

# 1

## Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre

---

### PRÉSENTATION

---

*Les trois aides personnelles au logement<sup>55</sup>, versées à 6,6 millions de ménages (soit plus d'un ménage sur cinq), représentent plus de 40 % des dépenses publiques pour le logement (comprises entre 40 et 42 Md€ par an) : elles constituent ainsi un élément central de la politique en faveur du logement. Leur montant, qui atteignait 18 Md€ par an entre 2015 et 2017, a été ramené à 17 Md€ en 2018 et en 2019. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 a prévu à nouveau de le réduire à 15,3 Md€.*

*Ces aides ont pour objet de diminuer la charge des dépenses de logement des locataires qui en bénéficient. Versées au ménage ou directement au propriétaire en « tiers-payant », elles couvrent en moyenne 49 % du loyer principal hors charges dans le cas de l'APL, et environ 36 % dans le cas de l'ALF et de l'ALS, et modèrent ainsi l'effort financier de leurs bénéficiaires. Elles jouent de fait un rôle central dans la redistribution monétaire au profit des plus modestes : elles représentent près de 30 % de l'effort de redistribution en direction des ménages du premier décile de niveau de vie, qui constituent plus de 75 % des bénéficiaires.*

*Leur mode de financement a été clarifié et simplifié entre 2015 et 2016 : l'État a repris sur son budget la contribution auparavant apportée par le fonds national des prestations familiales, qui relève de la sécurité sociale. Depuis 2016, il apporte la plus grande part du financement, soit un montant de plus de 15 Md€ en 2016, qui devrait être ramené en 2020 à 12 Md€ selon le PLF pour 2020.*

---

<sup>55</sup> Allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) et aide personnalisée au logement (APL).

*Plusieurs réformes<sup>56</sup> et mesures d'économie ont été mises en œuvre depuis que la Cour a examiné ces aides en 2015 dans une communication à la commission des finances du Sénat<sup>57</sup>. Afin de limiter ces dépenses, en forte croissance tendancielle, deux mesures dégageant d'importantes économies ont en particulier été décidées au deuxième semestre 2017. Il s'est agi d'une réduction uniforme de l'aide de 5 € par mois et de la mise en place d'une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) dans le seul parc locatif social, permettant une diminution équivalente de l'aide personnelle.*

*D'autres évolutions sont attendues à partir de 2020, en particulier la prise en compte des ressources les plus récentes des bénéficiaires<sup>58</sup> pour le calcul des aides (dite « APL en temps réel»). Par ailleurs, le projet de création d'un « revenu unique d'activité » regrouperait à terme les aides personnelles au logement, la prime d'activité et d'autres minima sociaux.*

*La Cour a examiné en 2019 les suites données aux six recommandations qu'elle avait formulées à l'issue de sa précédente enquête à ce sujet en 2015 et, plus généralement, elle a analysé l'évolution de ces aides, au centre de la politique du logement depuis 1977.*

*La Cour constate que le financement des aides au logement a été simplifié, mais que leur dispositif est devenu moins lisible du fait des réformes parfois hâtivement engagées (I). Elles demeurent encore, dans les conditions actuelles, source d'inégalités de traitement (II). Leur complexité continue d'engendrer des indus et des risques de fraude ainsi que des coûts de gestion élevés (III).*

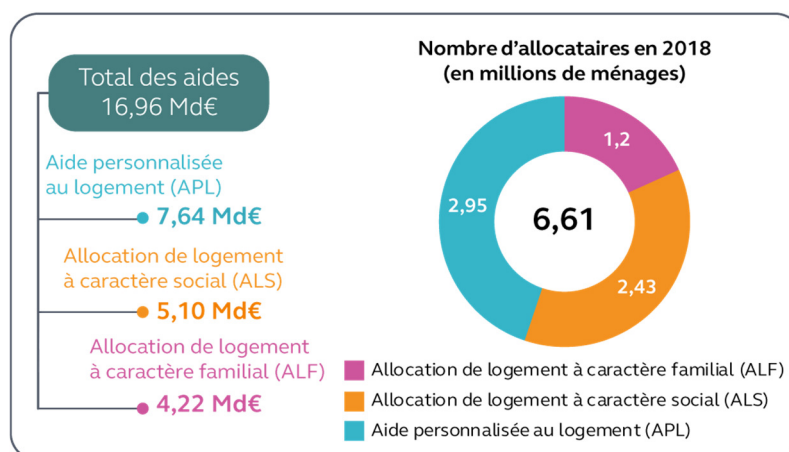
---

<sup>56</sup> Dont la suppression de l'APL accession dans le neuf.

<sup>57</sup> Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, *Les aides personnelles au logement*, juillet 2015, 108 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>58</sup> Et non plus des revenus de l'année N-2.

**Graphique n° 1 : les trois aides personnelles au logement**



Les aides personnelles au logement regroupent trois dispositifs distincts, créés successivement depuis la Seconde Guerre mondiale, destinés à couvrir partiellement les charges de logement des ménages. Ces aides, qui ne sont pas cumulables, sont versées sous conditions de ressources :

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF), instituée en 1948, est versée aux familles ayant un ou plusieurs enfants ou personnes à charge et aux jeunes couples mariés : en 2018, elle représentait 4,22 Md€ pour 1,23 million de bénéficiaires ;
- l'allocation de logement à caractère social (ALS), créée en 1971, est versée à toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre à une autre prestation de logement ; en 2018, elle représentait 5,10 Md€ pour 2,43 millions de bénéficiaires ;
- l'aide personnalisée au logement (APL), instituée en 1977, est attribuée lorsque le logement répond à certaines caractéristiques (conventionnement pour les logements locatifs, nature du prêt pour les opérations d'accession à la propriété) ; pour les ménages habitant ces logements, avec ou sans enfants, l'APL s'est substituée aux aides existant antérieurement (ALF et ALS) ; en 2018, elle représentait 7,64 Md€ pour 2,95 millions de bénéficiaires.

Les aides, dont le financement est centralisé au sein du fonds national des aides au logement (FNAL), sont versées aux ménages par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou, pour les allocataires relevant du régime agricole, par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

Leurs règles de calcul sont très complexes. Elles dépendent principalement de trois paramètres : la situation de revenu du bénéficiaire, sa situation familiale et la charge de logement (loyer ou remboursement de prêt) qu'il doit assumer.

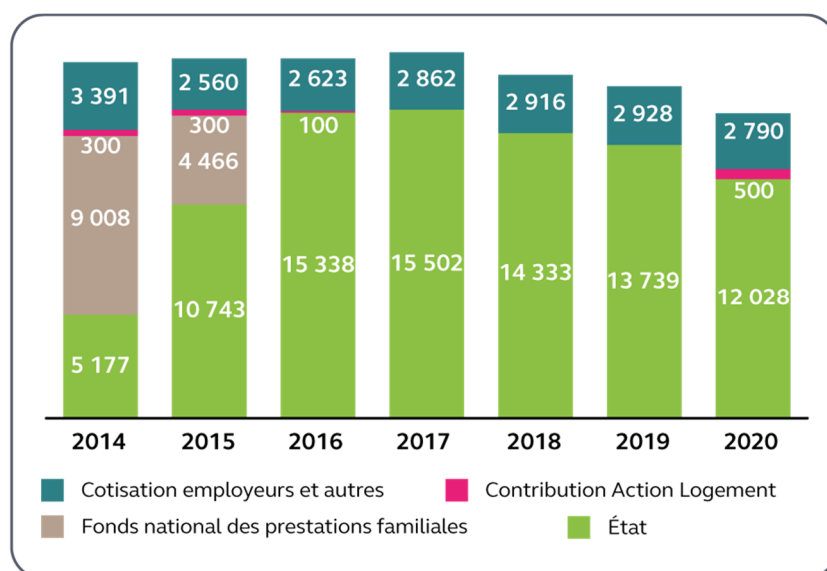
## **I - Un financement simplifié, des économies réalisées, mais une moindre lisibilité**

### **A - Le budget de l'État a pris depuis 2015 une place prépondérante dans leur financement**

Jusqu'en 2015, les aides personnelles au logement étaient cofinancées par l'État et la sécurité sociale, selon un mécanisme complexe. Le fonds national des prestations familiales (FNPF), relevant de la sécurité sociale, finançait la totalité de l'allocation logement familiale et une partie de l'aide personnalisée au logement, sous forme d'une « allocation logement virtuelle » correspondant à l'estimation du montant qui aurait été pris en charge par l'ALF si l'APL n'avait pas été créée. Cette contribution de la sécurité sociale a été reprise, pour l'essentiel, par le budget de l'État, en deux étapes : le mécanisme de l'« allocation logement virtuelle » a été supprimé en 2015, puis le financement de l'ALF a été pris en charge par le fonds national des aides au logement (FNAL) en 2016.

Le financement des aides a ainsi été simplifié et clarifié. L'État assure désormais sur son budget la plus grande partie (83 % en 2018) du financement du FNAL, une contribution des employeurs et diverses recettes fiscales affectées constituant ses autres ressources. Pour 2020, un apport de 500 M€ d'Action Logement est également prévu.

**Graphique n° 2 : part du budget de l'État dans le financement des aides personnelles au logement (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après RAP des lois de finances 2014 à 2018, PAP des projets de loi de finances 2019 et 2020

Pour 2019, le montant de l'économie au titre de la prise en compte contemporaine (642 M€), initialement prévue mais différée en 2020, conduit à évaluer la contribution de l'État à 13 739 M€ au lieu de 13 097 M€ prévus en loi de finances initiale.

Par ailleurs, le pilotage de la dépense a été amélioré. Les hypothèses macro-économiques retenues par les administrations ont été harmonisées. Toutefois, les modèles de prévision utilisés ne permettent toujours pas d'appréhender précisément les déterminants réels de cette dépense, dans un contexte de fortes évolutions sociales (phénomènes de décohabitation des jeunes, effets des évolutions du chômage et des formes d'emploi). Il importe donc d'analyser plus finement les facteurs susceptibles de peser sur l'évolution du volume prévisionnel des aides, en s'appuyant sur les données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), particulièrement riches sur ce sujet.

## **B - Des dépenses mieux maîtrisées, mais une complexité accrue**

Les aides personnelles au logement font l'objet d'un objectif ambitieux d'économies à l'horizon 2022 : la loi de programmation des finances publiques prévoit une baisse de 3 Md€ sur la période 2017-2020. De multiples mesures ont déjà visé cet objectif depuis 2015 : gels ou sous-indexations successifs des paramètres de calcul, dégressivité de l'aide pour les loyers les plus élevés depuis 2016, prise en compte du patrimoine des bénéficiaires depuis 2016, suppression de l'aide pour les accédants à la propriété en 2017, baisse uniforme de 5 € par mois de leur montant en 2017 (représentant une économie de l'ordre de 400 M€ en année pleine). Un autre mécanisme entré en vigueur en 2018 dans le parc locatif social, couplé à une « réduction de loyer de solidarité » d'un montant équivalent, a permis d'économiser environ 800 M€ en 2018.

L'ensemble de ces mesures a permis dans un premier temps de stabiliser à hauteur de 18 Md€ la dépense, qui était en forte croissance, puis de la ramener à 17 Md€ en 2018 et en 2019.

Si l'effet de ces différentes mesures a été positif sur les comptes publics, certaines d'entre elles n'ont pas été sans soulever des interrogations, notamment en termes d'équité. Les mesures de gel ou de sous-indexation ainsi que la réduction de 5 € se sont appliquées en effet uniformément, quelle que soit la situation sociale et financière des bénéficiaires, y compris les ménages les plus modestes. En ce qui concerne la prise en compte du patrimoine, le choix a été fait, *a posteriori*, de n'appliquer cette mesure qu'aux nouveaux entrants, en raison des difficultés rencontrées pour collecter les informations nécessaires auprès des allocataires. Mais ce choix apparaît contraire aux dispositions législatives et réglementaires et met en lumière l'insuffisante préparation de cette mesure. Cette pratique irrégulière présente un risque juridique pour l'État et les organismes prestataires<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> La lettre signée par six ministres le 28 juillet 2016 aux directeurs de la CNAF et de la MSA, qui a introduit cette limite, contrevient à l'article 140 de la loi de finances pour 2016. La publication du décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016 relatif à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement, qui prévoyait une prise en compte du patrimoine pour tous les allocataires à compter d'octobre 2016, n'a pas mis fin à la pratique irrégulière née de cette lettre.

Les mesures relatives aux logements locatifs sociaux mises en œuvre en 2018 ont couplé une baisse de l'APL avec une baisse de loyer d'un montant équivalent, ce qui a permis de diminuer de façon nette (800 M€ en 2018) le montant global des aides personnelles au logement. Mais les tensions qui en ont résulté avec le monde du logement social, sur lequel se répercute finalement la charge résultant de cette économie pour l'État, ont conduit, en l'absence de vision précise à moyen terme, à des négociations récurrentes pour chercher comment ajuster le dispositif à la fois pour réduire la charge pour l'État et pour maîtriser l'incidence sur la situation financière des organismes bailleurs. Ainsi, le paramétrage pour les années 2018-2019 n'a pu être arrêté qu'en décembre 2017 et le cadrage portant sur les années 2020-2022 n'a été stabilisé qu'en avril 2019. L'incertitude à moyen terme sur le résultat de ces négociations, qui devront être reprises, réduit la prévisibilité des projections budgétaires pour l'État et rend complexe la stratégie d'investissement des organismes de logement social.

En 2020, la mise en œuvre du projet de prise en compte contemporaine des ressources devrait constituer une réelle avancée. Cela permettra de mieux fiabiliser les montants de ressources pris en considération dans le calcul et d'adapter le niveau de l'aide à la situation réelle du bénéficiaire. Cette réforme, initialement prévue en 2019, a été repoussée au début 2020 par une décision du Premier ministre du 2 juillet 2019, avant de l'être une nouvelle fois en décembre 2019<sup>60</sup>, la complexité de ce projet ayant sans doute été sous-estimée. La mise en œuvre de cette mesure n'étant désormais pas prévue avant avril 2020<sup>61</sup>, le montant d'économie prévu de 1 188 M€ au titre de l'année 2019 par le ministère de la cohésion des territoires n'a pas pu être atteint. Mais, au-delà de cet objectif d'économies budgétaires, il importe que la mise en œuvre de cette réforme soit attentive à rechercher une amélioration de l'équité du système et la réduction de ses effets indésirables, en permettant notamment la prise en compte plus rapide et plus juste des situations de perte d'emploi ou de reprise d'activité.

Sur un plan plus général, la réflexion engagée en 2019 sur le rapprochement des aides personnelles au logement avec la prime d'activité et certains minima sociaux s'inscrit pour sa part dans le prolongement d'une des recommandations formulées par la Cour en 2015. Ce projet, encore en cours de conception, de revenu universel d'activité, doit être

---

<sup>60</sup> Décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement.

<sup>61</sup> Le report à avril prochain devrait se traduire par une nouvelle perte d'économie budgétaire sur l'exercice 2020 de l'ordre de 250 à 325 M€.

mené avec le souci de clarifier les finalités du système des aides au logement, de stabiliser les modalités de calcul qui en découlent et de réduire globalement leurs coûts de gestion.

Pour enrichir ces réflexions, des analyses plus poussées semblent nécessaires pour mesurer l'impact économique de ces aides. De fait, seules quelques études ont cherché depuis les années 2000 à déterminer si les aides personnelles au logement font ou non l'objet d'une captation de la rente par les propriétaires, qui se traduirait par une augmentation des loyers. La dernière en date, produite par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, semble conclure à une absence d'incidence des aides sur les prix, alors que les études précédentes, datant de 2005 et 2014, concluent, à l'inverse, à un effet inflationniste. Au regard de cette absence persistante de consensus sur ce sujet majeur et pour progresser dans la compréhension des liens entre aides et niveau des loyers, des travaux plus ciblés devraient être conduits, notamment sur les logements de petite surface dans les zones<sup>62</sup> tendues, sur lesquels se concentrent la plupart des interrogations.

## **II - Des inégalités de traitement persistantes entre bénéficiaires**

### **A - Une incidence inégale entre bénéficiaires selon qu'ils disposent de revenus d'activité ou de revenus de transfert**

Comme déjà il y a cinq ans, la Cour a constaté que l'aide au logement continue d'avoir un effet moins favorable, à montant global de ressources comparable, sur la situation des personnes en activité que sur celle de personnes recevant des revenus de transfert.

Une simulation, réalisée en juin 2019, dont les résultats sont présentés ci-après, a cherché à mesurer l'incidence de l'aide au logement pour un allocataire seul acquittant un loyer de 300 €, en zone I<sup>63</sup>, dont les revenus de l'année N-2 se situaient au voisinage du SMIC dans cinq situations différentes : salaire à temps partiel de 860 €, salaire de 500 €

---

<sup>62</sup> Le calcul des aides au logement dépend de plusieurs critères, dont la zone géographique dans laquelle est situé le logement. L'expression « zone(s) tendue(s) » désigne une liste de communes urbaines dans lesquelles le marché immobilier est tendu aboutissant à des prix et des loyers élevés.

<sup>63</sup> Ile-de-France, hors Paris et petite couronne.



(conduisant à des ressources globales d'environ 860 € avec la prime d'activité et le RSA), allocation aux adultes handicapés (AAH) de 860 €, allocations chômage de 860 €, RSA seul à 560 €.

**Tableau n° 1 : simulations des aides au logement et du reste-à-vivre selon la nature des ressources**

<i>(base mensuelle en euros)</i>	<b>Total des ressources y compris RSA et prime d'activité</b>	<b>Aide au logement</b>	<b>Reste à vivre mensuel</b>	<b>Reste à vivre / ressources</b>
<i>RSA socle : 560 €</i>	560 €	275 €	535 €	96 %
<i>Revenus d'activité : 500 €</i>	860 €	48 €	608 €	71 %
<i>Allocation adulte handicapé : 860 €</i>	860 €	135 €	695 €	81 %
<i>Allocations chômage : 860 €</i>	860 €	135 €	695 €	81 %
<i>Revenus d'activité : 860 €</i>	1 145 €	48 €	893 €	78 %

Source : Cour des comptes-résultat d'une simulation réalisée sur caf.fr, juin 2019

Hypothèses : personne seule, revenus de l'année N-2 au niveau du SMIC, zone I, loyer mensuel de 300 €.

Pour un montant total de ressources comparable, le reste à vivre de la personne en situation d'activité à temps partiel disposant du salaire le plus bas apparaît ainsi plus faible que celui de personnes disposant de revenus de transfert (allocations chômage et AAH).

## **B - Une apparente bonne connaissance par les allocataires de leurs droits aux aides**

En 2018, une étude pilotée par la CNAF avec la contribution de dix CAF estimait à 2 % les allocataires potentiels qui ne demandaient pas le bénéfice de l'APL. Le ministère de la cohésion des territoires considère pour sa part qu'« *il est difficile de répondre de manière précise à cette question [du non-recours] aux APL, notamment au regard de ses caractéristiques d'éligibilité qui multiplient les populations potentiellement concernées. La question du non-recours, même si elle est bien présente, n'est pas celle qui caractérise le plus les APL au regard des autres prestations, celle-ci étant globalement intégrée par les citoyens* ». Point positif, en effet, à la différence d'autres minima sociaux, les aides au logement ne sont pas vécues de façon stigmatisante par leurs bénéficiaires, selon les gestionnaires de ces prestations.

Pour autant, la multiplicité des causes de non-recours à ces aides personnelles au logement (difficulté d'accès à l'information, complexité du barème...) donne à penser que le phénomène demeure sous-estimé, comme l'indiquait déjà la Cour en 2015.

La CNAF met actuellement en œuvre un plan d'action pour l'accès aux droits 2019-2020, en application de sa convention d'objectifs et de gestion 2018-2022, qui prévoit que la branche Famille s'engage à développer une stratégie volontariste sur ce point.

Le futur dispositif de calcul contemporain des aides personnelles au logement, qui devrait être élargi par l'intermédiaire de la déclaration sociale nominative complémentaire, devrait assurer une connaissance plus complète de la situation économique d'un ménage et permettre, le cas échéant, de repérer les aides non demandées.

### **C - Des modalités spécifiques d'aide aux étudiants à revoir en fonction de la situation financière de leurs parents**

Les étudiants bénéficient d'un régime spécifique d'aides personnelles au logement. En effet, ils peuvent recevoir, formellement sous conditions de ressources, une aide au logement dès lors qu'ils occupent un logement autonome n'appartenant pas à un ascendant et qu'ils s'acquittent d'une charge de logement. La Cour relevait toutefois en 2015, que « *ces aides constituent une exception par rapport au régime général des aides personnelles car elles sont versées en réalité sans condition de ressources* ».

Entre 2011 et 2017, le nombre d'étudiants bénéficiaires a progressé de 9,7 %. Les aides se sont cependant davantage concentrées sur les étudiants boursiers, qui représentent 34 % des bénéficiaires en 2017 (31 % en 2011). Ainsi, 38 % des boursiers étaient attributaires d'aides personnelles au logement en 2017 contre 35 % en 2011.

Pour autant, et sans minorer l'importance de soutenir la situation matérielle des étudiants, le versement d'une aide au logement sans conditions de ressources n'est pas sans s'apparenter, pour les bénéficiaires rattachés au foyer fiscal de leurs parents, à une défiscalisation accordée à des ménages assujettis à l'impôt sur le revenu et disposant de ressources permettant de subvenir à cette charge, et, dans certains cas, à une subvention captée par les bailleurs en zone tendue.

La Cour avait proposé en 2015 une réforme du régime d'aide au logement des étudiants en obligeant les ménages à choisir « *entre bénéficiaire de l'aide personnelle et rattachement de l'étudiant au foyer fiscal parental* ».

La Cour maintient cette recommandation qui vise à rendre plus équitable le traitement des étudiants au regard de celui des autres bénéficiaires. Certaines des solutions évoquées en ce sens<sup>64</sup> par le ministère de l'action et des comptes publics, en réponse à la Cour, devraient être expertisée en termes de faisabilité technique et juridique et mises en débat.

### **III - Une gestion complexe et coûteuse, à améliorer grâce à l'interfaçage des bases de données**

#### **A - Une gestion complexe, des indus importants et des coûts élevés**

La Cour avait recommandé en 2015 de « *simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires (dates d'accès aux droits, calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) afin d'améliorer la prévisibilité des aides* ».

La recodification de l'été 2019, qui inscrit désormais l'ensemble de la réglementation des aides personnelles au logement dans le code de la construction et de l'habitation contribue certes à rendre les textes plus accessibles. Mais faite à droit constant, elle n'a pu ouvrir la possibilité d'une simplification des règles de calcul des aides.

Comme la DHUP ne publie plus depuis 2013 la volumineuse plaquette décrivant leur mode de calcul, il n'existe plus de document pédagogique pour estimer l'impact des paramètres sur les aides accordées. Si des simulations sont néanmoins possibles, elles ne permettent pas de mesurer facilement l'impact d'un paramètre particulier ni de comprendre le maquis juridique des textes réglementaires applicables.

---

<sup>64</sup> La direction générale des finances publiques évoque la possibilité d'une demande de renonciation, au moment de la demande d'aide, au rattachement au foyer fiscal parental, qui, si elle était faite, serait conservée en mémoire lors de la déclaration d'impôt sur le revenu des parents du bénéficiaire.

Le barème des aides n'a été ni simplifié ni refondu. Aucune des évolutions des modalités précédemment recommandées par la Cour n'est intervenue en dehors de la réforme de la base des ressources prises en considération pour les APL, qui interviendra en 2020. Le barème a seulement été modifié pour prendre en compte les différentes mesures budgétaires adoptées ces dernières années.

Cette complexité persistante est à l'origine d'indus importants. En 2018, les indus concernant les aides au logement représentaient un montant supérieur à 1 Md€. Le tableau ci-dessous montre que le montant des indus détectés a augmenté de 28,5 % entre 2016 et 2018, ces aides présentant un taux d'indus supérieur de 64 % à la moyenne des indus de toutes les prestations.

**Tableau n° 2 : indus détectés concernant les aides personnelles au logement**

	2016	2017	2018
<i>Indus aides au logement (en M€)</i>	801	779	1 029
<i>Indus aides au logement en % des prestations versées</i>	4,4 %	4,3 %	5,9 %
<i>Taux d'indus toutes prestations</i>	3,5 %	3,3 %	3,6 %

Source : CNAF

Le taux de recouvrement au bout de quatre années des indus détectés (frauduleux ou non) apparaît cependant satisfaisant (96,7 % après relance).

Si le coût de gestion des aides personnelles au logement a baissé de près de 16 % depuis 2012, il est toutefois supérieur désormais au coût moyen toutes prestations confondues, alors qu'il lui était inférieur en 2012, car celui-ci a diminué dans le même temps de 23 %.

**Tableau n° 3 : coût de gestion des aides (coût unitaire par prestation)**

	2012	2014	2015	2016	2017
Toutes prestations	97,8 €	80,4 €	81,8 €	75,2 €	75,2 €
Logement	97,2 €	89,5 €	89,8 €	87,3 €	81,8 €

Source : CNAF

## B - Une lutte contre la fraude aux progrès modestes

La détection des fraudes par la CNAF a nettement progressé à partir de 2014 du fait d'un recours accru à l'exploration de données (*datamining*).

En 2017, les fraudes relatives aux aides au logement, détectées ou non, étaient estimées à environ 470 M€, soit 2,7 % du montant versé. Les aides au logement seraient ainsi la troisième prestation la plus fraudée.

**Tableau n° 4 : taux de fraude estimée en % des prestations versées et en montant (Md€)**

Aides au logement	2015	2016	2017
Taux de fraude	2,10 %	2,30 %	2,70 %
Montant versé (Md€)	17,7	17,9	17,5

Source : CNAF, enquêtes PBDF, Tables statistiques Allnat/Allstat

Si le montant estimé des fraudes aux aides au logement se serait ainsi fortement accru (+27 % depuis 2015 et même +67 % depuis 2013), leur taux de détection effective reste faible. En 2018, les fraudes constatées aux aides au logement ont représenté 60 M€, concernant 8 575 allocataires. Le montant recouvré à la suite des fraudes détectées est de l'ordre de 50 M€ en 2018, soit 83 % des fraudes constatées.

La lutte engagée contre la fraude repose sur la systématisation des échanges de données de manière à permettre la mise à jour et le croisement des situations professionnelles et des revenus.

La principale difficulté demeure néanmoins la complexité des règles d'accès aux droits. Le nombre de paramètres de calcul accentue le risque d'oubli ou d'erreur, la complexité de ce calcul ne permettant pas de repérer immédiatement une éventuelle incohérence. Simplifier le mode de calcul des aides est désormais indispensable : au-delà des coûts de gestion qu'elle génère, la complexité actuelle est une source importante de non-recours, d'indus et de fraudes. Elle fait aussi perdre de vue à l'allocataire les principes mêmes sur lesquels l'aide est fondée.

Les mesures techniques de rapprochement des fichiers, d'harmonisation et de prise en compte contemporaine des bases ressources, pour indispensables qu'elles soient, ne font que pallier les difficultés intrinsèquement liées à la complexité du dispositif.

## **C - L'interfaçage des bases de données en vue d'une lutte efficace contre les logements indignes : un objectif qui reste à atteindre**

La Cour avait préconisé en 2015 la mise en place d'un système d'interfaçage des données sur les logements, piloté par le ministère du logement avec le concours de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et accessible aux prestataires des aides. L'objectif était notamment de mieux repérer les logements indignes ou surpeuplés dont les occupants bénéficiaient d'une aide.

Si la préconisation de la Cour a commencé à être étudiée, elle n'a toujours pas abouti concrètement. Le projet de la DGFIP visant à créer un répertoire national des locaux représente cependant une avancée. Il devrait permettre en unifiant les bases de données existantes de disposer, à l'horizon 2023, d'une connaissance exhaustive des logements et de l'identité de leurs occupants, même si la suppression à terme de la taxe d'habitation pourrait priver l'administration d'informations précieuses pour la maintenance de cette base.

Plusieurs autres progrès sont aussi à relever.

Pour lutter contre l'indécence des logements, une interface entre le système d'information de la CNAF et la base de données Orthi<sup>65</sup> devrait être prochainement opérationnelle. Elle permettra d'alimenter plus complètement<sup>66</sup> cette base créée en 2011 avec l'ensemble des signalements de logement indécents collectés par la CNAF dans le cadre de son activité. En retour, la CNAF aura la possibilité d'accéder aux signalements d'insalubrité ou d'indignité transmis à Orthi par les agences régionales de santé.

En matière de connaissance des patrimoines, l'outil Sipres de la CNAF, en cours de modernisation progressive, permettra de calculer automatiquement le préjudice causé par une fraude au-delà de deux ans. La DGFIP a donné par ailleurs accès à trois nouvelles bases de données au réseau des CAF. Il s'agit du portail Ficovie, qui permet de connaître les allocataires titulaires ou bénéficiaires d'assurance-vie, de la base nationale des données du patrimoine et de l'outil de référencement associé Patrim. Ces bases permettront aux CAF de mieux appréhender la situation patrimoniale des allocataires.

---

<sup>65</sup> Pour Observatoire de repérage et de traitement de l'habitat indigne.

<sup>66</sup> Seuls environ 6 000 signalements sont effectués à ce jour par la CNAF.

Pour ce qui est de la connaissance des revenus, la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), la mise en place du prélèvement à la source pour les revenus autres (PASRAU) et la transmission systématique des données de la DGFIP relatives à la paye des fonctionnaires alimenteront un triple flux d'informations certifiées et plus finement ajustées à la réalité des situations. D'une manière générale par ailleurs, le prélèvement à la source permet davantage encore de contemporanéité. Ces mesures techniques vont limiter les déclarations demandées aux bénéficiaires des aides, dans lesquelles ils peuvent commettre des erreurs ou qu'ils peuvent omettre d'envoyer.

Pour tirer les bénéfices de ces avancées favorables, et au-delà de la prise en compte contemporaine attendue des bases ressources, un calendrier de travail interministériel devrait rapidement être arrêté pour concrétiser les modalités d'échanges d'informations sur ces différents sujets.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Les constats effectués par la Cour en 2015 restent pour l'essentiel d'actualité. Les aides personnelles au logement demeurent un outil de redistribution essentiel de la politique du logement, ciblé sur les ménages modestes.*

*Même si une utile simplification budgétaire est intervenue, la complexité du dispositif s'est accrue pour l'allocataire depuis 2015. Les mesures introduites ont permis une maîtrise, puis une baisse importante de la dépense pour l'État, sans toutefois toucher aux fondements des dispositifs. Ces évolutions ont rendu le système moins lisible, sans que les effets négatifs qui en ont résulté pour les ménages les plus modestes aient fait l'objet d'une attention à hauteur des enjeux. La lourdeur de la gestion de ces aides, facteur de coûts et de risques en termes de fraudes et d'erreurs, s'en trouve encore augmentée.*

*L'aide au logement attribuée aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, la prise en compte du patrimoine de l'allocataire ou encore l'incidence de son éventuelle reprise d'emploi continuent à être sources de disparités persistantes et injustifiées.*

*Pour mieux lutter contre la fraude et contre l'habitat indigne, le défi de l'interfaçage des données, stratégique, demeure à relever. La création à terme du répertoire national des locaux devra prendre en compte ces objectifs.*

*Deux projets initiés par le Gouvernement ouvrent à brève échéance l'opportunité de rendre plus simple, durable et accessible le régime des aides personnelles au logement, au rôle essentiel pour satisfaire les besoins en logement des catégories modestes de la population.*

*Le premier concerne le mécanisme de prise en compte contemporaine des ressources, appuyé sur l'interconnexion de systèmes d'information, dont l'entrée en vigueur est désormais repoussée au deuxième trimestre de 2020. Le second, avec les travaux en cours pour construire un futur « revenu universel d'activité », vise à apporter une plus grande cohérence entre différentes prestations sociales et devrait aboutir à un projet de loi en 2020 pour une mise en œuvre au plus tôt en 2022.*

*Il importe que ces opportunités soient pleinement saisies pour refonder et simplifier, dans un double souci de maîtrise de la dépense et de plus grande équité de traitement entre les différentes catégories de bénéficiaires, l'outil majeur de la politique du logement que constituent les aides personnelles au logement.*

\*

\*\*

*Dans cette perspective, la Cour réitère et ajuste ainsi plusieurs des recommandations adressées en 2015 aux ministres chargés du logement et du budget :*

- 1. expertiser l'effet inflationniste éventuel des aides personnelles au logement sur les logements de petite surface dans les territoires les plus tendus ;*
- 2. renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement en améliorant la connaissance des déterminants réels de la dépense ;*
- 3. mettre en œuvre, pour les étudiants, l'obligation de choix, lors du dépôt de la demande, entre bénéfice direct de l'aide personnelle et rattachement au foyer fiscal parental ;*
- 4. simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation (calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) des bénéficiaires ;*
- 5. mettre en œuvre dans des délais raisonnables l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines afin de lutter efficacement contre la fraude, l'indécence et le surpeuplement des logements.*



## Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	92
Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé de la Ville et du Logement .....	93

## Destinataires n'ayant pas d'observation

Présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*La Cour salue plusieurs évolutions intervenues depuis sa communication à la Commission des finances du Sénat en 2015. Elle relève tout d'abord la simplification des modalités de financement des aides personnelles au logement intervenue en 2015-2016. Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) est désormais financé par une subvention inscrite sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » du budget de l'État, une contribution des employeurs et des recettes fiscales affectées.*

*La Cour souligne également l'amélioration du pilotage de la dépense, mais recommande de progresser dans une analyse plus fine de ses déterminants en utilisant les données de la Caisse nationale des allocations familiales. Je partage le souhait de progresser dans l'analyse des sous-jacents de la dépense. Je tiens à souligner que les prévisions ainsi que l'ensemble des chiffrages des réformes font l'objet de nombreux échanges entre administrations tout au long de la procédure budgétaire. Les textes d'application de l'article L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation qui seront prochainement publiés clarifieront les règles de transmission des données relatives aux aides et aux allocataires par les organismes payeurs au FNAL et devraient permettre aux administrations d'analyser plus finement l'évolution des dépenses.*

*L'appréciation portée par la Cour sur les réformes entreprises par le Gouvernement depuis 2015 mériterait cependant d'être nuancée. Portant sur une politique publique pour laquelle la France dépense plus que ses voisins et dont l'efficacité est insuffisante, ces réformes ont entre autres participé au redressement de la trajectoire de finances publiques et permis à la France de sortir de la procédure de déficit public dès juin 2018. En particulier, je ne partage pas l'appréciation critique portée par la Cour sur la création de la réduction de loyer de solidarité.*

*Cette réforme a fait l'objet de négociations avec les bailleurs sociaux, qui visaient à les accompagner. Le pacte d'investissement pour le logement social, signé en avril 2019, a permis au Gouvernement de proposer aux bailleurs sociaux un cadre financier à trois ans pour leur donner de la visibilité et favoriser les efforts de construction et de rénovation du logement social.*

*Je partage le souhait de la Cour de progresser dans la compréhension des liens entre les aides au logement et les prix des loyers, notamment s'agissant des logements ayant une petite surface. Cela nécessite des travaux économiques et statistiques qui doivent être menés par des organismes de recherche.*

*La Cour relève que la réflexion actuellement conduite sur la fusion des aides personnelles au logement avec certains minima sociaux et la prime d'activité répond à certaines des recommandations formulées en 2015. Cette réforme doit permettre de rénover en profondeur notre système de prestations monétaires versées aux ménages modestes, à travers la création d'une allocation fusionnant le plus grand nombre possible de prestations dont les aides personnelles au logement. C'est dans ce cadre, une simplification des barèmes et des modalités de gestion des aides pourra être recherchée.*

*Enfin, je suis favorable à la recommandation de la Cour visant à permettre un partage entre administrations de données relatives aux logements, aux revenus et au patrimoine afin de lutter efficacement contre la fraude, mais également l'habitat indigne. Cela peut se traduire par un échange de données entre les services statistiques ministériels concernés. Le projet « Gérer mes biens immobiliers » développé par la direction générale des Finances publiques pourra également être mis à profit pour lutter contre la fraude. Il permettra en effet de disposer des données descriptives relatives aux logements.*

---

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES  
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES ET DU MINISTRE CHARGÉ DE LA VILLE ET  
DU LOGEMENT**

*La Cour dresse un bilan de la gestion des aides personnelles au logement et de leurs évolutions au cours des dernières années.*

*Les orientations de la politique du logement menée depuis 2017 ont conduit le gouvernement à mener d'importantes réformes des aides personnelles tout en lançant une réorganisation du secteur HLM afin de favoriser la production de logements abordables. La mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité s'est ainsi accompagnée de mesures d'accompagnement des bailleurs sociaux pour atténuer l'effort financier demandé.*

*Début 2020, la réforme de la base ressources des aides conduira à un calcul « en temps réel » en retenant comme référence les 12 derniers mois connus des ressources des allocataires. Ainsi, une adaptation plus rapide à l'évolution des situations professionnelles et personnelles sera possible, ce qui sera donc plus équitable, tout en contribuant à la maîtrise*

*des finances publiques. Nous notons que la Cour porte un regard positif sur cette réforme.*

*Le gouvernement s'est également attaché à clarifier et simplifier le droit applicable à travers la recodification législative et réglementaire du droit des APL, entrée en vigueur en septembre 2019.*

***1/ Sur la recommandation n° 4 : simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation (dates d'accès aux droits, calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) des bénéficiaires afin d'améliorer la prévisibilité des aides***

*En 2020, la prise en compte des revenus en temps réel pour le calcul de l'aide permettra d'adapter son montant à la situation du ménage et constituera une avancée majeure, qui devrait bénéficier ultérieurement aux autres prestations sociales. Toutefois, cette réforme sera menée en maintenant constantes les modalités de calcul des aides, sauf dans quelques cas directement liés à la nouvelle période de référence en matière de ressources (ainsi, suppression de l'évaluation forfaitaire applicable pour la première demande d'une aide par un nouvel actif).*

*En revanche, la question de la simplification des aides est pleinement intégrée dans les réflexions en cours sur le revenu universel d'activité.*

***2/ Sur la recommandation n° 5 : mettre en œuvre dans des délais raisonnables l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines afin de lutter efficacement contre la fraude, l'indécence et le surpeuplement des logements***

*Les aides personnelles au logement constituent un outil important pour la prévention des expulsions locatives et la lutte contre la non-décence. La mise en œuvre de l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines est une recommandation partagée par notre ministère. Ce projet sera relancé début 2020. Nos services sont d'ores et déjà en contact avec la Direction générale des finances publiques dans ce cadre, et la Caisse nationale des allocations familiales a également été sollicitée pour la définition du dispositif futur.*