caisses des régimes général et agricole. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

En 2005, les trois aides personnelles au logement ont représenté un coût global de 13,8 Md€ dont 38,6 % étaient à la charge de l'Etat et 50 % à la charge des régimes sociaux (le solde étant représenté par des contributions patronales).

¹²⁹) La progression enregistrée entre 1988 et 1998 a ainsi atteint 80 % en valeur.

Montant des prestations attribuées au 31/12/2005*En Md€*

| | APL | ALS | ALF | Total |
|-----------|-----|-----|-----|-------------|
| Locatif | 5,7 | 4,1 | 2,9 | 12,7 |
| Accession | 0,5 | 0,1 | 0,6 | 1,1 |
| TOTAL | 6,2 | 4,2 | 3,4 | 13,8 |

Source : DGUHC – *balances comptables 2005 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)*

Pour l'Etat, les aides personnelles au logement représentent 5,5 Md€ en 2005, soit 80 % du budget consacré au logement au sens de l'ancienne architecture budgétaire¹³⁰. Il faut d'ailleurs noter que les crédits votés en loi de finances initiale sont fréquemment sous-estimés par rapport aux besoins réels.

En outre, les aides personnelles au logement constituent des dépenses d'intervention (transferts à destination des ménages) particulièrement rigides car elles dépendent de paramètres exogènes de revenu et de situation familiale.

2 - Des modalités de financement complexes

Les aides personnelles au logement reposent sur des modes de financement complexes.

L'ALF, qui est une prestation familiale, est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations familiales des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG).

L'ALS est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté à la fois par l'Etat (budget du logement) qui en assure l'équilibre financier et par deux contributions à la charge des employeurs¹³¹.

130) La présentation par missions et programmes fait désormais apparaître le budget du logement dans la mission « *Ville et logement* », les aides personnelles au logement constituant l'une des deux actions du programme « *aide à l'accès au logement* ».

131) La première contribution s'élève à 0,10 % du montant des rémunérations versées aux travailleurs ou assimilés, dans la limite du plafond prévu pour la fixation du montant des cotisations d'assurance vieillesse. La seconde contribution, à la charge des employeurs de plus de 9 salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, s'élève à 0,40 % du montant des salaires déplafonnés.

Le mécanisme de financement de l'APL est le plus complexe. Ce dispositif implique une définition délicate des clés de répartition entre l'Etat et la Sécurité sociale. Cette définition devait reposer, depuis la création de l'APL, sur le principe de « l'allocation logement (AL) virtuelle » : le montant de l'APL est censé correspondre à celui de l'allocation logement qu'aurait perçu le ménage si cette allocation n'avait pas été créée, montant pris en charge par le budget des prestations familiales s'il s'agit d'une famille, par le FNAL dans le cas contraire. Des clés forfaitaires de financement avaient été fixées par décret en 1985. Ce décret a été appliqué jusqu'en 1997, puis des clés de répartition provisoires ont été déterminées. Or, ces clés n'avaient pas évolué pour prendre en compte les conséquences de l'unification des barèmes AL-APL dans le secteur locatif en 2001 : elles ne reflétaient donc plus la réalité des charges incombant à chaque financeur.

Les clés forfaitaires de financement ont été abandonnées au 1^{er} janvier 2006 pour revenir au calcul de « l'AL virtuelle ». Dans l'attente de calculer « l'AL virtuelle » de nouvelles clés provisoires ont été adoptées début 2006. Elles s'établissent à 54,50 % pour le FNPF, 1,53 % pour le FFIPSA, 6,72 % pour le FNAL et 37,25 % pour l'Etat. L'application rétroactive de ces clés pour 2005 a entraîné pour le FNPF un surcoût de 260 M€ qui n'avait pas été voté en LFSS 2005.

L'APL était financée jusqu'au 1^{er} janvier 2006 par le fonds national de l'habitation (FNH), alimenté par des contributions du FNAL et de la sécurité sociale. En application de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, le FNH a été entièrement absorbé par le FNAL au 1^{er} janvier 2006. Le FNAL finance donc désormais l'ALS et l'APL mais la complexité du mécanisme des clés de répartition subsiste.

Pour simplifier ces modalités de financement, deux schémas de réforme de l'architecture des aides pourraient être mis à l'étude :

- Un schéma à deux aides : une aide « familles » (financement branche famille) et une aide « autres publics » (financement Etat au titre de la solidarité). L'APL serait alors fondue dans les deux aides restantes, ce qui permettrait l'élimination du problème des clés de financement : à chaque dispositif correspondrait un financeur unique ;
- Un schéma à aide unique, prolongement logique de l'unification des barèmes. Deux possibilités de financement sont envisageables dans cette perspective : un financement par la branche famille et un financement par un fonds unique – le FNAL – alimenté par la contribution de l'Etat et une cotisation employeur globalisée (regroupant la cotisation actuelle au FNAL et les cotisations au régime général affectées aux prestations logement).

Tableau n° 3 : Les sources de financement des aides personnelles au logement en 2005

| | | En M€ | En % |
|--------------|-----------------------------|---------------|--------------|
| ALF | Régimes sociaux | 3 478 | 24,27 |
| ALS | FNAL | 4 548 | 31,74 |
| | dont Etat | 3 177 | |
| | dont employeurs | 1 794 | |
| | dont versement au FNH | -423 | |
| APL | FNH ¹³² | 6 302 | 43,98 |
| | dont Etat | 2 352 | |
| | dont versement du FNAL | 423 | |
| | dont régimes sociaux | 3 527 | |
| Total | Total | 14 328 | 100 |
| | Dont Etat | 5 529 | 38,59 |
| | Dont employeurs | 1 794 | 12,52 |
| | Dont régimes sociaux | 7 005 | 48,89 |

Source : PLF 2006, bleu budgétaire mission « Ville et logement »

II - La gestion des aides personnelles au logement

A - Une multiplicité d'acteurs

S'agissant de l'Etat, deux ministères interviennent aujourd'hui en matière d'aides personnelles au logement : le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement qui dispose de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) ; et le ministère de la santé et des solidarités qui dispose de la direction de la sécurité sociale (DSS).

En raison de la part de financement qui incombe à l'Etat (près de 40 % du montant total des aides personnelles), la DGUHC exerce un rôle prédominant en matière d'aides personnelles au logement et les moyens mis à sa disposition sont largement supérieurs à ceux de la DSS.

132) La mise en œuvre du nouveau FNAL et l'absorption du FNH ne sont effectives qu'à compter du 1er janvier 2006.

La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) intervient comme distributeur des aides via le réseau des CAF¹³³. Elle participe aux travaux préparatoires à la révision annuelle des barèmes et met en œuvre les décisions prises à cette occasion.

La multiplicité des acteurs et la diversité des objectifs poursuivis expliquent la complexité des circuits de décision.

La coordination entre les administrations de l'Etat devrait être accrue. Il apparaît que trop souvent la DSS n'est pas associée à la préparation des arbitrages budgétaires de l'Etat qui ont des effets sur l'efficacité sociale et familiale des aides ou sur les finances sociales, même si, selon cette direction, des progrès ont été accomplis en 2005 et en 2006.

Ce manque de coordination est illustré par la décision prise en matière de révision des clés de financement du FNH, qui a eu pour conséquence un report de charges sur la branche famille de 260 M€ en 2005 (*cf. supra*) sans que la DSS ait été associée.

Pour gérer l'articulation entre l'Etat et la sécurité sociale, un groupe de travail Etat-CNAF a été constitué en 1997. Ce groupe informel a notamment préparé les modalités de l'unification des barèmes des aides personnelles en 2001. Les derniers travaux du groupe, demandés en 2004 par le Premier ministre¹³⁴, n'ont cependant pas fait l'objet de consensus et le rapport demandé n'a pas été remis. La dernière réunion du groupe de travail Etat-CNAF remonte à juillet 2004.

Ces difficultés de coordination renvoient à la question de fond de la nature des aides personnelles au logement et de leur cogestion par l'Etat et la branche famille.

133) La Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) distribue également, par l'intermédiaire du réseau des caisses de mutualité sociale agricole, les aides pour ses affiliés, qui représentent 4 % des bénéficiaires des aides personnelles au logement.

134) Le groupe de travail a été officiellement mandaté en février 2004 pour poursuivre la réflexion sur trois sujets : (1) l'unification de la déclaration de ressources des prestations familiales et de la déclaration fiscale en vue d'une meilleure évaluation des ressources des bénéficiaires, (2) le report de la date d'actualisation des barèmes au 1er janvier et (3) l'opportunité d'un changement des clés de financement de l'aide personnalisée au logement.

B - Les coûts de gestion

1 - Des coûts de gestion mal évalués

La distribution des aides donne lieu au remboursement de frais de gestion en faveur des gestionnaires (CNAF et CCMSA). Pour le FNAL, ces frais s'élevaient à 2 % du total des aides depuis le 1er janvier 1993. Pour le FNH, ils étaient fixés, au titre de l'APL, à 4 % jusqu'en 2001¹³⁵. Ils ont été ramenés à 3 %, en 2002, pour tenir compte de la simplification induite par l'unification des barèmes en secteur locatif, et à 2 % à partir de l'exercice 2003.

Plusieurs études laissent toutefois penser que ces remboursements qui s'élevaient à près de 139 M€ en 2005 ne correspondent pas aux coûts réels. Une mission IGF / IGAS de 2003 estimait ainsi que ces coûts réels dépassaient les remboursements (3,9 % en APL contre 3 % et 5,9 % en ALS contre 2 %). En 2004, la DSS chiffrait cet écart à 55 M€ pour le FNH et 36 M€ pour le FNAL.

Cependant, ces travaux ne constituent que des estimations reposant sur des méthodes de calcul qui ne sont d'ailleurs pas homogènes. Ces difficultés d'évaluation traduisent le besoin impérieux d'un système adapté de connaissance des coûts de gestion des prestations gérées par la CNAF.

2 - Une difficulté récurrente, source de coûts indus : la date de révision des barèmes

Jusqu'à une période très récente, l'arrêté interministériel fixant l'actualisation des barèmes des aides au logement était fréquemment publié au deuxième semestre de l'année, voire plus tard¹³⁶, avec effet rétroactif au 1er juillet¹³⁷. Ce décalage est néfaste pour les allocataires mais il l'est tout autant pour les CAF, contraintes de refaire tous leurs calculs avec les nouveaux barèmes et de verser des rappels, tandis que les indus ne sont en général pas recouvrés, sur décision ministérielle¹³⁸.

135) Le taux de 4 % s'appliquait à l'origine à la totalité de l'APL versée (jusqu'en 1989), avant de s'appliquer à la seule part financée par l'Etat.

136) La révision au 1er juillet 2003 n'est par exemple intervenue qu'en mai 2004.

137) Ce principe de révision au 1er juillet résulte de dispositions législatives pour l'APL et de la nécessité à la fois sociale et pratique d'effectuer aux mêmes dates la révision des barèmes de l'ALF et de l'ALS.

138) Cela a été le cas par exemple à la suite de l'actualisation tardive des barèmes en 2002 et 2003.

Le groupe de travail Etat-CNAF évalue l'économie de gestion potentielle à 130 M€ si les barèmes étaient révisés au 1^{er} janvier.

L'ordonnance précitée du 8 juin 2005 a apporté une première modification en ce sens en posant le principe que la révision annuelle des barèmes intervient à une date fixée par décret et non plus nécessairement au 1^{er} juillet. Cette ordonnance autorise donc la modification de la date de révision des barèmes mais ne la réalise pas pour autant.

Toutefois, la révision au 1^{er} janvier, souhaitable, ne pourrait avoir un plein impact en termes d'économies que dès lors que le transfert des données fiscales aux CAF serait effectué *a priori* et non plus seulement *a posteriori* à des fins de contrôle. Cette évolution permettrait d'alléger considérablement les démarches pour les allocataires et les actes de gestion pour les CAF.

III - L'efficacité des aides

A - Des finalités multiples

L'équité et l'efficacité des aides personnelles au logement peuvent être appréciées au regard des deux grands types d'objectifs qui leur sont assignés : familial et social, d'une part, de politique du logement, d'autre part.

1 - Les finalités familiales et sociales

Les aides personnelles au logement ont été conçues de façon à ce que le montant de l'aide diminue avec le revenu par unité de consommation et tienne compte de la taille de la famille. Cette finalité familiale s'exprime dans la forte progressivité des prestations en fonction de la taille du ménage¹³⁹.

L'extension du champ des aides personnelles au logement, avec la création de l'ALS en 1971, celle de l'APL en 1977, puis le bouclage des aides, a conduit à leur donner une finalité de plus en plus sociale, tout en maintenant la dimension familiale à travers la formule de calcul.

139) Par exemple, le montant d'aide personnelle au logement au niveau du SMIC est de 123,69 € pour un couple sans enfant et de 416,34 € pour un couple ayant quatre enfants (barème 2005, en zone II).

Les aides personnelles au logement figurent d'ailleurs parmi les prestations les plus efficaces en matière de redistribution, grâce à leur adaptation très étroite à l'évolution des revenus et à la taille de la famille. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale estimait ainsi dans son rapport 2003-2004 que leur impact serait presque aussi important que celui des minima sociaux.

2 - Les finalités en termes de politique du logement

Les finalités liées à la politique du logement sont diverses et ne permettent pas d'identifier clairement les objectifs assignés aux aides personnelles.

Le code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose ainsi que les aides à la personne sont un des éléments de la « *politique d'aide au logement* », qui vise à « *favoriser la satisfaction des besoins de logements, promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat existant et prendre en charge une partie des dépenses en tenant compte de la situation de la famille et des ressources des occupants ; favoriser une offre de logements qui soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* »¹⁴⁰.

Ces finalités ne sont pas spécifiques aux aides personnelles mais sont communes à tous les instruments de la politique du logement. Les objectifs poursuivis comme les moyens qui y sont affectés sont donc envisagés de façon globale.

Il en découle que la DGUHC n'est pas en mesure d'apprécier l'efficacité des seules aides personnelles en matière de politique du logement. Interrogée sur ce sujet, cette direction souligne que « *les différentes aides à l'amélioration des logements ont permis une amélioration significative du parc, d'autant que l'APL contribue largement à ces réhabilitations en prenant en charge les augmentations de loyer des ménages aux revenus les plus modestes* ». Ces éléments manquent manifestement de précision.

140) Article L. 301-1 CCH.

B - L'efficacité des aides personnelles au logement en question

La multiplicité des objectifs a pour conséquence l'impossibilité de les satisfaire tous simultanément.

1 - Une dégradation de l'efficacité sociale des aides

L'article L. 351-3 CCH prescrit de procéder à l'actualisation annuelle de l'APL afin d'assurer « *par toutes mesures appropriées, le maintien de l'efficacité sociale de l'aide personnalisée au logement* »¹⁴¹.

Le « taux d'effort » est l'indicateur couramment utilisé pour mesurer cette efficacité sociale. L'effet des aides personnelles au logement peut être évalué en mesurant la différence entre taux d'effort brut (avant intervention des aides) et taux d'effort net (après intervention des aides).

Le taux d'effort net se définit de la façon suivante dans le secteur locatif :

$$\text{Taux d'effort net} = \frac{(\text{Dépense de logement} - \text{Aide au logement})}{\text{Revenu net perçu}}$$

Si le concept fait l'objet d'un consensus, il n'existe pas de méthode unique d'analyse des impacts¹⁴². Toutefois, les études de la CNAF, de la DGUHC ou de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'accordent sur une augmentation globale du taux d'effort net depuis la fin des années 1980. Pour n'en citer qu'une, celle de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale constate pour l'ensemble des ménages une hausse globale de + 3,5 points du taux d'effort net entre 1988 et 2002.

Deux raisons expliquent cette dégradation de l'efficacité sociale des aides.

141) Rien de tel n'est prévu pour l'actualisation des barèmes de l'ALF et de l'ALS mais, dans les faits, des règles d'actualisation identiques ont été adoptées pour les trois aides.

142) Par exemple, la DSS et la DGUHC ne raisonnent pas en taux d'effort global mais procèdent à des analyses par « cas-types » qui ne sont d'ailleurs pas comparables entre elles.

La première est la dégradation du taux de couverture des loyers et charges :

- Les loyers-plafonds¹⁴³ ont été faiblement revalorisés alors même que les loyers réels progressaient rapidement. L'écart cumulé de 1991 à 2004 entre loyer-plafond et indice des loyers de l'INSEE s'élève ainsi à plus de 23%¹⁴⁴.
- Le forfait de charges n'a été également que modestement revalorisé : contrairement au loyer, les charges locatives ne sont pas couvertes sur la base de la dépense réelle plafonnée mais selon un forfait¹⁴⁵. Or, les révisions se sont avérées inférieures à l'évolution du « panier de charges locatives » de l'INSEE. L'écart cumulé entre le forfait de charges et le panier charges locatives de l'INSEE sur la même période atteint ainsi plus de 21%¹⁴⁶.

En second lieu, les « mesures d'accompagnement » décidées lors des révisions annuelles, de nature très diverse, se sont le plus souvent traduites par une diminution des aides versées¹⁴⁷. Ces mesures d'accompagnement ont produit depuis 1990 un total d'économies qu'il est difficile d'évaluer avec précision, mais que la DGUHC estime à 1 Md€ en année pleine.

Au total, les pouvoirs publics ont cherché, lors des révisions annuelles, à contenir la dépense liée aux aides personnelles au logement, que ce soit par une politique de revalorisation insuffisante des barèmes ou par des mesures d'économies ponctuelles. Les montants financiers en jeu sont en effet considérables : une indexation *a minima* des plafonds de loyers et des forfaits de charges sur les indices loyers et charges, d'une part, et des paramètres ressources sur l'indice des prix à la consommation, d'autre part, entraînerait un surcoût de 400 à 500 M€ par an dont la moitié à la charge du budget de l'Etat.

143) Le loyer-plafond est le niveau maximum de loyer pris en compte dans le calcul de l'aide. Au-delà, le loyer reste entièrement à la charge du locataire.

144) Source : DGUHC.

145) Ce forfait varie suivant le nombre d'enfants. Il est inférieur en cas de colocation.

146) Source : DGUHC.

147) Exemples de mesures d'accompagnement en 2003 : relèvement de la participation minimale à la dépense de logement de 28 à 29 €; suppression de l'abattement pour frais de garde (abattement sur la base ressources de 762,25 € par enfant gardé); prise en compte des majorations de retraite dans la base ressources pour les personnes ayant élevé 3 enfants; relèvement du seuil de non versement des aides de 15 à 24 €, de nouveau ramené à 15 € en janvier 2007.

Ce faisant, la politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à l'évolution des loyers et charges réellement supportés par les bénéficiaires, sans faire de choix dans les priorités.

Il semble en fait que les deux grandes réformes sociales (le bouclage des aides et l'alignement des barèmes en locatif) ont entraîné – en élargissant le nombre de bénéficiaires pour l'une et en augmentant le montant d'aide versé pour l'autre – un surcoût tel qu'il a été jugé nécessaire de l'atténuer en freinant les révisions annuelles des barèmes. Le coût de l'extension du champ des aides a été partiellement supporté par l'ensemble des allocataires.

Selon la DGUHC, 51 % de l'ensemble des ménages résidant en France et qui paient un loyer satisfont aujourd'hui aux conditions de ressources permettant d'obtenir une aide personnelle au logement dans le secteur locatif et ont donc vocation à bénéficier du dispositif.

La définition du public bénéficiaire est donc très large et ne semble plus soutenable dans le contexte actuel de forte contrainte sur les finances publiques. Il est en effet impossible de rechercher simultanément le maintien de l'efficacité sociale pour les ménages les plus pauvres, la stabilité du nombre d'allocataires et celle de la dépense publique. La finalité première étant le maintien de l'efficacité sociale du dispositif, si l'on souhaite éviter une dégradation supplémentaire des finances publiques, le seul choix possible consiste à réduire progressivement l'effectif bénéficiaire.

Une première piste pour y parvenir serait de poursuivre la baisse des revenus d'exclusion. Cette démarche a déjà été engagée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années. Il faut toutefois rappeler que les quatre premiers déciles de la population regroupent déjà 90% de la masse des aides versées, les quatre derniers n'en représentant que 2,5%.

Une seconde possibilité pourrait consister dans la suppression progressive des droits ouverts aux étudiants non boursiers. Depuis le 1^{er} janvier 1993 en effet, tout étudiant a droit à l'ALS dès lors qu'il occupe un logement autonome n'appartenant pas à ses ascendants et qu'il s'acquitte d'une charge de logement. Après une forte progression jusqu'en 1996, le nombre d'étudiants bénéficiaires d'une aide personnelle au logement est aujourd'hui stabilisé autour de 700 000, soit environ un étudiant sur trois. Le coût budgétaire des aides personnelles au logement versées aux étudiants représente, quant à lui, environ 1 Md€.

La Cour estime que le public des étudiants bénéficiaires pourrait faire l'objet d'un recentrage significatif, par exemple en relevant de manière conséquente le plancher de ressources des étudiants non boursiers¹⁴⁸. Cette solution – qui devrait s'intégrer dans une réflexion plus globale sur le statut des étudiants – a été empruntée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années, mais de façon encore trop limitée pour produire des effets tangibles.

La mise en œuvre de cette proposition contribuerait à réduire la pression exercée par la demande sur les petits logements, pour éviter qu'elle ne se traduise par des hausses de loyers qui, au final, se retournent contre ceux que l'on a souhaité aider.

2 - Une contribution à la politique du logement difficile à évaluer faute d'indicateurs pertinents

La multiplicité des finalités liées à la politique du logement rend très délicate une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités des aides personnelles au logement.

Les indicateurs de performance associés au programme « aide à l'accès au logement » apparaissent peu adaptés pour apprécier l'efficacité des aides personnelles en matière de politique du logement. La loi de finances 2006 affecte l'ensemble des crédits dédiés aux aides personnelles sur ce programme de la mission « Ville et logement ». Ce programme comprend trois objectifs, dont un rassemble la quasi-totalité des crédits : il s'agit de l'objectif « aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement ». A cet objectif sont attachés deux indicateurs, relatifs pour le premier aux taux d'effort ciblés sur trois catégories de ménages (titulaires de minima sociaux, salariés, étudiants) et pour le second à la part des crédits d'aides personnelles affectée à chacune de ces catégories. En l'état, aucun indicateur de performance ne permet de vérifier précisément ni de mesurer les effets des aides personnelles, qu'ils soient directs ou indirects, sur le plan du logement. Une méthodologie d'évaluation de la contribution des aides à la politique du logement gagnerait à être construite.

La Cour estime qu'un certain nombre de sujets devraient être étudiés.

148) Les ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles sont les revenus soumis à l'impôt sur le revenu. Comme les étudiants vivent en grande partie de transferts familiaux, la plupart d'entre eux déclarent des ressources imposables nulles. Il a donc été décidé, depuis 1986 en APL, de leur appliquer un plancher de revenu forfaitaire qui tient compte de ces transferts familiaux. Ce plancher a été instauré en ALS au moment du « bouclage » en 1991.

Le premier d'entre eux est le cumul des aides personnelles et des aides à la pierre. Ainsi, en matière d'accession à la propriété, certains ménages titulaires de prêts conventionnés sont également bénéficiaires de l'APL. Ce dispositif combiné des aides à la pierre et des aides à la personne est né de la réforme du financement du logement de 1977, qui a converti une part des aides à la pierre en aides à la personne. Aujourd'hui, compte tenu de la part marginale que représentent les accédants parmi l'ensemble des allocataires, la Cour estime que la suppression des aides personnelles au logement dans le cas de l'accession aurait le mérite de simplifier et rationaliser les différents dispositifs existants.

Se pose ensuite la question de l'impact des aides sur l'amélioration du parc de logements. L'attribution des aides personnelles au logement est, en effet, subordonnée à la satisfaction de divers paramètres de qualité (comme les normes de superficie et de décence) contribuant ainsi théoriquement à l'amélioration de l'habitat¹⁴⁹.

Un troisième point à examiner est celui des interactions entre les aides à la personne et le logement social. En effet, l'accès au parc social des ménages modestes bénéficiaires des aides personnelles au logement démultiplie l'efficacité de ces aides. En sens inverse, cette efficacité est mise en question si l'accès au parc social est difficile. Or, selon la DGHUC, les bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le parc social public représentent 53 % des occupants de ce parc en 2003, soit une proportion équivalente à celle de 2000 (54 %) et de 1997 (54%). Il apparaît ainsi qu'une proportion importante de locataires du parc HLM bénéficie de revenus supérieurs au seuil permettant de percevoir l'aide au logement.

Le possible effet inflationniste des aides sur le marché locatif mérite un examen plus particulier, puisqu'il viendrait remettre en cause au moins partiellement l'efficacité des aides personnelles au logement. Selon la DGHUC et la DSS, la réalité de cet effet reste incertaine. Cependant, deux études, se fondant sur les éléments des enquêtes trimestrielles « logement » de l'INSEE, évoquent la possibilité d'un effet inflationniste des aides¹⁵⁰. S'il reste difficile à apprécier – dans son ampleur comme dans sa durée (la hausse du niveau des loyers pourrait en effet susciter un surcroît d'offre qui serait lui-même suivi d'un tassement

149) En pratique, les CAF éprouvent des difficultés à faire respecter l'application de ces critères.

150) Anne LAFERRERE et David LE BLANC, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Economie et statistique* N°351, 2002 et Gabrielle FACK, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? – l'incidence des aides au logement en France 1973-2002 », *Economie et statistique*, octobre 2005.

de ces loyers) – deux constats peuvent, cependant, être tirés de ces deux études.

Il semble tout d'abord qu'une part de l'accroissement des aides versées ait été absorbée par des hausses de loyers, c'est-à-dire par des transferts nets vers les bailleurs privés, au détriment de la progression du pouvoir d'achat « logement » des allocataires.

Ensuite, les hausses de prix provoquées par l'afflux d'allocataires nouveaux (les étudiants notamment), entrant sur le marché du logement, ont pénalisé les allocataires anciens d'aides personnelles, en l'occurrence les personnes isolées et les ménages à bas revenus. Le bouclage n'a, en effet, pas augmenté les montants d'aides qui leur étaient destinés et les a confrontés à une concurrence plus forte sur le marché des petits logements du secteur privé et à des hausses de loyers. Il a donc contribué à dégrader leur taux d'effort net, donc leur pouvoir d'achat, sans qu'il soit possible de mesurer avec précision le phénomène.

C - Les atteintes à l'équité

1 - Un zonage insuffisamment fin pour assurer l'équité entre allocataires au plan national

Le territoire national est découpé en trois zones, chacune ayant un niveau de loyer-plafond différent :

- La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes de la première ceinture ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France ;
- La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100.000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise ;
- La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

L'objectif de cette différenciation est de tenir compte de la variation du niveau des loyers réels selon la zone géographique pour ne pas léser, par des plafonds trop bas, les locataires contraints de supporter un niveau de loyer élevé. Toutefois, le découpage en trois zones est trop fruste pour corriger significativement les différences de loyer ; en outre, le zonage ne tient pas compte, au sein d'une même zone, des disparités locales, notamment entre centre et périphérie. Au total, le découpage en trois zones ne permet pas de prendre correctement en compte l'hétérogénéité des loyers sur le territoire national.

2 - Une inégalité qui se creuse entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé

La sous-évaluation chronique des barèmes des aides personnelles au logement par rapport à l'évolution réelle des loyers et des charges ne pèse pas de la même façon sur l'ensemble des allocataires. Elle pénalise particulièrement les allocataires du parc privé, qui supportent des loyers supérieurs à ceux du parc social. Or, il leur est appliqué le même niveau de loyer-plafond et ils perçoivent le même montant d'aide depuis l'unification des barèmes dans le secteur locatif.

Avec la pression à la hausse sur les loyers du parc privé, cette inégalité s'est accentuée. Selon la DGUHC, le taux d'allocataires qui ont atteint les loyers-plafonds s'élève désormais à 38 % dans le parc social (contre 31,4% en 1994) et 83,5 % dans le parc privé (contre 64,6 % en 1994).

L'Observatoire national de la pauvreté a analysé dans son rapport 2003-2004 l'évolution des taux d'effort bruts et nets des ménages pauvres¹⁵¹ logés respectivement dans les secteurs public et privé.

Tableau n° 8 : Evolution des taux d'effort des ménages par niveau de revenu

| | Taux d'effort brut | | Taux d'effort net | |
|-----------------------------|--------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | 1988 | 2002 | 1988 | 2002 |
| Ménages pauvres | 29 % | 40,1 % | 12,9 % | 16,1 % |
| Secteur social | 26,6 % | 33,4 % | 7,6 % | 10 % |
| Secteur privé | 31,7 % | 50,8 % | 19 % | 25,7 % |
| Ensemble des ménages | 15,1 % | 19,7 % | 12,7 % | 16,2 % |

Source : Rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à partir des enquêtes Logement de l'INSEE

Il ressort de ce tableau qu'il existe des distorsions très importantes dans les taux d'effort nets et dans leur évolution selon que les ménages pauvres sont locataires du parc privé ou du parc social¹⁵².

151) Les ménages pauvres sont définis comme les ménages disposant de revenus par unité de consommation inférieurs à la demi-médiane des revenus.

152) Le taux d'effort net des ménages pauvres logés dans le secteur privé s'établit en 2002 à 25,7% contre 16% pour l'ensemble des ménages pauvres ; et ce taux a crû de 6,7 points entre 1988 et 2002 contre 3,2 points pour l'ensemble des ménages pauvres.

Au total, la hausse des loyers – partiellement favorisée par la généralisation des aides au logement – a porté atteinte à l'équité entre publics défavorisés selon qu'ils sont locataires du parc social ou du parc privé.

Or, cette inégalité n'est pas justifiée par une différence de situation sociale entre allocataires. La CNAF indique, en effet, que les revenus moyens et médians des allocataires logés dans le secteur privé sont inférieurs à ceux des allocataires logés dans le parc social.

Le maintien d'un barème unique en APL et en AL, certes plus avantageux pour les locataires du parc social étant donnée la différence de loyers, serait compréhensible et acceptable dans l'hypothèse d'un accès satisfaisant des ménages pauvres au parc social. Cependant, cette configuration n'est pas réaliste à court terme, en raison de l'insuffisance actuelle de l'offre de logements sociaux.

Dans ces conditions, pour réduire l'écart entre le taux d'effort des allocataires du parc privé et celui des allocataires du parc social, à situation familiale et sociale équivalente, il conviendrait d'étudier la piste consistant à découpler les loyers-plafonds en AL et en APL afin de les fixer à un niveau supérieur en AL. L'avantage relatif conféré aux allocataires du parc privé compenserait alors leur surcoût de loyer.

Toutefois, chercher à réduire le taux d'effort net dans le parc privé par une augmentation des loyers plafond aurait un coût élevé sans aucune garantie sur la baisse du taux d'effort, les propriétaires pouvant en profiter pour augmenter les loyers. Il est difficile de remédier à l'inégalité de traitement relevée par la Cour tant que l'insuffisance du nombre de logements sociaux et la faible mobilité dans le parc existant exerceront une pression aussi forte sur les loyers du parc privé.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Les pouvoirs publics sont confrontés à un choix difficile en matière d'aides personnelles au logement : il leur est, en effet, impossible de maintenir l'efficacité sociale des aides, à effectif d'allocataires stable et à dépense publique inchangée. La politique menée a pour l'instant consisté à freiner la dynamique de la dépense liée aux aides personnelles au logement en sous-évaluant les barèmes par rapport à l'évolution réelle des loyers et des charges supportés par les bénéficiaires, sans toutefois remettre en cause l'architecture d'ensemble. Ces solutions techniques de court terme trouvent aujourd'hui leurs limites puisqu'elles ont eu pour conséquence une dégradation de l'efficacité sociale des aides. Se satisfaire de cette situation reviendrait à voir disparaître l'un des objectifs essentiels du dispositif.

Dans ces conditions, la Cour formule plusieurs recommandations :

- mettre en œuvre une démarche plus fine d'évaluation de la contribution des aides personnelles à la politique du logement ;*
 - renforcer l'efficacité sociale des aides personnelles au logement par un recentrage du public bénéficiaire sur les personnes qui ont le plus besoin des aides pour se loger ;*
 - rechercher le moyen, au besoin par découplage des loyers plafonds de l'AL et de l'APL, de remédier à l'inégalité entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du gouvernement, ont pris connaissance avec un grand intérêt des travaux effectués par la Cour des comptes sur les « aides personnelles au logement » dans le cadre de son rapport public annuel.

Les aides personnelles au logement (APL, AL et ALF) constituent en effet un enjeu important pour les finances publiques. Les prestations versées qui bénéficient à plus de 6 millions de ménages s'élèvent actuellement à près de 14 Mds€ dont le financement se répartit entre les régimes sociaux (7 Mds€), l'Etat (5 Mds€) et les employeurs (2 Mds€) au travers d'une cotisation assise sur les salaires.

Elles représentent aujourd'hui un poids prépondérant au sein du budget du logement : 69 % des dépenses de la mission « Ville et logement » en 2007 (4,933 M€ sur un total de 7,145 M€).

Dans ce contexte, le maintien de l'efficacité sociale des aides nécessite des adaptations. Les recommandations formulées constituent à cet égard des pistes intéressantes.

Il convient, comme cela est préconisé, d'améliorer l'évaluation des aides personnelles, notamment les indicateurs de performance qui ne permettent pas actuellement de mesurer l'efficacité des aides en dehors de la diminution du taux d'effort qui est un indicateur purement quantitatif.

Le recentrage du champ des bénéficiaires aux personnes qui ont le plus besoin des aides pour se loger est un enjeu majeur pour maintenir à l'avenir leur efficacité sociale. Ceci doit toutefois être mené en restant attentif à l'impact du recentrage sur les incitations au travail, en cohérence avec la politique de l'emploi. Les réformes proposées sur les aides personnelles au logement en accession et les étudiants non boursiers peuvent constituer des réponses adaptées.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux aides personnelles au logement.

La Cour met en avant la complexité du dispositif des aides personnelles au logement qui poursuivent plusieurs objectifs relevant à la fois de la politique du logement, de la politique sociale et familiale. Après avoir présenté très clairement la création progressive des différentes aides ainsi que leur mode de financement, la Cour émet un certain nombre d'observations et de préconisations qui appellent de ma part les remarques développées ci-après.

1) Sur la coordination des acteurs

La Cour relève la complexité des circuits de décision, liée à la multiplicité des acteurs et observe que la coordination entre les administrations de l'Etat concernées devrait être accrue. Elle indique notamment que ce manque de coordination est illustré par la décision prise en matière de révision des clés de financement de l'aide personnalisée au logement (APL), qui a entraîné un report de charges sur la branche famille de 270 M€ en 2005 « sans que la direction de la sécurité sociale ait été associée ».

Il convient de préciser que la question du changement des clés de financement de l'APL a fait l'objet de plusieurs échanges, soit au sein du groupe de travail Etat-CNAF, soit par le biais de réunions associant la DSS, la direction du budget et la DGUHC dès 2003. La question du changement des clés et l'impact financier qui en découle pour les régimes sociaux a été estimé à hauteur de 270 M€. Cette estimation a été présentée au groupe de travail Etat-CNAF en juillet 2004. Elle n'a pas été contestée par les services de la DSS.

La décision correspondante a été arbitrée lors de la réunion interministérielle du 22 novembre 2004. Le cabinet du Premier ministre a alors clairement indiqué que le changement des clés devait intervenir dès 2005. Cet arbitrage a été réaffirmé lors de la réunion interministérielle du 5 septembre 2005.

Si la question de la répartition du financement entre l'Etat et les régimes sociaux a nécessairement donné lieu à de longues discussions, compte tenu de leurs enjeux financiers, il n'est pas pour autant possible d'en induire un manque de coordination entre les acteurs.

2) Sur les coûts de gestion

La Cour relève les inconvénients d'une date d'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement fixée au 1^{er} juillet de l'année, et préconise une actualisation au 1^{er} janvier.

Je partage totalement les observations de la Cour. La revalorisation des barèmes des aides personnelles au logement au 1^{er} janvier est également l'une des recommandations de l'audit de modernisation sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement.

Un décret est en cours de publication. Il permettra à la prochaine revalorisation des aides de prendre effet au 1^{er} janvier 2007.

De surcroît, comme l'a indiqué la Cour, le choix de cette date pourrait s'inscrire dans une réforme de plus grande ampleur qui consisterait à modifier la période de paiement des aides, actuellement fixée du 1^{er} juillet au 30 juin, en la plaçant entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre. Une telle réforme présenterait l'avantage de faire coïncider la période de paiement et celle de la revalorisation des aides. Elle permettrait d'utiliser les transferts des données fiscales a priori afin d'établir les droits des bénéficiaires et d'éviter ainsi de demander chaque année une déclaration de ressources aux six millions d'allocataires.

La Cour indique que le groupe de travail Etat-CNAF a évalué l'économie de gestion potentielle de ces deux réformes (revalorisation des barèmes et paiement au 1^{er} janvier) à 130 M€. Il convient de préciser que le montant des économies de gestion au titre de la période de paiement calée sur l'année civile a été évalué par la CNAF à 25M€.

3) Sur la dégradation de l'efficacité sociale des aides

La Cour fait le constat d'une dégradation des taux d'effort nets des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement depuis plus de 10 ans et considère que deux raisons expliquent la dégradation du taux de couverture de la dépense de logement : d'une part, l'insuffisance des mesures de revalorisation des barèmes et, d'autre part, les mesures d'économies décidées en accompagnement des différentes actualisations.

Les mesures d'accompagnement intervenues ces dernières années, notamment celles décidées au titre de l'actualisation de 2003, s'inscrivent dans l'objectif d'une plus grande équité dans la prise en compte des ressources des bénéficiaires.

Ainsi, la prise en compte dans la base ressources des aides personnelles, à compter de 2004, de la majoration de retraite pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants, a permis de traiter de manière équitable les retraités en calculant leurs droits sur la base de l'intégralité de leurs pensions. Quant à l'abattement effectué sur les ressources des ménages qui font garder des enfants, il était un avantage dépourvu de tout lien avec la

logique des aides personnelles et sa suppression, intervenue également en 2004, répondait au souci de préserver la logique des aides, en les recentrant sur la dépense de logement. De surcroît, cette mesure est intervenue au moment où se mettait en place la prestation d'accueil du jeune enfant, ce qui a permis d'unifier et d'améliorer les prestations spécifiques pour garde d'enfants.

Par ailleurs, la Cour considère « que la politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à l'évolution des loyers et charges réellement supportés par les bénéficiaires, sans faire de choix dans les priorités ». Sur la base de ce constat, elle préconise un recentrage des aides au bénéfice des populations les plus démunies, par une diminution des revenus d'exclusion et par la suppression progressive des aides octroyées aux étudiants non boursiers.

Il convient de préciser que près de 76% des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement dans le secteur locatif (hors étudiants) ont des revenus inférieurs au SMIC. Le niveau des revenus d'exclusion au delà desquels l'aide n'est plus versée est donc déjà très faible. Or, ainsi que l'a relevé la Cour, les aides personnelles au logement font partie des aides sociales les plus redistributives grâce à l'adaptation étroite de leur montant à l'évolution du revenu. Pour une augmentation de revenus mensuels de 100 euros, l'aide diminue d'environ 35 euros pour un isolé et de 30 euros pour un couple avec deux enfants.

La réforme de l'unification des barèmes dans le secteur locatif intervenue en 2001-2002 répondait à un objectif d'harmonisation et de simplification mais également à un objectif d'incitation à la reprise d'une activité salariée. Elle a en effet conduit à ce que les ménages dont les revenus sont inférieurs ou équivalents au RMI puissent bénéficier de l'aide maximale, que leurs revenus proviennent de minima sociaux ou d'une activité salariée. Elle a ainsi joué un rôle reconnu comme « primordial »¹⁵³ dans la correction des trappes à inactivité.

Ainsi, toute accentuation supplémentaire de la dégressivité des aides irait à l'encontre des efforts menés par le Gouvernement pour lutter contre la trappe à inactivité.

153) Voir le rapport du Sénat : les minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité. Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Mme LETARD fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 11 mai 2005.

S'agissant de l'aide versée aux étudiants, des réflexions sont menées dans le prolongement des préconisations du rapport sur le logement étudiant du député M. ANCIAUX qui visent à mieux prendre en compte les revenus des parents afin d'éviter le cumul des avantages fiscaux et le bénéfice d'une aide personnelle. Les difficultés de mise en œuvre d'un tel dispositif, que la Cour a d'ailleurs relevées, n'excluent pas une réflexion sur une revalorisation des planchers de ressources applicables aux étudiants non boursiers.

La Cour estime, en outre, que la suppression des aides personnelles au logement en accession à la propriété aurait le mérite « de simplifier et rationaliser les différents dispositifs existants ».

Je ne partage pas l'analyse de la Cour sur ce point. En effet, l'accession sociale à la propriété est l'un des piliers de la politique du logement, car elle répond à une aspiration forte de la population et favorise le choix des parcours résidentiels.

Le Gouvernement attache une attention particulière aux conditions dans lesquelles les ménages réalisent leurs projets d'accession à la propriété. Il convient en particulier que les ménages disposant de revenus modestes puissent bénéficier d'un accès au crédit immobilier dans des conditions acceptables. Les aides personnelles à l'accession, cumulées avec le prêt à zéro pour cent notamment, permettent de garantir un taux d'effort admissible (inférieur à 30%) pour les ménages modestes.

Compte tenu du contexte budgétaire contraint et de l'impact financier de la revalorisation des barèmes, le Gouvernement a fait le choix d'agir sur l'un des facteurs importants de l'évolution du taux d'effort des ménages par la mise en œuvre d'une politique de modération des loyers.

Le nouvel indice de révision des loyers entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006, est calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction (ICC). La pondération des trois indices retenus dans le nouvel indice est de 60% pour l'indice des prix à la consommation, 20% pour l'indice des prix d'entretien et d'amélioration et de 20% pour l'indice du coût de la construction. Le nouvel indice de révision des loyers est ainsi plus équilibré ; il tient mieux compte des charges supportées par les bailleurs ainsi que l'évolution de la capacité financière des locataires et sera moins sensible aux aléas de la conjoncture.

Depuis son entrée en vigueur, le nouvel indice évolue bien à un taux inférieur à celui de l'indice du coût de la construction, ce qui permet de limiter les hausses de loyer. Cela a un impact sur le parc privé, où l'indice sert à l'actualisation des loyers réels, mais également sur le parc social, où l'indice sert à l'actualisation des loyers plafonds des logements sociaux.

La mise en place de ce nouvel indice de révision des loyers devrait ainsi permettre de limiter l'évolution des taux d'effort des ménages. A ce titre les loyers plafonds des aides sont revalorisés de 2,8% à compter du 1^{er} janvier 2007, soit le dernier niveau connu de l'évolution de l'indice de révision des loyers. Cela répond à la préoccupation de la Cour, qui préconise par ailleurs de mettre à l'étude « un découplage des loyers plafonds de l'AL et de l'APL dans l'objectif de remédier à l'inégalité entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé ». Une telle mesure remettrait en cause la récente réforme d'unification des barèmes. Par ailleurs, s'il est vrai que les taux d'effort nets sont plus élevés dans le parc privé que dans le parc social, cela tient moins à une inadaptation des aides qu'à une évolution des loyers non régulée. C'est pourquoi le Gouvernement, dans le cadre du plan de cohésion sociale, a notamment fait porter son effort sur le développement d'un parc privé à loyer modéré, et il a par ailleurs signé un accord de modération des loyers pour l'année 2007 avec les représentants des propriétaires privés.
