

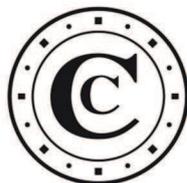


COMMISSION DES FINANCES

ENQUÊTE SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

**réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat
par la Cour des comptes
en application de l'article 58-2° de la loi organique du
1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**

Cour des comptes



LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Communication à la commission des finances du Sénat

Juillet 2015

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RÉSUMÉ	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - UNE AIDE IMPORTANTE PRINCIPALEMENT DESTINÉE AUX MÉNAGES MODESTES	19
I - UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DU LOGEMENT	19
A - Une part prépondérante dans l'aide publique au logement	19
B - Une singularité au sein de l'OCDE	22
C - Une participation variable au financement des bailleurs sociaux.....	23
II - UN IMPACT IMPORTANT SUR LE TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES MAIS FAIBLEMENT MODULÉ SUR LE PLAN GÉOGRAPHIQUE	25
A - Des taux d'effort nets réduits faibles par rapport à la moyenne européenne	25
B - Une faible différenciation selon les zones géographiques	26
III - UN GLISSEMENT DE L'AIDE VERS LES CATÉGORIES LES PLUS MODESTES	29
A - Un instrument ciblé sur les ménages les plus modestes	29
B - Un impact redistributif essentiel	31
CHAPITRE II - UNE DÉPENSE PUBLIQUE CROISSANTE	33
I - UNE DÉPENSE CROISSANTE DONT LES DÉTERMINANTS DEMEURENT MAL APPRÉCIÉS	33
II - UNE PRÉVISION FRAGILE DES DÉPENSES	34
A - La dualité des modèles de prévision	34
B - L'hétérogénéité des hypothèses d'évolution retenues	35
III - UN DYNAMISME BUDGÉTAIRE MAL CONTRÔLÉ	36
A - Une complexité financière empêchant une gestion unifiée des aides	36
B - Une programmation budgétaire insuffisante pour faire face au dynamisme de la dépense.....	38
C - Une simplification bienvenue introduite en 2015	40
IV - UNE PERSPECTIVE DE FINANCEMENT INCERTAINE	42
A - La réduction prévue de la contribution de la PEEC au FNAL	42
B - Des mesures d'économies floues et peu étayées	42
CHAPITRE III - UN SYSTÈME QUI LAISSE SUBSISTER DES FACTEURS D'INÉGALITÉ ET D'INEFFICACITÉ	45
I - L'INCAPACITÉ PERSISTANTE À COMPENSER L'AVANTAGE COMPARATIF DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL	45
II - LE MAINTIEN D'INÉGALITÉS ENTRE MÉNAGES SELON LA NATURE DE LEURS RESSOURCES ET DE LEUR SITUATION DE LOGEMENT	48
A - Une situation inégale selon la nature des revenus pris en compte	48
B - Les aides aux étudiants, dispositif atypique	49
C - Un système qui ne couvre pas l'ensemble des ménages modestes.....	52
III - DES EFFETS ÉCONOMIQUES NÉGATIFS OU LIMITÉS	56

A - Un système peu favorable au retour sur le marché du travail	56
B - Un effet inflationniste insuffisamment mesuré	59
C - Un effet très mineur sur l'offre de logements	61
CHAPITRE IV - UNE GESTION COMPLEXE ET COÛTEUSE DES AIDES	63
I - UNE GESTION DIFFICILE POUR LES ORGANISMES PRESTATAIRES	63
A - Un barème excessivement complexe	63
B - De forts taux d'indus	64
C - Un coût de gestion élevé	66
II - UNE LUTTE PERFECTIBLE CONTRE LA FRAUDE	67
III - UNE CONNAISSANCE LACUNAIRE DES LOGEMENTS	69
A - La méconnaissance paradoxale des logements par les gestionnaires des aides	69
B - Des conditions d'attribution rendant inopérant le contrôle de l'indécence et du surpeuplement des logements	71
CHAPITRE V - UN SYSTÈME À RÉFORMER.....	75
I - DES PISTES DE RÉFORME APPARAISSANT PEU PERTINENTES.....	77
A - Le pilotage des aides par le taux d'effort : un mécanisme complexe en gestion et non soutenable financièrement.....	77
B - La fusion des trois barèmes : une piste non convaincante.....	78
C - L'accélération du rythme de prise en compte des ressources : une solution inefficace	79
II - DES RÉFORMES NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LE RÉGIME EXISTANT	80
A - Améliorer la prévisibilité de l'aide pour les ménages.....	80
B - Accroître l'équité des aides.....	82
C - Renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement	86
D - Améliorer la connaissance du parc en créant une base de données sur les logements.....	88
III - L'INTÉRÊT D'UNE NOUVELLE APPROCHE SYSTÉMIQUE	90
A - L'intégration des aides personnelles dans l'impôt sur le revenu : une réforme aux déterminants mal assurés	90
B - Le découplage de l'aide par rapport au niveau effectif de loyer : une piste intéressante pour lutter contre l'effet inflationniste	91
C - La fusion des aides personnelles avec certains minima sociaux : une perspective ambitieuse mais souhaitable à moyen terme.....	92
CONCLUSION GÉNÉRALE	99
GLOSSAIRE	101
ANNEXES	103

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par la présidente de la commission des finances du Sénat le 2 décembre 2014 d'une demande d'enquête portant sur « les aides personnelles au logement » à laquelle le Premier président de la Cour des comptes a répondu par lettre du 11 décembre 2014.

Pour répondre à cette demande d'enquête, le comité du rapport public et des programmes a décidé, lors de sa séance du 10 mars 2015, de confier la réalisation de cette enquête à la formation interchambres déjà mise en place par arrêté du Premier président du 10 juin 2014 conformément à l'article L.112-21 du code des juridictions financières. Cette formation est composée de magistrats issus des cinquième, sixième et troisième chambres de la Cour et présidée par le président de la cinquième chambre.

Effectuée sur la base des articles L.111-3 et L.134-1 du code des juridictions financières, l'enquête a été notifiée par la formation interchambres aux secrétaires généraux du ministère chargé du logement et des ministères chargés des affaires sociales. Elle a également été notifiée aux directions générales de l'aménagement, du logement et de la nature, de la cohésion sociale, et des finances publiques, aux directions du budget et de la sécurité sociale, ainsi qu'à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). L'enquête a enfin été notifiée au contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère du logement, le tout au mois de juin 2014.

Un travail préalable d'exploitation des données existantes a permis de préparer l'enquête, qui s'est fondée sur de nombreux entretiens avec les services compétents des administrations concernées, au premier rang desquels ceux de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ainsi qu'avec la CNAF et la CCMSA.

Les investigations de la Cour se sont également appuyées sur plusieurs déplacements, au contact immédiat des gestionnaires de l'aide, dans le réseau des caisses d'allocations familiales, ainsi que sur l'analyse des documents communiqués par les administrations contrôlées à la demande de la Cour. Les rapporteurs ont, par ailleurs, pris l'avis d'un certain nombre d'experts des questions de logement, notamment en organisant une table ronde réunissant un panel d'économistes spécialisés dans les questions de logement et en confiant à un prestataire extérieur une étude de simulation d'options d'évolution du régime des aides.

Un relevé d'observations provisoires a été délibéré par la formation interchambres et adressé pour contradiction aux administrations concernées.

Un projet de rapport a été préparé sur cette base en tenant compte des réponses écrites apportées par les administrations.

Des auditions du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, de la directrice générale de la cohésion sociale, du directeur de la sécurité sociale, du directeur du budget

ainsi que de représentants de la CNAF ont été réalisées par la formation interchambres le 10 avril 2015 en application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, après communication du relevé d'observations provisoires et réception de leurs réponses écrites.

Le présent rapport a été délibéré le 13 mai 2015 par la formation interchambres présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de MM. Clément, Baccou, Antoine, Sépulchre et Diricq, conseillers maîtres.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 23 juin 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, premier président, MM. Durrleman et Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Les aides personnelles au logement sont depuis la Libération une composante essentielle de la politique française du logement. Avec 17,4 Md€ en 2013, elles représentent plus de 40 % des dépenses publiques qui lui sont consacrées et bénéficient à 6,5 millions de ménages, locataires de leur logement pour leur presque totalité. Cette modalité de prise en charge des dépenses courantes de logement, cumulée avec le soutien d'un parc social important et l'octroi de diverses aides à la pierre, conduit la France à consentir un effort global qui atteignait 1,9 % de son PIB en 2013 et n'est comparable au sein de l'OCDE qu'à celui consenti par le Royaume-Uni, qui cumule également la plupart de ces instruments.

Le taux d'effort des ménages en matière de logement, qui est la mesure retenue par le ministère chargé du logement, n'est pas plus élevé en France que dans la plupart des pays voisins. Les aides personnelles permettent de réduire significativement ce taux, sans parvenir cependant à contrarier son augmentation. De même, l'existence d'un mécanisme de zonage depuis 1978 ne permet pas de compenser les écarts de taux d'effort entre les zones où la demande excède l'offre (zones tendues) et celles qui ne le sont pas.

Au fil des évolutions de leurs barèmes et malgré l'élargissement du nombre de leurs bénéficiaires, les trois aides personnelles sont désormais concentrées sur les ménages les plus modestes : les trois premiers déciles de revenus représentent aujourd'hui 75 % des allocataires. Versées principalement en fonction des niveaux de revenu, de la composition familiale et du loyer acquitté, ces aides se révèlent plus redistributives encore que les prestations familiales.

Malgré le recours à des mécanismes de sous-indexation, les dépenses publiques qui permettent l'octroi de ces aides ont progressé plus rapidement que l'inflation en 2013 (+ 4,0 %) et en 2014 (+ 2,1 %), cette progression étant appelée, toutes choses égales par ailleurs, à se poursuivre au moins jusqu'en 2017. Une telle dynamique tient moins au niveau des loyers qu'aux déterminants économiques (accentuation du chômage et de la précarité) et sociaux (décohabitation des ménages) qui accroissent le montant moyen de l'allocation. Les administrations concernées ont du mal à anticiper ces évolutions, faute d'une analyse suffisamment approfondie et partagée entre elles. La complexité du financement des aides personnelles, qui met en œuvre deux fonds (fonds national d'aide au logement et fonds national des prestations familiales), le programme 109 – *Aide à l'accès au logement* de la mission *Égalité des territoires et logement* assurant l'équilibre financier global, accroît encore la difficulté de prévoir les dépenses mais devrait s'atténuer grâce à la rebudgétisation partielle introduite par la loi de finances pour 2015.

La capacité à poursuivre le financement des aides, dont le montant pourrait dépasser 19 Md€ en 2017, n'est cependant pas assurée. Elle dépend non seulement des crédits budgétaires mais aussi d'une mise à contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction, appelée en principe à diminuer fortement à partir de 2015. Malgré les annonces faites en avril 2015 par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité, les mesures d'économie avancées par les ministères concernés - qui n'ont pas retenu à ce jour

les recommandations émises par les inspections ministérielles en août 2014 dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) - ne sont pas clairement identifiées, à l'exception du changement de mode d'indexation du paramètre de prise en compte des revenus des bénéficiaires intervenu en décembre 2014.

Malgré leur caractère globalement redistributif, les aides personnelles laissent subsister des inégalités entre les ménages au regard de leur situation de logement. Bénéficiant également aux occupants du parc social, elles leur permettent de cumuler cette aide avec l'existence de loyers plafonnés (qualifiée parfois d'« avantage HLM »), ce qui conduit à une différence marquée des taux d'effort des bénéficiaires en fonction des deux parcs, alors même que les allocataires à faibles revenus sont sensiblement plus nombreux dans le parc privé que dans le parc social. Depuis 1993, les étudiants bénéficient des aides personnelles sans aucune condition de ressources. Enfin, le régime actuel d'aide ne permet pas de couvrir les besoins des propriétaires disposant de faibles revenus, ni même ceux de l'ensemble des bénéficiaires potentiels (situations de non-recours).

Au regard de leur portée sociale, les aides personnelles produisent des effets économiques négatifs ou négligeables. Compte tenu de leurs modalités de calcul, elles incitent d'autant moins leurs bénéficiaires à reprendre une activité professionnelle qu'elles ne sont pas articulées avec les minima sociaux dont ils peuvent bénéficier parallèlement. Elles entretiennent un niveau élevé des loyers, notamment dans le secteur privé, sans que l'ampleur et l'étendue de ce phénomène n'aient été jusqu'ici suffisamment démontrées. Enfin, bien conçues dans le cadre de la politique du logement, elles n'ont pas pour objectif principal de soutenir l'effort de construction de logements, qui demeure une priorité gouvernementale.

Du point de vue de leur gestion, les aides se présentent par ailleurs comme une prestation coûteuse. Fondées sur un barème excessivement complexe, elles mettent en œuvre des règles d'abattement et de neutralisation visant à tenir compte des variations de revenus et d'activité des bénéficiaires, qui sont à l'origine d'un montant significatif d'indus : 43 % du total des indus identifiés en 2013 par les caisses prestataires, soit 1,57 Md€. Pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui en verse la quasi-totalité, elles représentent un coût de gestion que l'on peut estimer à environ 600 M€, soit 3,5 % de leur coût total. Ces prestations engendrent par ailleurs une fraude qui peut être estimée à environ 280 M€, soit 28 % du total des fraudes détectées par la CNAF, du fait notamment d'une connaissance très insuffisante des logements par l'ensemble des acteurs concernés, en partie due à l'absence d'échanges sur ce point entre ceux-ci et l'administration fiscale. Cette carence rend en outre très aléatoire le contrôle de l'indécence et du surpeuplement des logements concernés.

Alors que le financement des aides personnelles au logement devient plus difficile dans le contexte budgétaire actuel, les limites de leur efficacité et de leur efficience deviennent moins acceptables. Relevées tant par la Cour en 2007 que par plusieurs inspections ministérielles en 2012 et en 2014, celles-ci paraissent justifier une adaptation ou une refonte du régime des aides pour mieux répondre aux priorités économiques et sociales nationales, contribuer à la soutenabilité des finances publiques et simplifier la gestion des prestations.

Certaines pistes de réforme qui ont pu être proposées, telles que leur pilotage par le taux d'effort, la fusion des trois aides ou la mise en place d'une déclaration trimestrielle des ressources, paraissent impropres à restaurer l'efficacité de la prestation. En revanche, si l'on souhaite maintenir l'économie générale du système, diverses mesures permettraient

d'améliorer la prévisibilité des allocations pour les bénéficiaires, d'accroître l'équité entre les résidents des deux parcs de logement, de renforcer leur pilotage, notamment budgétaire, et d'améliorer significativement la connaissance des logements des allocataires.

Ces éventuels ajustements ne peuvent cependant masquer le fait que les aides personnelles au logement ont été conçues il y a plus de quarante ans dans un contexte où différaient, par rapport à aujourd'hui, non seulement les besoins de logement, mais plus généralement les conditions économiques et sociales de la population. Afin de mieux répondre aux priorités actuelles, des simulations effectuées à la demande de la Cour montrent qu'il pourrait être pertinent de faire évoluer cet instrument en le rapprochant des prestations sociales destinées aux personnes à ressources modestes. Une telle réforme, dont l'ampleur ne doit pas être sous-estimée, permettrait d'améliorer l'efficacité des aides en réduisant leurs effets inflationnistes, en diminuant les inégalités actuelles tenant au statut d'occupation (parc privé et social, locataires et propriétaires) et en améliorant l'incitation au retour à l'emploi de leurs bénéficiaires.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule six recommandations à l'intention des ministres chargés du logement, des affaires sociales et du budget :

1. 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;

2. analyser la réalité et l'étendue de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement ;

3. renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement, en unifiant les hypothèses macro-économiques retenues par les administrations concernées et en améliorant la connaissance des déterminants réels de la dépense ;

4. mettre en place une base de données sur les logements, pilotée par le ministère du logement, avec le concours de la DGFIP et accessible aux prestataires des aides ;

5. réformer le régime d'aide au logement des étudiants, en introduisant un droit d'option entre bénéfice de l'aide personnelle et rattachement de l'étudiant au foyer fiscal parental ;

6. engager une réflexion sur la fusion à moyen terme des aides personnelles au logement avec certains minima sociaux et la future prime d'activité.

Introduction

Avec un montant de 17,4 Md€ en 2013, les aides personnelles au logement constituent la forme principale d'aide publique en matière de logement en même temps qu'elles en incarnent une des modalités les plus anciennes.

Dans la dernière enquête qu'elle a consacrée à ces aides en 2007¹, la Cour des comptes soulignait la difficulté du choix entre le maintien de l'efficacité de ces aides et la maîtrise de leur impact budgétaire. Elle souhaitait une meilleure évaluation de leur apport à la politique du logement tout en appelant à remédier aux inégalités constatées entre allocataires.

Plus de huit ans après, l'absence de réforme d'un régime conçu il y a près de quarante ans place plus que jamais les pouvoirs publics devant la nécessité d'agir, au regard de l'érosion de l'efficacité des aides et de leur difficile soutenabilité budgétaire. Celles-ci ont été à nouveau constatées par l'enquête réalisée l'an dernier et non publiée à ce jour, par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales dans le cadre de la MAP.

Entre 2007 et 2013, le montant total des trois aides personnelles au logement a en effet progressé de 14,2 Md€ à 17,4 Md€. Correspondant à un montant moyen mensuel de 225 € versé à chacun des 6,5 millions de ménages bénéficiaires, cet effort représentait à lui seul près de 43 % des 40,8 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales consacrées par la collectivité au logement, son coût étant encore appelé à croître pour atteindre 18,2 Md€ en 2015². Le coût des aides a ainsi progressé de 10,1 % en euros constants au cours des dix dernières années, soit un rythme supérieur de 0,4 point à celui du PIB en volume. Réservant depuis le milieu des années 1990 plus de la moitié de ses aides publiques au logement à de telles aides aux consommateurs, notre pays se distingue au sein de l'OCDE, tant pour la part élevée qu'elles occupent dans le PIB national (2^{ème} rang après le Royaume-Uni) que pour le nombre de foyers qui en bénéficient (1^{er} rang avec 22 % des ménages)

« Bien qu'elles n'aient pas été conçues pour cela »³, ces aides à la personne sont en réalité devenues, tant par leur volume que par le profil de leurs bénéficiaires, l'une des principales prestations sociales du système français. Devançant, de loin, les allocations familiales (12,5 Md€⁴) et le revenu de solidarité active (RSA) « socle » (7,8 Md€⁵), elles se distinguent de ces deux prestations par leur caractère affecté à une dépense des ménages, le logement, et par leur versement majoritaire aux tiers que constituent les bailleurs publics ou privés.

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007*, Tome I. Les aides personnelles au logement, p. 381-412. La Documentation française, février 2007, 955 p., disponible sur www.ccomptes.fr

² Commission des comptes de la sécurité sociale, prévisions 2014 et 2015 - septembre 2014.

³ Rapport IGAS-Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC) sur les aides personnelles au logement - mai 2012.

⁴ « Les prestations légales au 31 décembre 2013 » - CNAF.

⁵ Elise Amar, « les dépenses d'aide sociale départementale en 2012 » - DREES Études et résultats n° 870, février 2014.

Les trois aides personnelles au logement

Trois aides accordées sous conditions de ressources sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement des ménages : l'aide personnalisée au logement (APL) pour les ménages, avec ou sans enfants, occupant un logement du parc conventionné (c'est-à-dire essentiellement le parc social) ; l'allocation de logement à caractère familial (ALF) pour les familles logeant en dehors du parc conventionné ainsi que l'allocation de logement à caractère social (ALS) pour les ménages sans enfant, ni personne à charge, logeant en dehors du parc conventionné.

- l'APL est attribuée lorsque le logement répond à certaines caractéristiques : s'il s'agit d'un logement locatif, il doit avoir fait l'objet d'une convention entre l'État et le bailleur ; s'il s'agit d'une opération d'accession à la propriété, celle-ci doit bénéficier d'un prêt aidé, conventionné, ou d'un prêt à l'accession sociale ;

- l'ALF est versée aux familles ayant un ou plusieurs enfants ou personnes à charge et aux jeunes couples mariés n'ayant pas droit à l'APL ;

- l'ALS est versée à toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre à l'une des deux autres prestations de logement.

Ces aides peuvent être financées par la CNAF, directement (ALF) ou indirectement, via sa dotation au Fonds national d'aide au logement (FNAL), pour les APL versées aux foyers ayant un ou plusieurs enfants, ou par la section du FNAL financée par les cotisations des employeurs et par les contributions de l'État (APL versées aux foyers sans enfants et ALS).

Les règles de calcul des trois aides sont identiques depuis le 1^{er} janvier 2001, celles-ci n'étant pas cumulables. Comme le reconnaissent les spécialistes, ce calcul « obéit à des règles très complexes »⁶. Schématiquement, celui-ci dépend 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. Depuis la réforme de 2001, l'accent a été mis sur la participation du ménage aux coûts du logement :

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

avec L = loyer, C = forfait de charges et Pp = participation personnelle du ménage à la dépense du logement (correspondant à PO + TP * Rp avec PO = participation (34,53 € ou 8,5 % de la dépense de logement plafonnée), Tp = taux de participation personnelle et Rp = différence entre les ressources du bénéficiaire et un montant forfaitaire R0).

L'aide est fonction d'un loyer-Plafond dont le montant dépend de la situation de la personne (isolée, en couple, colocation), de l'emplacement géographique (variation selon trois zones I, II et III) et du nombre de personnes à charge. À titre d'exemple, le montant mensuel plafond est de 290,96 € en zone I pour une personne isolée⁷ et de 454,14 € pour un couple avec deux enfants en zone I. Le montant mensuel moyen s'élevait à 223 € par famille à la fin de 2013⁸.

Depuis janvier 2007, si l'aide est inférieure à 15 €, elle n'est plus versée au bénéficiaire. Depuis 2008, les paramètres représentatifs de la dépense de logement des barèmes des aides personnelles sont indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL).

Source : PLFSS 2015, programme de qualité et d'efficacité (PQE) de la branche famille et rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2014 et juin 2014.

⁶ Stéphane Donné et Chantal Salesses « Les aides personnelles au logement, données de cadrage de 2002 à 2012 » - Politiques sociales et familiales - décembre 2013.

⁷ Ministère de l'égalité des territoires et du logement « Éléments de calcul des aides personnelles au logement » - 2013.

⁸ CNAF - avril 2014.

Les objectifs des aides se sont accumulés sans pour autant avoir été hiérarchisés ou clarifiés.

La première de ces aides, l'allocation de logement familiale (ALF), a été conçue à la Libération pour compenser la hausse des loyers. Elle était alors perçue comme la condition nécessaire d'une relance de l'investissement immobilier. La loi de 1948, qui l'institua, visait à remédier à un double phénomène d'insuffisance quantitative et qualitative du parc, dans un contexte déjà qualifié à l'époque de « crise du logement ». Au-delà de l'objectif de subvention de la demande dans un contexte de hausse des loyers, les conditions associées - être bénéficiaire des prestations familiales et vivre dans un logement respectant des conditions de décence - illustraient la volonté du législateur d'ajouter le soutien aux familles et l'incitation des bailleurs à l'amélioration de la qualité des logements aux objectifs initiaux de cette aide.

Les années 1970 donnèrent lieu à la création d'un second type d'aide. L'allocation de logement à caractère social (ALS), introduite en 1971, poursuivait le même objectif primaire que l'ALF, tout en s'étendant aux personnes âgées et handicapées et aux travailleurs âgés de moins de 25 ans. Ce mouvement d'élargissement des bénéficiaires s'est poursuivi en 1972 avec l'ouverture de l'ALF aux couples sans enfants et aux ménages ayant une personne à charge autre qu'un enfant.

À la suite du rapport de M. Raymond Barre consacré à la réforme du financement du logement en décembre 1975, l'aide personnalisée au logement (APL) fut créée par une loi de 1977. Cette troisième strate poursuivait des objectifs additionnels aux deux aides précédentes en tenant compte des caractéristiques des logements et en couvrant aussi bien l'accession à la propriété que la location. Si l'objectif d'amélioration de la qualité des logements n'était que réaffirmé, l'introduction d'un soutien à l'accession visait à inciter les ménages à devenir propriétaires de leur logement et les investisseurs à soutenir la construction de logements. Du fait de ces nouveaux objectifs, cette réforme fut interprétée comme un rééquilibrage entre les aides traditionnelles à la pierre et les aides à la personne, ces dernières étant alors perçues aussi bien comme un mode de soutien de la demande que comme un outil de stimulation de l'offre.

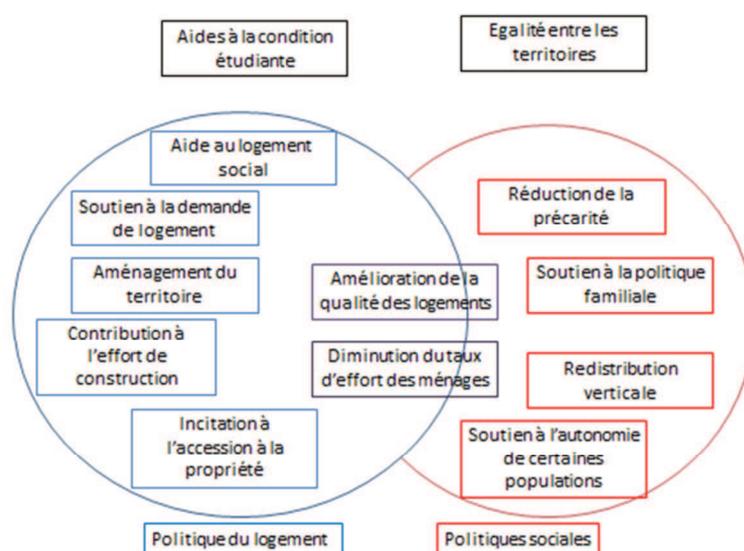
Par la suite, la réforme dite du « bouclage » a favorisé, à partir de 1985, l'ouverture progressive des aides personnelles à l'ensemble de la population remplissant certaines conditions de ressources. Depuis 1993, elles sont en outre ouvertes aux étudiants, sans condition particulière de ressources, avec pour ambition supplémentaire le soutien de leur condition.

Dans sa rédaction modifiée en dernier lieu par la loi du 5 mars 2007, l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation rend compte de la pluralité d'objectifs visant à satisfaire un droit au logement, conçu par la loi de 1990 qui l'a institué comme « un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation » (article 1). Si elle ne distingue pas les aides personnelles des autres aides au logement, cette disposition législative définit une liste d'objectifs, qui comprend la satisfaction des besoins en logements, la promotion de leur décence, la qualité de l'habitat, la prise en charge d'une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants, ainsi que l'émergence d'une offre de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son

mode d'habitation. De ce fait et comme l'a relevé l'OCDE⁹, ces objectifs sont aujourd'hui si nombreux que la mesure de leur atteinte est devenue en soi impossible.

S'agissant des seules aides à la personne, la loi de finances continue de donner comme orientation majeure au programme 109 – *Aide à l'accès au logement*, qui assure leur financement budgétaire, d'« aider les ménages les plus modestes à accéder au logement et à s'y maintenir ». Comme le montre le graphique ci-dessous, les aides personnelles doivent donc satisfaire de nombreux objectifs relevant aussi bien du volet social (aides aux ménages peu favorisés) que du volet économique (politique de soutien au logement).

Graphique n° 1 : les multiples objectifs des aides personnelles au logement



Source : Cour des comptes

Le système français d'aide personnelle au logement reflète ainsi une conception d'origine visant à soutenir les « parcours résidentiels » de ménages des classes moyennes, tels qu'on pouvait se les représenter dans les années 1970. Cette problématique ne peut plus être envisagée sur les mêmes bases qu'il y a quarante ans. Entre 1975 et 2013, le nombre de ménages est passé de 17,7 millions à 28,1 millions, leur taille moyenne diminuant de 2,9 à 2,3 personnes et leur composition devenant bien moins stable. Le chômage a presque triplé et la précarité des emplois s'est accrue. Parallèlement, le parc de logements s'est profondément modifié, leur nombre s'accroissant de presque 10 millions d'unités, de 23,8 millions à 33,2 millions, leur surface moyenne occupée s'élevant de plus de 15 m² et leur qualité s'améliorant. Dans le même temps, la place du parc social est passée de 13 % des résidences principales à 16,8 %¹⁰. Si le logement social pouvait être jadis un tremplin temporaire vers

⁹ Bénédicte Rolland « Les politiques du logement en France » - OCDE – Document de travail n° 870 – mai 2011.

¹⁰ INSEE (2014) – Base de données macroéconomique - Bonnet, Bono, Chapelle et Wasmer (2014) – « Les conditions de logement fin 2013 » - INSEE-Première – avril 2015.

l'accèsion à la propriété, il a vu cette vocation remise en cause par une moindre fluidité des parcours personnels.

Ces données sont bien connues des acteurs publics chargés de la gestion du financement et de la distribution des aides. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) définit, au sein du ministère chargé du logement, la politique générale et son financement. Toutefois, si l'APL dépend directement de sa responsabilité sur le plan réglementaire, l'ALF et l'ALS sont, en tant que prestations sociales, régies par le code de la sécurité sociale et supervisées à ce titre par la direction de la sécurité sociale (DSS) du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

La complexité du pilotage des aides dépasse toutefois l'existence d'une double responsabilité et de deux régimes juridiques. Les deux directions d'administration centrale ne sont en charge que de la réglementation des aides et, dans une moindre mesure, de leur pilotage budgétaire. Leur gestion quotidienne est en effet déléguée depuis l'origine aux caisses versant les prestations familiales de la sécurité sociale. La CNAF et le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF), ainsi que la CCMSA et ses caisses régionales, sont confrontées à ce titre à la gestion quotidienne d'une législation complexe dont le fascicule détaillant les règles du barème dépasse 100 pages. Le régime général verse aujourd'hui à lui seul 97 % des aides. Les aides personnelles font donc l'objet d'une gestion à la fois complexe et éclatée sur laquelle, après l'IGAS en 2012¹¹, le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (MAP) en 2014¹² et l'Assemblée nationale¹³, la Cour, à nouveau, s'est penchée pour répondre à la demande exprimée par la Commission des finances du Sénat en décembre 2014.

La présente enquête analyse les principaux effets redistributifs des aides personnelles (chapitre I). Au regard des contraintes croissantes de financement (chapitre II), elle rend compte des obstacles auxquels cet instrument est confronté pour permettre aux bénéficiaires une prise en charge efficace et équitable de leurs difficultés de logement (chapitre III) et, à ses gestionnaires, des modalités rationnelles de versement des prestations (chapitre IV). Sur la base de ces constats, l'enquête de la Cour avance des pistes pour une réforme du dispositif (chapitre V).

¹¹ Inspection générale des affaires sociales et Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale - « Évaluation des aides personnelles au logement » - mai 2012.

¹² Inspection générale des finances, CGEDD, IGAS – « Évaluation de la politique du logement » (non publiée) – août 2014.

¹³ Groupe de travail de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur les aides personnelles au logement présidé par M. François Pupponi – juin 2015.

Chapitre I

Une aide importante principalement destinée aux ménages modestes

I - Une composante essentielle de la politique française du logement

A - Une part prépondérante dans l'aide publique au logement

En 2013, l'effort national en faveur du logement¹⁴, constitué de l'ensemble des aides publiques (40,8 Md€, soit 1,9 % du PIB), s'est stabilisé¹⁵. Après avoir fortement augmenté entre 2004 et 2011, la dépense publique correspondante a diminué (- 8,7 %) entre 2011 et 2013 sous l'effet de la baisse des avantages de taux d'emprunt et des autres avantages fiscaux.

Cette double évolution confirme les aides personnelles (17,4 Md€ en 2013) comme une composante majeure et croissante de la politique publique d'aide au logement.

Tableau n° 1 : les cinq catégories d'aides publiques de la politique du logement en 2013

	Montants des aides 2013 (en M€)
Prestations sociales liées au logement	19 942
<i>dont aides personnelles</i>	<i>17 385</i>
<i>dont autres prestations sociales</i>	<i>2 557</i>
Subventions d'exploitation	214
Subventions d'investissement	3 411
Avantages fiscaux	14 519
Avantages de taux	2 696
TOTAL	40 782

Source : SOeS, *Compte du logement 2013*

¹⁴ Les différentes aides comprennent les aides aux consommateurs (aides personnelles au logement et autres prestations sociales liées au logement) et les aides aux producteurs (subventions d'exploitation et d'investissement versées aux bailleurs sociaux, avantages de taux, avantages fiscaux).

¹⁵ Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère du développement durable, *Compte du logement 2013 - février 2015*.

Comme le montre le tableau ci-dessus, tiré du compte du logement pour 2013, les aides publiques au logement sont constituées de différentes catégories de dépenses supportées par l'État, la sécurité sociale ou les collectivités territoriales :

- les prestations d'aide au logement (19 942 M€) sont des aides aux consommateurs, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Elles comprennent principalement les aides personnelles au logement pour (17 385 M€) mais aussi d'autres prestations telles que le fonds de solidarité pour le logement (FSL), les primes de déménagement ou les subventions à la mobilité d'Action Logement ;
- les subventions d'exploitation (214 M€) sont des aides versées aux bailleurs, qui incluent les bonifications d'intérêt de certains prêts ou encore des subventions aux gestionnaires de structures d'hébergement collectif ;
- les subventions d'investissement (3 411 M€) sont versées aux bailleurs afin de diminuer leurs investissements et comprennent notamment les aides versées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- les avantages de taux (2 696 M€) proviennent d'emprunts accordés à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché bancaire ; ces prêts à taux réduit sont destinés aux bailleurs sociaux ; les ménages bénéficient quant à eux de prêts bonifiés pour leurs résidences principales tels que le prêt à taux zéro (PTZ) ;
- les dépenses fiscales (14 519 M€) sont issues d'avantages fiscaux visant à favoriser l'investissement en logement des bailleurs.

Les aides personnelles au logement constituent donc la première composante de la politique publique du logement, en termes de poids budgétaire. Au sein de l'effort public en faveur du logement, qui est demeuré stable au cours de la période (1,9 % du PIB), leur part a augmenté de 38,3 % en 2009 à 42,6 % en 2013 comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : évolution de la part des aides personnelles dans la dépense publique en faveur du logement

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
Total des aides personnelles au logement	15 615	15 928	16 357	16 730	17 385
Total de la dépense publique logement	40 814	43 846	44 689	41 289	40 782
Part des aides personnelles dans la dépense publique logement	38,26 %	36,33 %	36,60 %	40,52 %	42,63 %

Source : Cour des comptes sur la base des comptes du logement

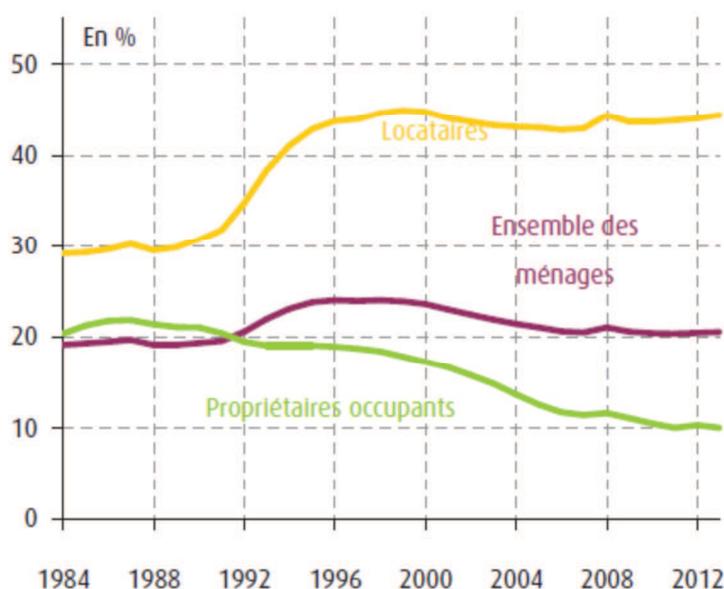
La hausse de ces aides personnelles s'explique en partie par la croissance quasi-continue du nombre de bénéficiaires. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'APL demeure la principale des trois aides personnelles avec 42,3 % du total en 2013. En une décennie, le nombre de ses bénéficiaires a progressé plus rapidement que celui des allocataires de l'ALF mais moins rapidement que celui des allocataires de l'ALS.

Tableau n° 3 : évolution du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement

Nombre en milliers au 31/12	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
APL	2 586	2 567	2 482	2 496	2 620	2 619	2 621	2 681	2 724	2 773
ALF	1 234	1 255	1 244	1 263	1 351	1 356	1 335	1 332	1 323	1 317
ALS	2 234	2 252	2 198	2 216	2 345	2 364	2 353	2 388	2 374	2 405
Total	6 054	6 074	5 924	5 975	6 316	6 339	6 309	6 401	6 421	6 496

Source : DHUP

En 2013, les locataires représentaient 95 % des 6,5 millions de ménages bénéficiaires et les propriétaires 5 %. Les évolutions de ces deux populations sont très contrastées : le nombre des allocataires de l'aide à l'accession a diminué de 0,3 % par an entre 2002 et 2013, tandis que celui des aides à la location connaissait une augmentation de 0,5 % par an sur la même période¹⁶.

Graphique n° 2 : évolution de la proportion de bénéficiaires des aides personnelles au sein des différentes catégories de ménages

Source : comptes du logement 2013 d'après CNAF et DGALN

Ainsi, si un ménage sur cinq bénéficie aujourd'hui d'une aide personnelle au logement, ce sont plus de quatre locataires sur dix qui les reçoivent, soit une proportion importante par rapport aux autres pays de l'OCDE.

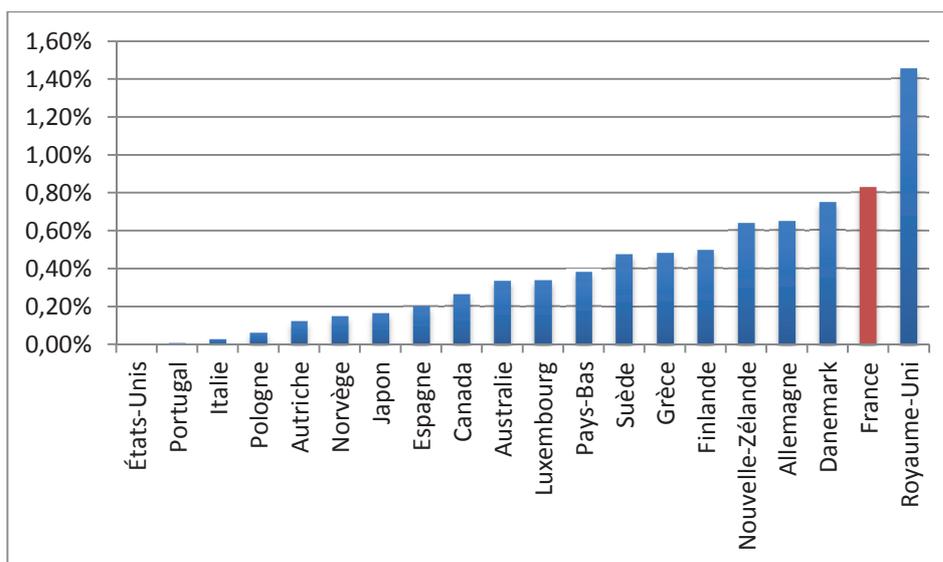
¹⁶ Programme de qualité et d'efficacité (PQE) de la branche famille de la sécurité sociale, annexé au PLFSS 2015.

B - Une singularité au sein de l'OCDE

La quasi-totalité des pays de l'OCDE pratiquent à des fins sociales une forme ou une autre de soutien à la demande de logement locatif. La France se distingue d'entre eux, avec le Royaume-Uni, en entretenant sur fonds publics un parc locatif social important et en consacrant un niveau élevé de financement à des aides personnelles ouvertes aux locataires du parc social comme du parc privé.

C'est ainsi que, comme le montre le graphique ci-dessous, la France arrivait en 2009, dernière année mesurée, au second rang des pays de l'OCDE pour la part du PIB (0,8 %) consacrée au financement des aides personnelles. Elle se plaçait derrière le Royaume-Uni, où la part des aides au logement dans les dépenses sociales était beaucoup plus importante - ce pays consacrant aux seules aides personnelles près de 1,5 % de son PIB -, mais devant l'Allemagne, qui offrait ce type d'aide à cinq millions de ménages pour un coût de 17 Md€, soit 0,65 % de son PIB.

Graphique n° 3 : part des aides personnelles au logement au sein de l'OCDE en 2009 (% du PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données détaillées de l'OCDE, des comptes du logement français et de DESTATIS pour l'Allemagne

Les exemples allemand et britannique : deux modèles distincts

Comme les experts¹⁷, l'OCDE distingue deux modèles d'aides personnelles au logement :

- le premier insère ces aides dans un dispositif plus global d'aides sociales. C'est le cas en Allemagne, comme en Autriche, au Danemark, en Finlande ou en Suède. L'Allemagne cumule deux catégories de dispositifs : des aides au logement gérées par les Länder, comparables au système français mais qui ne concernent qu'environ 2 % des ménages pour un montant de 1 Md€ et sont réservées à ceux qui n'ont droit à aucune autre prestation sociale ; des aides intégrées dans le dispositif d'assistance sociale, gérées par les communes, pour 8 % des ménages et un montant avoisinant 15 Md€ pour le seul logement. L'Allemagne dispose par ailleurs d'un parc social très restreint.

- le second privilégie un dispositif spécifique visant à couvrir les dépenses de logement des populations défavorisées, comme en France et au Royaume-Uni. Ce dernier pays a engagé des réformes depuis 2008. Cette année-là, le calcul des allocations (*housing benefit*) pour le parc privé a été découplé de celui du parc social avec la création d'allocations logement locales (*local housing allowances*) fondées sur un zonage remanié. Mise en place après une expérimentation, cette réforme a été modifiée en 2012 sur plusieurs points : calcul du montant d'aides sur une base annuelle, plafonnement du montant d'aides nationales pour les ménages du parc privé en âge de travailler, introduction d'une pénalité pour les locataires du parc social en situation de sous-peuplement, indexation des aides sur l'inflation et non l'évolution des loyers (sauf dans les zones très dynamiques).

C - Une participation variable au financement des bailleurs sociaux

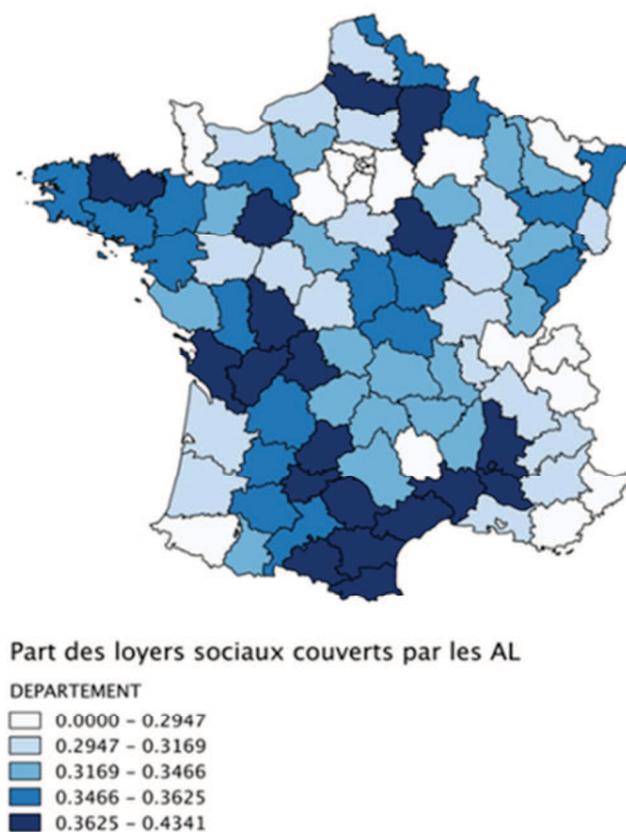
Plus de la moitié des bénéficiaires des aides personnelles résident dans le parc social. Selon les comptes du logement, ces aides couvraient en moyenne 35 % des loyers versés aux bailleurs sociaux en 2011. Si elles soutiennent la demande de logement des ménages concernés, elles financent donc aussi indirectement les opérateurs du logement social. Versées majoritairement en tiers payant¹⁸ (98 % pour les APL en 2013), elles représentent plus du tiers de leurs ressources propres, ce qui contribue à alimenter leur excédent brut d'exploitation et leur autofinancement, et donc leur capacité d'investissement.

¹⁷ Peter A. Kemp et Stefan Kofner (2010) *Contrasting varieties of private renting: England and Germany* - *International Journal of Housing Policy*, Oxford.

¹⁸ Le tiers payant peut être une contribution importante au maintien des ménages dans leur logement en cas de retard de paiement des loyers : il permet aux bailleurs d'accepter des étalements de remboursements plus longs. Dans des départements où les défauts de paiement des loyers sont particulièrement nombreux, il arrive même que la CAF le propose à des bailleurs privés dès lors qu'ils s'engagent à signaler rapidement les retards de paiement, condition nécessaire pour mettre en place des plans d'apurement des dettes de loyer et éviter l'expulsion. Ainsi en Seine-Saint-Denis, environ un tiers des ALF et des ALS, très majoritairement attribuées à des locataires de bailleurs privés, sont versées selon ce système.

Pour les bailleurs, l'importance de ces aides varie en fonction du type de ménage hébergé, de son niveau de revenu et de la localisation du parc. Ainsi, selon un test du degré de dépendance des bailleurs sociaux aux aides au logement, les aides personnelles versées sont plus importantes, en comparaison des loyers, là où la part du parc social est faible et où il est concentré sur les ménages les plus défavorisés. La carte des départements de France ci-dessous montre que des régions, comme le Languedoc-Roussillon, ont un parc social particulièrement dépendant des aides personnelles de ses occupants.

Carte n° 1 : part des aides au logement sur le territoire



Source : Cour des comptes à partir des données Geokit 3 – univers aides sociales CNAF

Au sein des principales zones urbaines, le poids des aides varie avec la localisation du parc social. De cette dernière dépend la capacité du bailleur à attirer des ménages solvables ne bénéficiant pas des aides au logement. Si le bailleur dispose de logements à proximité du centre-ville dans des zones relativement aisées, alors la part des allocataires est plus faible et vient diminuer la sensibilité aux aides personnelles. En revanche, lorsque ce parc se situe en périphérie ou dans des zones plus sensibles, la part des allocataires augmente en même temps que la vacance de logements, rendant les bailleurs plus sensibles aux aides.

II - Un impact important sur le taux d'effort des ménages mais faiblement modulé sur le plan géographique

A - Des taux d'effort nets réduits faibles par rapport à la moyenne européenne

Les aides à la personne conservent pour principal objectif de permettre l'accès des catégories modestes au logement et de diminuer le coût de celui-ci en abaissant le taux d'effort consenti par les ménages, c'est-à-dire la part de leurs ressources que ces derniers consacrent à leurs dépenses de logement.

Le taux d'effort brut – c'est-à-dire avant toute aide - des ménages français n'est pas le plus élevé en Europe. Pour le parc privé, il atteint 24 %, soit un niveau comparable à ceux de l'Allemagne, de l'Italie ou des Pays-Bas. Pour le parc social, il est en revanche, avec 18 %, plutôt inférieur à ceux de ces mêmes pays.

Grâce aux aides personnelles, la France atteint le taux d'effort net moyen (après aide) le plus bas des pays européens. Dans le parc privé, ce taux s'élève à 20 % et dans le parc social à 11 %.

Ce taux d'effort varie bien entendu selon les charges familiales. Le taux net médian s'élevait ainsi en 2013 à 24,6 % pour une personne isolée, 18 % pour une personne isolée avec un enfant et 15,5 % pour une personne isolée avec deux enfants ; ce même taux s'élevait respectivement à 20,6 %, 17,4 % et 17,1 % pour un couple sans enfants, avec un enfant et avec deux enfants.

L'allègement du taux d'effort obtenu grâce aux aides est aujourd'hui stabilisé, voire s'est quelque peu réduit, compte tenu de la déconnexion entre le montant de l'aide et l'évolution des loyers. En effet, on observe un décrochage du niveau des loyers-Plafonds par rapport à celui des loyers réellement acquittés par les allocataires. En 2012, en moyenne, 75 % des locataires payaient un loyer supérieur au plafond, mais ils étaient 90 % dans le parc privé et 52 % dans le parc social. Cette proportion a crû de six points depuis 2000 pour les locataires du parc social tandis que, pour les locataires du parc privé, elle se maintenait à un niveau très élevé.

Le taux d'effort net moyen des locataires calculé à partir des cas-types¹⁹, qui est l'indicateur du rapport annuel de performance du programme budgétaire 109, présente ainsi une progression sur la période 2006-2014, malgré la hausse des montants budgétaires alloués aux aides au logement. Comme le montre le tableau ci-dessous, la hausse vaut même pour les bénéficiaires de minima sociaux.

¹⁹ Le calcul se fonde sur des simulations de cas-types en zone 2, et non sur l'exploitation des bases de données. Il a pour seul objectif d'afficher une tendance.

**Tableau n° 4 : évolution du taux d'effort net moyen des locataires (2007-2013)
(en pourcentage)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bénéficiaires des minima sociaux	21,0	21,1	21,1	21,7	21,5	21,4	22,1	22,1	22,2
Salariés	27,6	27,4	26,7	27,4	28,0	28,0	28,2	27,8	28,9

Source : Rapports annuels de performance – programme 109 – Aide à l'accès au logement

Le taux d'effort net médian, autre indicateur calculé par la CNAF à partir de données réelles, a enregistré pour sa part une stabilisation sur la période récente, avec une augmentation d'un point de 2000 à 2013, soit + 0,08 point par an²⁰. Au-delà de l'effet de la sous-indexation du loyer-Plafond, la sous-actualisation du barème accroît la déconnexion des aides vis-à-vis du marché du logement, spécialement pour les ménages du parc privé, dont le taux d'effort a augmenté de 2001 à 2010²¹.

L'augmentation du montant des dépenses allouées aux aides personnelles ces dernières années n'a donc pas permis de réduire sensiblement le taux d'effort après aide, du fait de l'effet de ciseau entre l'évolution du revenu des allocataires et celle de leur charge de logement. Les documents budgétaires présentés au Parlement illustrent cette érosion du pouvoir des aides à contenir le taux d'effort. Ainsi, dans ses prévisions associées au PLF 2015, le ministère du logement n'escompte-t-il au mieux pour 2017 qu'une stabilisation des taux d'effort nets médians à la hauteur de leur niveau atteint en 2013.

B - Une faible différenciation selon les zones géographiques

Le barème des aides personnelles prévoit leur modulation selon des zones géographiques afin de prendre en compte les différences de loyers.

Les zones géographiques

Les zones géographiques du barème, dénommées I, II et III, ont été définies par un arrêté du 17 mars 1978, dont la dernière mise à jour remonte au 28 novembre 2005. Elles sont communes aux locataires, aux personnes hébergées en foyer et aux ménages en accession. La DHUP considère que les critères de délimitation des zones sont purement démographiques sans pour autant être en mesure de les préciser. Ces dernières sont distinctes des zones utilisées pour les aides à la pierre, qui sont fondées sur les bassins de vie.

²⁰ Le taux d'effort net médian a baissé de 2,2 points de 2000 à 2002, puis augmenté de 3,4 points de 2003 à 2008, puis a baissé de 0,2 point de 2009 à 2013 (CNAF et PLFSS).

²¹ Sur cette période, selon les calculs effectués dans le cadre de la MAP, le taux d'effort net moyen est resté globalement stable (+ 0,01 point par an) dans le parc public, mais il a progressé de + 0,6 point par an dans le parc privé.

La zone I comprend Paris et la totalité des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les communes les plus importantes de la Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise. La zone II comprend les communes des agglomérations de province les plus importantes : notamment Lyon, Nice, Marseille, la totalité des départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Grenoble, Nantes, Orléans, Nancy, Metz, Lille, Strasbourg, Annecy, Le Havre, Rouen, Toulon, la totalité des communes de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de la Réunion et de Mayotte, ainsi que les communes françaises des agglomérations de Genève et de Bâle. La zone III comprend la totalité des communes qui ne figurent pas dans les autres zones.

L'arrêté de 1978 utilise la commune comme unité de base de définition des zones, ce qui interdit de tenir compte de caractéristiques des logements contribuant à déterminer le niveau des loyers à un niveau beaucoup plus fin : biens et quartiers de prestige (un « bon quartier » permet d'échapper au caractère stigmatisant de l'habitat social), qualité de la construction (notamment l'isolation, qui pèse directement sur les coûts de fonctionnement des logements, en particulier l'énergie), proximité d'un établissement scolaire réputé permettant aux ménages de bénéficier de la carte scolaire ou de transports en commun ou d'un axe routier, etc. Toutefois l'expérience britannique montre qu'un zonage satisfaisant reste très difficile à établir.

Comme le confirment des travaux récents²², l'adaptation des aides personnelles aux disparités entre les territoires apparaît insuffisante, en raison de la combinaison de l'obsolescence du zonage et de l'existence de disparités entre les plafonds de loyers des parcs social et privé.

Le tableau ci-dessous illustre la difficulté du zonage à harmoniser les taux d'effort entre zones. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, les écarts entre les taux d'effort bruts et nets restent à peu près constants entre les zones quel que soit le parc d'habitation.

Tableau n° 5 : incapacité du zonage à réduire les taux d'effort

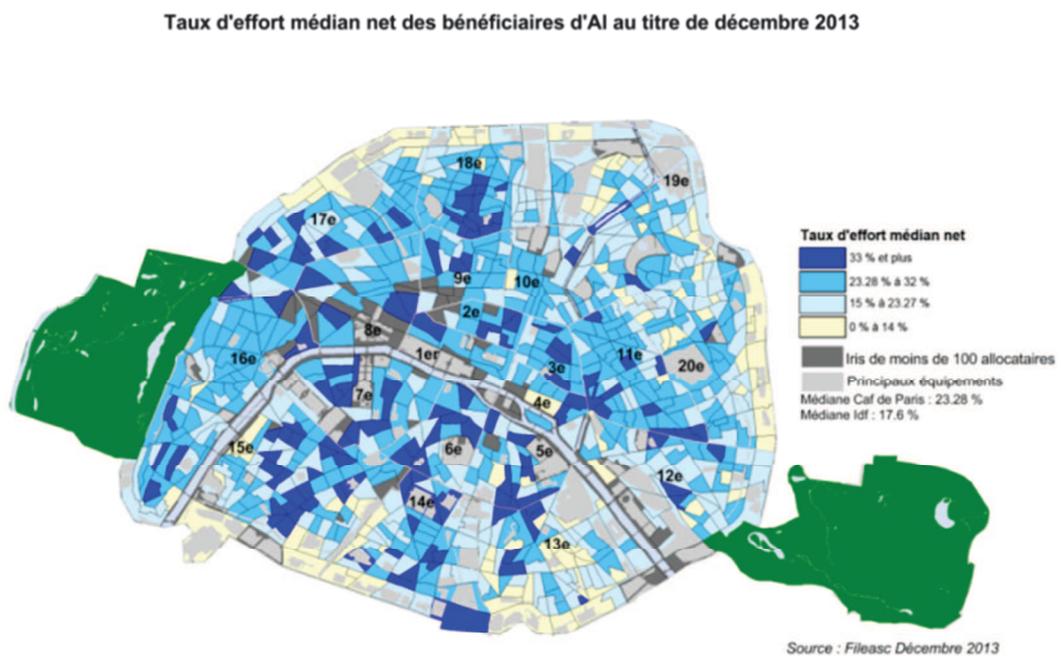
Bénéficiaires d'une ALF ou d'une ALS locataires hors du secteur des HLM				Bénéficiaires d'une APL locataires du secteur des HLM			
	Charges de loyer sans AL / revenus	Charges de loyer avec AL / revenus	Écarts en points		Charges de loyer sans APL / revenus	Charges de loyer avec APL / revenus	Écarts en points
Zone 1	81,6 %	49,7 %	31,9	Zone 1	39,3 %	12,6 %	26,6
Zone 2	64,0 %	34,3 %	29,7	Zone 2	42,0 %	13,2 %	28,8
Zone 3	59,5 %	30,7 %	28,8	Zone 3	40,7 %	13,5 %	27,2

Source : BIPE, échantillon CNAF 2011, retraitements par la Cour des comptes

²² Le rapport d'analyse sur l'évaluation de la territorialisation des politiques du logement, établi pour le Premier ministre en septembre 2013 par François Delarue, Alain Lecomte et Patrice Vergriete, estime que « le classement des communes au titre du zonage I, II et III n'apparaît plus en adéquation avec la réalité des marchés locatifs tel qu'a essayé d'en tenir compte, sans doute de manière imparfaite, le zonage A, B, C introduit par un arrêté du 19 décembre 2003 pour fixer les plafonds de loyers au titre de l'aide fiscale à l'investissement locatif privé ».

La carte de Paris, ci-dessous exposée, présente les taux d'effort des ménages bénéficiaires d'une aide au logement dans cette ville selon le découpage infra-communal IRIS de l'INSEE (quartiers d'environ 2 000 habitants). Elle fait apparaître des différences de taux d'effort significatives au sein d'un même arrondissement. Ces écarts subsistent pour les trois aides et montrent que les coûts de location varient fortement sur des espaces très réduits.

Carte n° 2 : taux d'effort médian net des allocataires parisiens



Caf de Paris - Direction du développement - Bureau des études

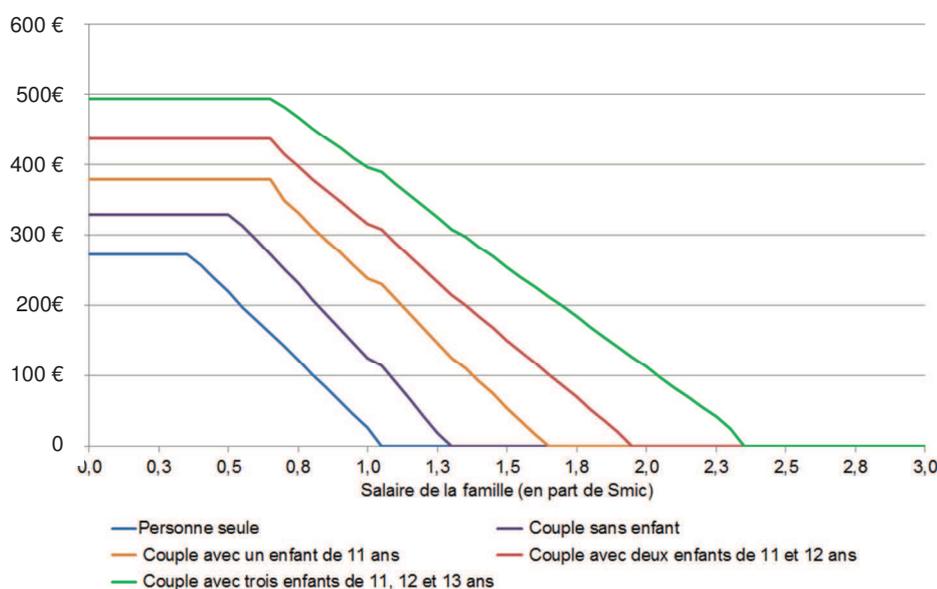
Source : CAF de Paris pour la Cour des comptes

III - Un glissement de l'aide vers les catégories les plus modestes

A - Un instrument ciblé sur les ménages les plus modestes

L'aide au logement demeure assez également répartie entre les classes d'âge²³ mais elle est aujourd'hui de plus en plus concentrée sur les ménages appartenant aux premiers déciles des revenus²⁴. Si, à l'origine, les classes moyennes en recevaient une partie, la nécessité de contenir le montant global des aides a conduit à réduire le revenu d'exclusion, c'est-à-dire le niveau de revenu au-delà duquel celles-ci ne sont plus versées. Dans ce contexte, les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus représentent désormais plus de 75 % des bénéficiaires²⁵. Cette situation, à peu près constante depuis dix ans, vaut pour toutes les configurations familiales : comme le montre le tableau ci-dessous, un couple avec deux enfants ne pouvant par exemple bénéficier aujourd'hui de l'APL que s'il dispose d'un revenu inférieur à deux SMIC, alors qu'à l'origine ce même couple pouvait la percevoir avec un revenu équivalant à quatre fois le SMIC. Cette tendance est renforcée depuis 2009, les revenus d'exclusion diminuant depuis cette date en euros constants.

Graphique n° 4 : points de sortie des aides au logement, au 1^{er} octobre 2014, en part de SMIC, selon les configurations familiales



Source : CNAF-DSER ; Nota : en ordonnée : montant mensuel de l'aide ; le point de sortie (intersection entre chaque courbe et l'axe des abscisses) est le niveau de revenu du ménage à partir duquel l'aide n'est plus versée.

²³ En 2011, 19,4 % de ses bénéficiaires avaient moins de 25 ans, 60,7 % entre 25 et 60 ans et 20 % plus de 60 ans, soit une proportion assez stable depuis dix ans (source : étude BIPE pour la DHUP).

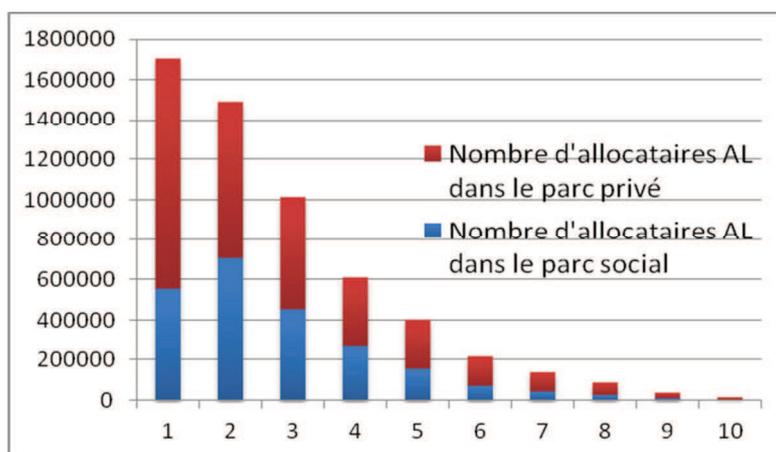
²⁴ Lorsqu'on ordonne la distribution des revenus, les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales. Ainsi, le premier décile est le revenu en-dessous duquel se situent 10 % des revenus.

²⁵ Définies en termes de revenu par ménage, les classes moyennes sont exclues des aides personnelles mais, définies en termes de niveau de vie (revenu après prise en compte des transferts socio-fiscaux) par unité de consommation, elles représentent plus de 23 % des bénéficiaires.

Comme l'ont établi les travaux de l'IGAS et du Haut Conseil de la famille (HCF), les aides personnelles se révèlent particulièrement redistributives puisque, pour les seuls allocataires de la CNAF, 76,2 % des ménages du 1^{er} décile en bénéficient alors que ceux-ci ne sont que 43,4 % à recevoir des prestations familiales et 56,9 % à percevoir un minimum social.

Ces aides bénéficient donc désormais majoritairement²⁶ à des locataires dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté²⁷. Ces ménages ne peuvent aisément accéder au parc social, dont la capacité d'accueil est limitée par le nombre réduit de logements construits pour les plus modestes d'entre eux (environ 8 % du parc). En conséquence et comme le montre le tableau ci-dessous, les ménages du premier décile de revenu sont plus nombreux à loger dans le parc locatif privé que dans le parc locatif social.

Graphique n° 5 : répartition des allocataires d'aide au logement en fonction du parc locatif et du décile de revenu



Source : Cour des comptes à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2011. Lecture : en abscisse se trouvent les déciles, en ordonnée le nombre d'allocataires

L'évolution du profil des bénéficiaires confirme l'accroissement de la part des populations précaires que soulignait déjà la mission conjointe de l'IGAS et de la mission nationale de contrôle de la sécurité sociale (MNC) dans son rapport de 2012. Ainsi, entre 2002 et 2013, la population des ménages cumulant un revenu de solidarité active (RSA) « socle » et une aide au logement s'est accrue d'un quart, tandis qu'à la fin de 2013, 61 % des bénéficiaires du RSA et 56 % des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) percevaient également une telle aide. Au total, à la même date, près d'un quart des bénéficiaires d'une aide au logement percevaient également l'AAH ou le RSA socle contre 17 % en 2002, soit un accroissement de 500 000 foyers.

²⁶ Plus de 60 % pour les allocataires sans enfant.

²⁷ Mesuré comme inférieur ou égal à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

B - Un impact redistributif essentiel

Les aides au logement sont non seulement ciblées sur les ménages les plus modestes, mais elles sont également modulées selon leurs revenus. Au sein d'un même décile, l'aide accordée est donc plus ou moins élevée en fonction des ressources réelles du ménage. C'est bien la conjonction d'un fort ciblage et d'une modulation selon le niveau de revenu qui fait de cette aide une allocation particulièrement redistributive.

Cet effet redistributif est renforcé pour les allocataires percevant en même temps un minimum social. Le cumul des deux prestations permet d'augmenter considérablement leur revenu disponible puisque, comme le montre le tableau ci-dessous, la part des deux prestations représente 63 % de l'ensemble des prestations perçues pour les ménages du premier quintile²⁸.

Tableau n° 6 : montants moyens des prélèvements et prestations par unité de consommation en 2012

€ / Unité de consommation	1 ^{er} décile	1 ^{er} quintile
Revenu avant redistribution (A)	4 128	7 266
Prélèvements (*)	- 165	- 333
Prestations	5 985	4 332
<i>dont :</i>		
<i>allocations familiales</i>	881	737
<i>autres prestations familiales (**)</i>	1 044	839
<i>aides au logement</i>	1 831	1 350
<i>minima sociaux</i>	2 229	1 406
Revenu disponible (B)	9 948	11 266
Taux de redistribution (B-A) / A	141 %	55 %

(*) financement protection sociale et impôts

(**) ASF, AAEH, CLCA de la Paje, CF, allocation base de la Paje, ARS

(***) RSA socle, ASPA, allocation supplémentaire d'invalidité, AAH et son complément

Source : « La redistribution, état des lieux en 2012 ». France, portrait social, édition 2013, INSEE. Retraitement par la Cour des comptes

Près de 53 % des bénéficiaires des aides sont des personnes isolées. Mais l'effet de redistribution horizontale des aides - c'est-à-dire en fonction de la structure familiale -, est également important, dans la mesure où près d'un tiers de leurs bénéficiaires sont des familles avec enfants. Il joue de deux manières : plus la famille est nombreuse, plus le taux d'effort net est faible et plus la sortie du régime est tardive à revenus identiques.

²⁸ Les quintiles de revenus partagent la distribution ordonnée des revenus en cinq parties égales. Ainsi, le premier quintile est le revenu au-dessous duquel se situent 20 % des revenus, le deuxième est le revenu au-dessous duquel se situent 40 % des revenus, etc. (INSEE).

CONCLUSION

Les aides au logement sont ainsi devenues une composante majeure et croissante de la politique du logement. L'effort financier réalisé en faveur des aides au logement, 17,4 Md€ versés à 6,5 millions de bénéficiaires, est supérieur aux autres aides publiques en faveur du logement, telles que les aides à la pierre ou les dépenses fiscales et représente désormais 43 % des dépenses publiques dédiées au logement. La singularité du système français tient au haut niveau de financement consacré aux aides personnelles au logement mais aussi au cumul de deux types d'aides (aides personnelles et aides à la pierre) à destination d'un parc social important.

Les aides personnelles permettent de réduire le taux d'effort net des ménages, qui demeure le plus bas d'Europe. Cet effet solvabilisateur est un acquis essentiel du système, qui est pourtant atténué dans le parc privé par le jeu du loyer-Plafond, structurellement sous-indexé. L'effet des aides dans la réduction du taux d'effort est de ce fait nettement plus important dans le parc social que dans le parc privé. En termes de zones géographiques, les aides ne permettent pas de prendre en compte les différences de loyers liées aux territoires.

Chapitre II

Une dépense publique croissante

I - Une dépense croissante dont les déterminants demeurent mal appréciés

Les aides personnelles au logement sont aujourd'hui le principal facteur de croissance des dépenses publiques en matière de logement. Cette situation est bien éloignée du rapport Barre, qui imaginait que ce régime devait à terme « comporter un solde positif pour les finances publiques ». En réalité, l'élargissement progressif du nombre de bénéficiaires a conduit à une progression inexorable de leur coût pour les finances publiques.

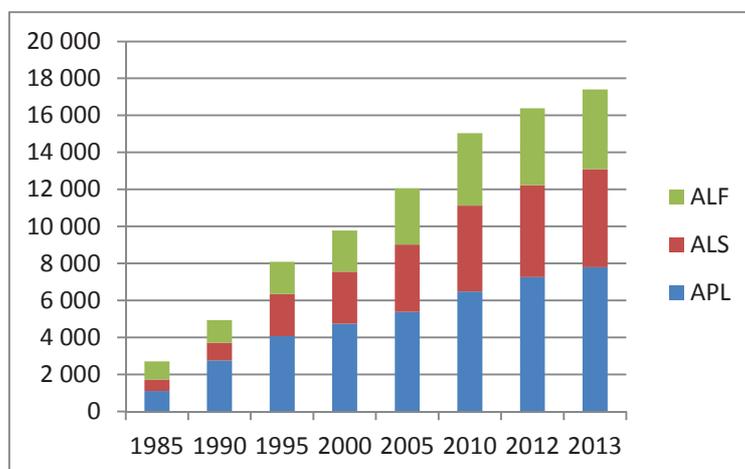
Avec 17,4 Md€ en 2013, leur montant a en effet plus que doublé en euros constants en trois décennies, sous l'effet du « bouclage » des aides depuis 1991 et de l'unification des barèmes par alignement vers le haut depuis 2001. Cette progression, très supérieure à celle du PIB pendant vingt ans, s'est beaucoup ralentie au cours des dix dernières années. Toutefois, la hausse des loyers, celle du nombre de locataires et la stagnation, voire la dégradation pour certains, de leurs niveaux de revenu, continuent d'exercer une pression sur les budgets publics. L'aide au logement, qui apporte un soutien au revenu des ménages, constitue de fait un stabilisateur automatique lorsque la conjoncture se dégrade²⁹.

La sous-indexation des loyers-Plafonds et du forfait pour charges, dont la progression est fixée conventionnellement à 1 % par an, a certes permis de contenir quelque peu la croissance des trois aides en 2012 (+ 2,3 %), mais pas en 2013 (+ 4 %). En 2014, la tentative de suspension de l'indexation des aides sur l'indice de référence des loyers (IRL)³⁰ n'a permis qu'un ralentissement de la croissance du coût des aides (+ 2,1 %), qui demeure très supérieure à l'objectif gouvernemental de croissance des dépenses publiques en valeur (+ 1,1 %). Selon la CNAF, leur montant devrait ainsi atteindre 17,7 Md€ en 2014, hors frais de gestion, et progresserait encore de 3 % par an entre 2015 et 2017.

²⁹ La notion de « stabilisateur automatique » renvoie à un ajustement spontané de la dépense publique par rapport à la conjoncture pour « amortir » les chocs négatifs et diminuer la dépense en cas de reprise. Les prestations sociales dans leur ensemble constituent classiquement de tels stabilisateurs.

³⁰ Cette indexation a été rétablie par le Parlement à compter du 1^{er} octobre 2014.

Graphique n° 6 : évolution du montant des aides en euros constants



Source : Cour des comptes à partir des comptes du logement et DHUP

Le graphique ci-dessus indique l'évolution de la dépense en euros constants sur ces trente dernières années. Il montre que même après l'interruption dans les années 1990 de l'extension des aides à de nouvelles catégories de bénéficiaires, le montant des aides poursuit sa progression.

Dans un contexte de faible croissance et comme le souligne le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère chargé du logement, la charge publique des aides est difficile à contenir car, à régime constant, elle est doublement dépendante de la conjoncture économique : le nombre de bénéficiaires, qui dépend du niveau de revenus de l'année N-2, tend à s'accroître en cas d'augmentation du chômage, et la ressource non budgétaire, qui dépend de cotisations fondées sur la masse salariale des entreprises, tend à diminuer. Cette sensibilité à la conjoncture, qui vaut pour les trois types d'aide, se manifeste par l'évolution du nombre d'allocataires. Ainsi, de 2002 à 2007, les ressources des ménages étant en progression, le nombre de ménages percevant une aide a diminué de 0,7 %. Depuis 2008, la dynamique est inverse, et la progression du nombre d'allocataires (+ 1,5 % en 2013) est corrélée à la hausse du chômage, qui est devenu le déterminant majeur de la progression des dépenses d'aides personnelles au logement.

II - Une prévision fragile des dépenses

A - La dualité des modèles de prévision

Les prévisions de dépenses d'aides à la personne sont réalisées à partir de deux modèles pluriannuels, qui s'inspirent d'approches différentes.

La CNAF utilise un modèle économétrique à correction d'erreurs, qui lie la masse financière des aides au nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois. Après neutralisation des effets conjoncturels, ce modèle aboutit à une prévision à trois ans de la masse globale des

trois aides, désaisonnalisée et à prix et législation constants. Dans un second temps, cette prévision est ventilée par aide, et les effets conjoncturels sont réintroduits selon des hypothèses d'élasticité actualisées en 2011.

Le modèle dit « ministériel », utilisé par le ministère du logement et, dans une version dérivée, par la direction du budget, répond à une autre logique : il vise à estimer l'impact de l'actualisation des paramètres (effet prix) et de l'évolution du nombre de bénéficiaires (effet volume) sur la dépense d'aide grâce à des élasticités calculées par rapport à l'année N-1.

Ces modèles souffrent de limites qui affaiblissent la qualité de leur prévision. Leur construction demeure assise sur des hypothèses « normées » car fondées sur des prévisions et/ou des hypothèses officielles (indice des prix à la consommation (IPC), IRL, taux de chômage, etc.), fréquemment non confirmées. Par ailleurs, comme le reconnaît le ministère chargé du logement, le fait que les prévisions soient arrêtées à la fin du 1^{er} semestre de l'année précédente et ne prennent pas en compte la tendance réellement observée durant l'année en cours empêche une actualisation pour le débat budgétaire d'automne au Parlement.

En réalité, trois éléments principaux déterminent la variation des aides, sans qu'aucun n'ait pu être mesuré précisément ou pondéré : les facteurs macro-économiques conjoncturels, tels que la croissance économique ou le taux de chômage ; les facteurs structurels, comme la décohabitation, les divorces ou la démographie ; enfin, une part résiduelle d'évolution « spontanée », qui demeure peu expliquée et représente, selon la CNAF, une croissance tendancielle de 1,1 % par an.

B - L'hétérogénéité des hypothèses d'évolution retenues

La comparaison des prévisions réalisées entre mars et mai 2014 permet de constater une différence entre les hypothèses retenues par la CNAF et la DHUP. Les principales divergences portent d'abord sur les évolutions de l'IPC hors tabac, de l'IRL et du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois. À titre d'exemple, la DHUP indiquait, sur la base d'éléments recueillis auprès de l'Unédic et partagés avec la direction du budget, que « les prévisions de chômage prennent en compte une augmentation de 148 500 chômeurs en 2014, de 100 000 chômeurs pour 2015, 50 000 en 2016, et une stabilisation pour 2017 » alors que la CNAF se fondait sur des hypothèses, partagées avec la DSS, de 172 000 chômeurs supplémentaires en 2014 et d'une baisse de 45 000 chômeurs en 2015, de 138 000 en 2016 et de 278 000 en 2017³¹. Une autre divergence porte sur la revalorisation du paramètre R0 du barème, qui est un montant forfaitaire venant en déduction des revenus du locataire pour le calcul de sa participation au paiement de son loyer.

Malgré ces divergences et des résultats assez différents, les totaux consolidés des prévisions des deux modèles sont cependant voisins (110 M€ d'écart au maximum, soit moins de 1 % du volume total des aides) comme l'indique le tableau n° 7. Malgré des résultats identiques les résultats donnés par ces modèles restent insuffisants, dans la mesure où,

³¹ Selon le ministère du travail et de l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi a en réalité cru de 189 000 au cours de l'année 2014 (DARES Indicateurs – janvier 2015).

fondées sur des hypothèses divergentes, ils ne possèdent pas de valeur explicative sur le dynamisme de la dépense.

Tableau n° 7 : prévisions de dépenses d'aide au logement 2014-2017

(M€)	2014		2015		2016		2017	
	CNAF	DHUP	CNAF	DHUP	CNAF	DHUP	CNAF	DHUP
APL	8 016	7 951	8 276	8 137	8 529	8 371	8 782	8 610
ALS	5 345	5 365	5 468	5 499	5 608	5 687	5 762	5 687
ALF	4 411	4 369	4 501	4 500	4 603	4 641	4 717	4 641
Total	17 771	17 733	18 245	18 136	18 740	18 700	19 261	19 268

Source : CNAF, 20 mai 2014 et DHUP

Si chaque année, une réunion technique dite « réunion prestations » est organisée par la direction du budget afin que soient confrontées les prévisions d'exécution de la CNAF et de la DHUP. Toutefois, la direction du budget n'y partage pas ses propres prévisions et la confrontation des prévisions d'exécution entre la CNAF et la DHUP n'entraîne pas l'harmonisation des hypothèses des deux modèles. Ceux-ci reposent donc sur des hypothèses peu robustes et non homogènes, émanant d'acteurs qui échangent peu entre eux en dehors de cette réunion, comme le relevait déjà l'IGAS en 2012 et comme l'a confirmé à la Cour le ministère chargé du logement en 2015. Plus fondamentalement, ni les autorités en charge de la prestation, ni la direction du budget n'ont mobilisé de travaux scientifiques sur les déterminants réels de l'évolution des dépenses, malgré les masses budgétaires en jeu. Cette méconnaissance des déterminants des aides, déjà relevée par la Cour et rappelée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère chargé du logement, avait conduit la DHUP à annoncer en 2013 la mise en place d'un groupe de travail entre administrations, qui n'a toujours pas vu le jour.

III - Un dynamisme budgétaire mal contrôlé

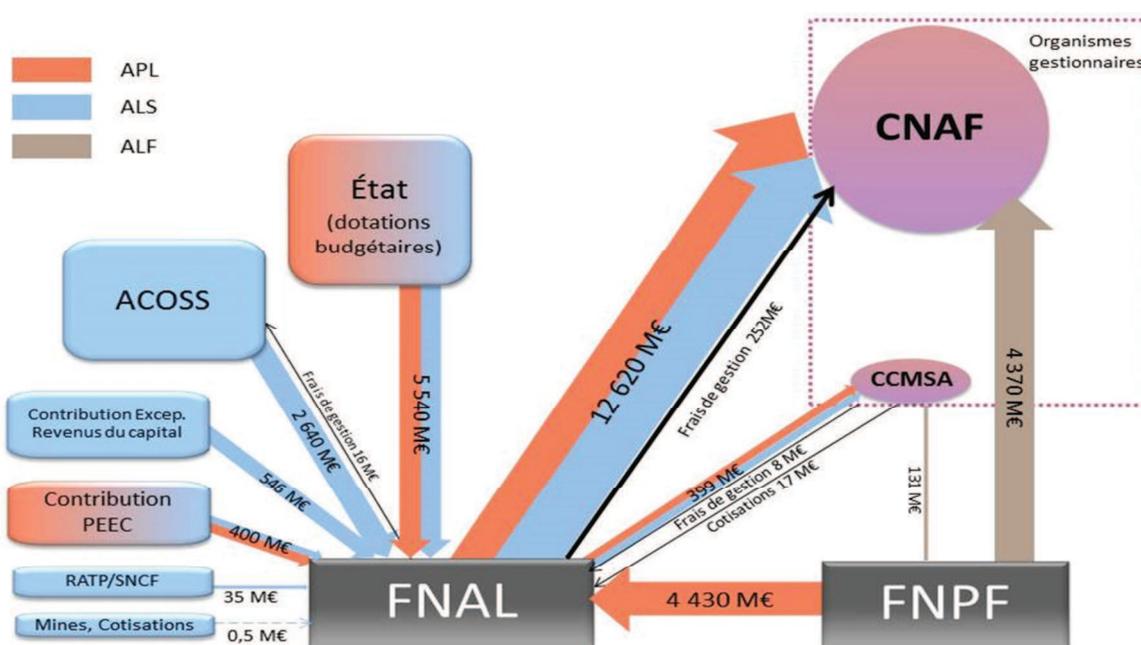
A - Une complexité financière empêchant une gestion unifiée des aides

Le financement des aides personnelles au logement procède d'un système complexe ayant pour caractéristiques, d'une part, l'affectation de certaines recettes, et d'autre part, la mise en commun de recettes provenant du budget général de l'État et des régimes de sécurité sociale. Ainsi, l'ALF est intégralement prise en charge par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) géré par la CNAF, et n'apparaît donc pas dans les documents associés à la loi de finances. Elle représente ainsi une prestation familiale sur laquelle le contrôle parlementaire ne s'exerce que lors de la discussion des projets de lois de financement de la

sécurité sociale. L'ALF est donc hors du champ du budget de l'État malgré le rôle que joue cette prestation en matière de politique du logement.

L'ALS et l'APL, dont les régimes juridiques dépendent de deux codes distincts, relèvent en revanche d'un schéma commun de financement dans lequel l'État joue un rôle primordial. Celui-ci abonde en effet le Fonds national d'aide au logement (FNAL) établi depuis 1971, dont il doit assurer l'équilibre financier. Ce fonds constitue un instrument purement financier dont la vocation est de mettre en commun des recettes de sources diverses pour les reverser aux organismes chargés de distribuer les aides (CNAF et CCMSA).

Schéma n° 1 : sources de financement des aides au logement avant la réforme de 2015³²



Source : Cour des comptes sur la base du compte financier provisoire du FNAL 2013

Le FNAL, outil principal de financement des aides au logement, centralise les recettes affectées et la dotation budgétaire de l'État pour abonder les organismes gestionnaires des aides chargés de les distribuer aux allocataires. Comme le montre le schéma ci-dessus, le financement des aides se révèle complexe, rendant ainsi difficilement lisible la connaissance exhaustive des montants engagés pour les aides au logement.

³² Le tableau n° 9 *infra* présente l'évolution intervenue à la suite de la loi de finances initiale pour 2015.

B - Une programmation budgétaire insuffisante pour faire face au dynamisme de la dépense

La qualité de la prévision évoquée ci-dessus emporte des conséquences importantes en matière budgétaire. De celle-ci dépend le réalisme de la programmation de la dotation budgétaire arrêtée pour assurer l'équilibre du FNAL qui, au titre de l'action 01 « Aides personnelles », représente plus de 99,8 % de la dotation du programme 109 – *Aide à l'accès au logement*.

Comme le reconnaît la direction du budget, cette dotation est soumise à des aléas multiples, une évolution conjoncturelle défavorable entraînant des conséquences à la fois sur le montant des prestations versées et sur les recettes du fonds. Certains exercices ont ainsi dû faire face à une dégradation de la situation macroéconomique non anticipée au moment de l'élaboration du budget. En outre, jusqu'en 2014 inclus, la répartition provisoire du financement de l'APL entre l'État et la sécurité sociale constituait un facteur supplémentaire d'imprécision. La clé de répartition (dite « allocation logement virtuelle ») n'était connue définitivement qu'en année N+2 au terme d'une procédure complexe impliquant la CNAF et la DHUP. Cette procédure visait, par un calcul théorique, à estimer la part de l'APL qui aurait été prise en charge par l'ALF si l'APL n'avait pas été créée et à compenser les charges du FNAL sur cette base. La complexité de son calcul impliquait que la DHUP ait recours aux services d'un actuair pour vérifier l'exactitude du calcul de la CNAF. C'est notamment pour cette raison, que les comptes définitifs du FNAL pour les exercices 2012 et 2013 n'étaient toujours pas arrêtés fin 2014.

Au-delà du calcul de l'allocation logement virtuelle, qui renvoie à des enjeux de répartition des financements entre État et sécurité sociale, l'intégration de mesures d'économies dans la programmation joue aussi de manière importante sur la qualité de la prévision. Certaines mesures d'économies sont intégrées pour arrêter la programmation budgétaire. Elles portent par exemple sur la moindre revalorisation de l'IRL, par plafonnement (LFI 2012) ou par décalage de la revalorisation de l'aide qui intervient traditionnellement au 1^{er} janvier (LFI 2014). Elles peuvent encore prendre la forme d'une anticipation d'un rendement accru de la lutte contre la fraude. Dans la préparation de la loi de finances pour 2015, ces mesures ont porté principalement sur le mode d'indexation du calcul de l'abattement forfaitaire sur les revenus pris en compte pour le secteur locatif³³ et sur la transformation de l'APL « accession » en une aide de sécurisation des emprunteurs contre les accidents de la vie³⁴. Enfin, la programmation intègre des recettes d'origine extrabudgétaire, notamment, depuis 2013, celle issue de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Ce n'est que grâce à l'apport de cette recette³⁵ qu'une baisse de la dotation budgétaire du programme 109 a pu être affichée entre les exercices 2012 et 2013.

En pratique, depuis plusieurs années, la programmation budgétaire du programme 109 s'est avérée presque toujours inférieure aux besoins financiers, comme la Cour le souligne

³³ Indexation sur l'inflation plutôt que sur les montants du RSA socle et de la base mensuelle de calcul des allocations familiales

³⁴ L'entrée en vigueur de cette mesure a été repoussée par le Parlement au 1^{er} janvier 2016.

³⁵ Pour un montant de 400 M€ en 2013.

régulièrement dans ses analyses de l'exécution budgétaire de la mission Égalité des territoires et logement³⁶. Les dépassements se sont ainsi élevés à 259 M€ en 2012, 268 M€ en 2013 et 258 M€ en 2014 (en tenant compte de la dette).

Pour les années 2015 et suivantes, de même, si l'on compare les prévisions d'évolution des besoins du programme 109 par son responsable budgétaire – le projet de tendancier hors économies -, et les montants arrêtés par les lettres-plafonds, les écarts constatés se révèlent importants comme l'indique le tableau suivant.

Tableau n° 8 : une programmation budgétaire systématiquement inférieure aux prévisions tendanciennes du responsable de programme

En Md€	2013	2014	2015	2016	2017
Triennal initial (2013-2015) ³⁷	4,892	4,943	5,017		
LFI 2014		5,104			
Projet de tendancier établi par la DHUP - hors économies ³⁸		5,363	5,644	6,008	6,221
Dépenses tendanciennes - économies attendues comprises ³⁹			5,492	5,770	5,873
Lettre-plafond du 24/07/2014			5,263	5,334	5,200

Source : reconstitution par la Cour des comptes

Pour expliquer ces écarts, la direction du budget met en avant le fait que les hypothèses d'inflation, qui sont un déterminant important de la dynamique des aides, ont été revues à la baisse entre la phase de conférences de sécurisation et le montant de la finalisation du projet de loi de finances pour l'année 2015. En outre, elle rappelle que la trajectoire retenue par les lettres-plafonds prévoit la mise en place d'un quantum d'économies plus important que celui pris en compte dans la trajectoire de la DHUP. Toutefois ces modifications sont peu documentées par la direction du budget, en dehors du changement des modalités d'indexation d'un des paramètres du barème des aides, le R0, indexé sur l'inflation en vertu du décret³⁹ du 29 décembre 2014, applicable en janvier 2015.

Comme le montre le graphique n° 7, le FNAL a fait ainsi l'objet d'une programmation budgétaire initiale insuffisante depuis 2008, qui a régulièrement imposé, en fin d'exercice budgétaire, l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative, même si la Cour a souligné les efforts accomplis pour tenir compte de ce décalage en 2013. Depuis 2011, le total des ouvertures supplémentaires en fin de gestion (LFR et redéploiements internes inclus) a représenté 788,1 M€ pour une augmentation totale de 900 M€ des prestations d'aide.

³⁶ Cf. notamment les notes d'exécution du budget de la Mission Égalité des territoires et logement pour 2013 et pour 2014.

³⁷ Source : lettre-plafond de juin 2012.

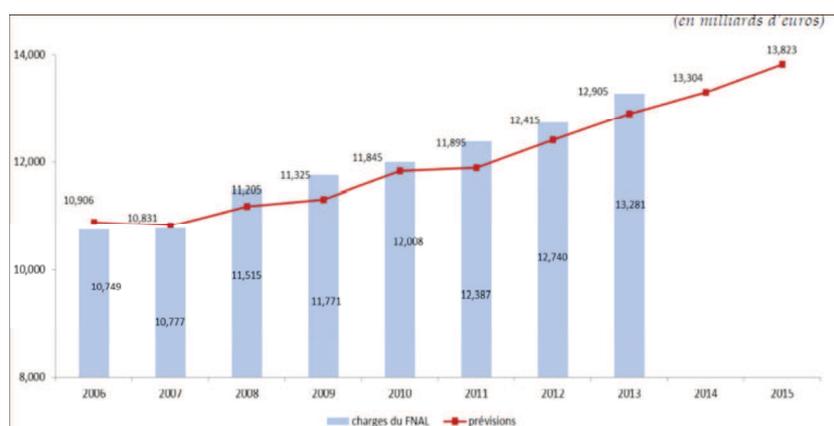
³⁸ Source : documents DHUP, échanges avec la direction du budget, présentés en mai 2014 pour la conférence de sécurisation et « brique APL » pour le budget pluriannuel 2015-2017.

³⁹ Source : « Brique APL ». Les économies attendues étaient celles tirées de l'absence de revalorisation des barèmes au 1^{er} octobre 2014, de la transformation de l'aide personnelle à l'accession en une aide de sécurisation ainsi que de mesures générales en matière de lutte contre la fraude.

Pour l'exercice 2013, la dérive s'explique par une augmentation des charges (210 M€) par rapport aux prévisions conjuguée à des recettes revues à la baisse, réévaluées postérieurement à la LFR de décembre 2013.

Pour l'exercice 2014, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a prévu une ouverture de crédits de seulement 69,8 M€, montant très inférieur aux années précédentes (268 M€ en 2013). Selon la DHUP, compte tenu des charges du FNAL en 2014, des dettes vis-à-vis des organismes payeurs et des dernières prévisions de recettes, la subvention d'équilibre nécessaire pour 2014 se serait élevée à 5,27 Md€ pour un besoin de financement complémentaire de 304 M€. La dette à la charge des organismes sociaux se serait ainsi accrue de 171 M€ au terme de l'exercice. Pour justifier cette insuffisance de crédits, la direction du budget a fait de son côté valoir une réduction de l'inflation attendue et, de manière volontariste, des économies liées à des réformes des dispositifs d'intervention qui ne sont guère explicitées. Pour 2015, le dépassement prévu pourrait nécessiter des ouvertures de crédits supplémentaires à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros.

Graphique n° 7 : évolution des charges du FNAL et différentiel prévision/réalisation depuis 2006



Source : Commission des finances du Sénat - novembre 2014

C - Une simplification bienvenue introduite en 2015

La question des charges financières incombant respectivement à l'État et à la sécurité sociale a été réexaminée à la suite du pacte de responsabilité et de solidarité annoncé en décembre 2013. S'agissant des aides au logement, ce réexamen a permis d'introduire une simplification du système de financement, conduisant à une rebudgétisation partielle du financement du FNAL, qui, comme le souligne la direction du budget, devrait permettre à l'avenir une meilleure prévisibilité du financement des aides.

Dans le système qui prévalait jusqu'en 2014, une des prestations était financée intégralement par le FNAL (ALS) ; une autre était intégralement financée par le FNPF (ALF) ; la troisième prestation (APL) était financée par le FNAL mais seulement après un calcul permettant au FNPF de prendre une charge une partie de la prestation. Ce calcul d'« allocation virtuelle » induisait un versement du FNPF vers le FNAL. Il existait donc trois modes de financement différents pour les trois prestations. Le mode de financement de l'APL,

le plus complexe, demandait d'établir la part de financement prise en charge par l'État, et celle qui était prise en charge par la Sécurité sociale.

La réforme du financement introduite par la loi de finances pour 2015 depuis le 1^{er} janvier 2015 constitue une simplification importante. Elle supprime en effet le mode de financement complexe de l'APL. Ainsi ne subsiste plus que deux modes de financement : l'APL et l'ALS sont pris en charge intégralement par le FNAL, sans versement du FNPF, tandis que l'ALF reste entièrement à la charge du FNPF. Dans ce nouveau schéma de financement, la part de l'APL, qui était prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale jusqu'en 2014 via le mécanisme de l'« allocation logement virtuelle » décrit ci-dessus, devient prise en charge par le budget général de l'État, ce qui explique la hausse apparente des crédits du programme 109 de 4 751 M€ en 2015. Cette mesure, qui vise à compenser le manque à gagner pour la sécurité sociale, présente l'avantage d'unifier les sources de financement du FNAL et de mettre fin aux incertitudes liées à la détermination de l'« allocation logement virtuelle ». La part du prélèvement de solidarité affectée au FNAL depuis la LFI 2013 est par ailleurs transférée à la sécurité sociale, ce qui permet de surcroît d'unifier l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au profit de la sphère sociale et de simplifier les prévisions de recettes du FNAL. Pour compenser cette perte, une hausse des crédits budgétaires de 671,2 M€ a été votée. Enfin, le pacte de solidarité ayant pour conséquence une diminution de 300 M€ de recettes du FNAL, compte tenu de l'inclusion de la contribution à ce fonds dans le champ des allègements généraux en 2015, les crédits du programme 109 ont été augmentés à due concurrence.

Au total, cette révision du mécanisme de financement a ajouté à la charge du budget général de l'État un montant de 5,722 Md€ en 2015, le programme 109 passant d'une enveloppe de 5,088 Md€ (LFI 2014) à 10,967 Md€ (LFI 2015)⁴⁰. Elle simplifie les prévisions en réduisant les aléas sur les ressources, le principal élément d'incertitude demeurant l'évolution des recettes tirées des cotisations des employeurs. Au-delà de 2015, toutefois, une autre inconnue porte sur la mobilisation de la contribution de la PEEC au FNAL.

Tableau n° 9 : évolution des ressources du FNAL à la suite de la loi de finances pour 2015

Jusqu'en 2014	Après 2015
1) Dotation budgétaire de l'État 2) Cotisations employeurs au FNAL 3) PEEC 4) Contribution du FNPF au titre de l'allocation logement virtuelle 5) Prélèvement de solidarité (contribution exceptionnelle sur les revenus du capital)	1) Dotation budgétaire de l'État (+ 5,7 Md€) 2) Cotisations employeurs au FNAL (- 300 M€) 3) PEEC (sans changement par rapport à 2014)

Source : Cour des comptes

⁴⁰ La soustraction des deux montants ne donne pas exactement 5 722 Md€ car les deux chiffres présentés prennent comme référence les lois de finances initiales, et ne tiennent pas compte des ouvertures de crédits supplémentaires sur le programme 109 dans les lois de finances rectificatives de 2014.

IV - Une perspective de financement incertaine

A - La réduction prévue de la contribution de la PEEC au FNAL

La loi du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale et la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 avaient créé deux nouvelles recettes pour le FNAL : un prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la PEEC (400 M€ pour l'exercice 2013) et une fraction du produit des prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement⁴¹.

Alors qu'il est prévu de diminuer cette seconde recette à l'occasion du changement de périmètre réalisé par la loi de finances pour 2015, cette même loi prévoit une contribution d'Action Logement (qui gère la PEEC) de même niveau qu'en 2014 (300 M€). Cette mesure, non conforme à ce qui avait été convenu dans la lettre d'engagement mutuel entre l'État et Action Logement signée le 12 novembre 2012, résulte d'une négociation ultérieure qui a débouché sur une convention fixant l'emploi des fonds de la PEEC sur la période 2015-2019⁴². Cette convention prévoit une nette diminution de la participation d'Action Logement aux politiques nationales : elle devrait passer de 1,21 Md€ en 2015 à 509 M€ en 2019. La ligne « ANAH/FNAL/Autres » du tableau des emplois et ressources de la PEEC annexé à la convention prévoit un montant de 350 M€ en 2015, 150 M€ en 2016 et 50 M€ en 2017, sans préciser la répartition prévisionnelle de ces contributions entre ces diverses entités. S'il demeure donc une incertitude sur le niveau exact du financement du FNAL par la PEEC au cours des prochaines années, il apparaît, au vu des éléments qui précèdent, que cette ressource est manifestement appelée à diminuer fortement.

B - Des mesures d'économies floues et peu étayées

La lettre-plafond du Premier ministre pour 2015 visait, par un ensemble de réformes des dispositifs d'intervention en faveur du logement à partir de 2016, des économies budgétaires permettant de compenser la réduction prévue de la contribution d'Action Logement. Or, aucune mesure plus précise n'a été annoncée lors de la présentation du projet de budget, celui-ci se bornant à indiquer que « la programmation prend en compte la mise en œuvre à partir de 2016 de mesures de rationalisation des dispositifs d'intervention, sur la base de travaux en cours de réalisation ».

⁴¹ Les montants réellement perçus au titre de la contribution de solidarité se sont avérés nettement inférieurs aux prévisions initiales.

⁴² La convention 2015-2019 a été signée le 27 novembre 2014.

Les deux seules sources d'économies prévues et documentées dans la lettre-plafond et le « bleu » budgétaire publié sont :

- les nouvelles modalités d'indexation du paramètre R0 sur l'inflation de l'année N-2 - et non plus sur le RSA socle et la base mensuelle de calcul des allocations familiales -, qui devraient engendrer des économies de 37 M€ en 2015, 116 M€ en 2016 et 199 M€ en 2017 ; ces perspectives ont été revues à la hausse, en lien avec la « rebudgétisation » d'une partie du financement du FNAL, postérieurement à la parution de ces documents, et s'établissent désormais pour les années 2015, 2016 et 2017 respectivement à 63 M€, 183 M€ et 307 M€ ;
- la réorientation des aides au logement au titre de l'accession vers des aides de sécurisation des emprunteurs, qui devait procurer une économie modeste en 2015 (3 M€ pour l'État et 16 M€ pour la sécurité sociale) mais plus significative en 2016 (91 M€, dont 12 M€ pour l'État et 79 M€ pour la sécurité sociale) et en 2017 (156 M€, dont 21 M€ et 135 M€) ; toutefois, le report par le Parlement à janvier 2016 de l'entrée en vigueur de cette mesure décalera d'autant les économies escomptées.

Les pistes d'économie proposées par le rapport établi à l'été 2014 par les inspections ministérielles dans le cadre de la MAP n'ont pas été retenues à ce stade.

Si des économies sont également attendues en matière de lutte contre la fraude, leur montant, évoqué par la DHUP, n'a pas été confirmé par la direction du budget. De surcroît, une incertitude subsiste quant à leur répartition entre l'État et la branche famille de la sécurité sociale : la lutte contre la fraude est menée par les deux acteurs, mais la DHUP envisage exclusivement la réaffectation des économies à l'État.

Ainsi, les économies prévues pour un total de 128 M€ en 2016 et de 220 M€ en 2017 résultent de mesures « dont le rendement n'est pas toujours immédiat, ni certain » comme le souligne le contrôleur budgétaire et ministériel auprès du ministère chargé du logement. Les modalités du financement des aides personnelles au-delà de 2015 ne sont en outre pas connues précisément, ce financement semblant devoir être lié à une réforme plus ambitieuse du dispositif d'intervention, annoncée sans autre précision pour les années 2016 et 2017.

CONCLUSION

Les aides au logement représentent une dépense croissante en volume, la France leur ayant consacré 17,7 Md€ en 2014, hors frais de gestion. Cette augmentation des dépenses de plus de 11 % entre 2010 et 2014 tient moins à la progression du nombre de bénéficiaires (+ 3,8 %) qu'à celle du montant moyen des allocations (+ 7,5 %). Elle pourrait remettre en question la soutenabilité des aides, confrontées à une baisse des recettes et à une hausse des dépenses en bas de cycle économique.

Dans ce contexte, la prévision des dépenses d'aide au logement semble trop fragile. Si les deux modèles employés par les administrations aboutissent à des résultats proches, force est de constater que les déterminants réels de la dépense demeurent insuffisamment connus. À modalités de prévision inchangées, le travail accompli devrait être fiabilisé par une collaboration mieux établie entre les différentes administrations en charge de la prévision.

Pour l'État, cette question de la prévision de la dépense se révèle d'autant plus importante que la programmation budgétaire du programme 109 s'avère systématiquement insuffisante. Pour l'ensemble des parties intéressées, la lisibilité du système de financement des aides au logement demeure perfectible.

La simplification du système de financement intervenue le 1^{er} janvier 2015 constitue un progrès. Toutefois, celui-ci s'avérera insuffisant tant que les hypothèses d'économies à réaliser ne seront pas mieux justifiées et que l'apport de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au FNAL ne sera pas stabilisé.

Chapitre III

Un système qui laisse subsister des facteurs

d'inégalité et d'inefficacité

I - L'incapacité persistante à compenser l'avantage comparatif des locataires du parc social

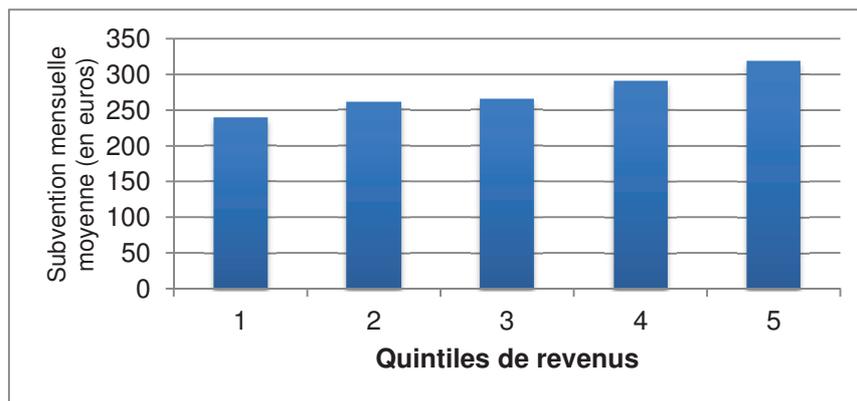
En créant l'APL en 1977, le législateur a complété les modalités de l'intervention publique dans le secteur du logement en permettant le cumul d'une aide à la pierre, qui finance le propriétaire au moment de la construction du bien, et d'une aide au consommateur, indifféremment du parc dans lequel il réside. Les bailleurs sociaux ont continué de bénéficier de subventions budgétaires et fiscales (prêts aidés, subventions, exemption de taxe foncière sur les propriétés bâties, etc.) en contrepartie desquelles ils s'engagent à louer des logements dont le loyer au m² n'excédera pas un certain plafond à des ménages dont les ressources ne dépassent pas un certain montant. Le niveau des loyers varie principalement en fonction du type de prêt, de la situation géographique du logement et du niveau de subvention - plus la subvention est élevée, plus les plafonds de loyer et de revenus sont bas -, mais il ne dépend pas du revenu du ménage qui se voit finalement attribuer le logement. C'est pourquoi, au regard de leurs faibles niveaux de ressources, certains d'entre eux peuvent prétendre à la fois à un logement social et au bénéfice de l'APL.

C'est dans cette perspective qu'il convient de souligner l'impact des niveaux de loyer du parc social sur le taux d'effort des ménages avant versement des APL. En effet, le taux d'effort brut des locataires de ce parc est fortement réduit en comparaison de celui des locataires du parc privé. Les premiers bénéficient donc d'un avantage comparatif implicite, dont l'estimation a été réalisée par l'INSEE⁴³, en recalculant le loyer d'un logement social comme s'il avait été loué dans le parc privé, à situations géographique et de confort identiques. À partir de cette étude et de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2011, le volume de subvention implicite a été estimé pour chaque décile de la population (par exemple, 1,7 Md€ pour le 1^{er} décile ; 2,4 Md€ pour le 2^{ème}, etc.), soit environ 12 Md€ pour l'ensemble des ménages concernés.

⁴³ Corentin Trévien « *Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences* », INSEE - juillet 2013.

Enfin, le graphique suivant décline la subvention moyenne mensuelle perçue par les locataires d'un logement social, selon leur quintile de niveau de vie. Par exemple, pour ceux du premier quintile, la subvention est d'environ 240 € par mois, contre 310 € environ pour ceux du dernier quintile.

Graphique n° 8 : écart de loyer mensuel moyen dont bénéficie le locataire d'un logement HLM par quintile de niveau de vie (2011)

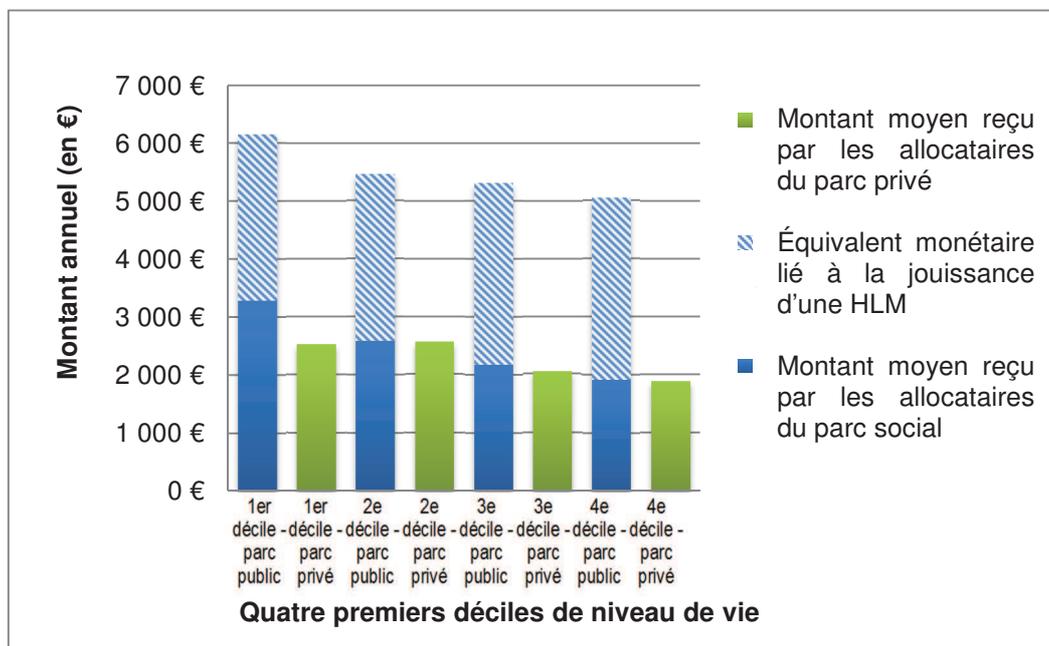


Source : Corentin Trévien, INSEE, 2013

Le barème des aides aux locataires est identique, quel que soit le parc, depuis l'unification réalisée en 2001/2002. Ainsi, au-delà de loyers plus bas, le bénéfice de l'APL renforce la situation des locataires du parc social comparativement à ceux du parc privé pour un même niveau de revenu, comme le relevait déjà la Cour en 2007. Les écarts de taux d'effort nets des locataires selon les parcs d'appartenance demeurent élevés (16 à 36 points selon les zones). L'impact redistributif des aides entre les deux parcs apparaît donc très limité, voire nul, puisqu'elles ne permettent pas de compenser le différentiel initial de loyer.

Le soutien public aux locataires apparaît ainsi très différent selon que ces derniers bénéficient ou non d'un logement social.

Graphique n° 9 : soutien public annuel apporté aux locataires des parcs social et privé (quatre premiers déciles de niveau de vie)



Source : Cour des comptes à partir de l'EFRS 2011 et de l'étude de Corentin Trévien (INSEE, 2013)

Nota : Le niveau de vie s'entend comme le revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Un décile correspond à une tranche de 10 % de la population. Le premier décile correspond à des personnes dont le niveau de vie était inférieur à 10 530 € annuels en 2011.

Lecture : Pour un ménage du deuxième décile, l'aide publique annuelle moyenne dans le parc privé est d'environ 2 500 €, tandis que l'aide accordée à un ménage logé dans le parc social dépasse 5 000 €. Le soutien apporté aux locataires du parc social est peu dépendant du niveau de vie annuel, pour les quatre premiers déciles.

Cette orientation n'est pas sans conséquences. Comme l'indiquait en 2014 l'Observatoire départemental des données sociales de Seine-Saint-Denis, dans ce département, « le parc privé abrite des populations plus précaires qui voient leur taux d'effort exploser avec la combinaison d'un loyer très élevé et de faibles ressources ».

II - Le maintien d'inégalités entre ménages selon la nature de leurs ressources et de leur situation de logement

Compte tenu de leur évolution, les aides personnelles au logement constituent aujourd'hui un « filet de sécurité » pour un ménage dont les revenus viendraient brusquement à se réduire, suite à un « accident de la vie »⁴⁴. Mais cette logique ne s'applique pas uniformément aux personnes en situation comparable du point de vue de leurs ressources ou de leur situation de logement.

A - Une situation inégale selon la nature des revenus pris en compte

Le calcul du montant d'aide au logement se fonde depuis 2009 sur les ressources perçues au titre de l'année N-2 (N-1 auparavant). Compte tenu d'éventuels changements de situation (perte ou reprise d'emploi), des mécanismes d'abattement et de neutralisation⁴⁵ ont été introduits afin de rendre l'aide au logement la plus réactive possible : majoration en cas de perte de revenu, *a contrario*, minoration en cas de retour à une « meilleure fortune ». Pour les allocataires également bénéficiaires d'un minimum social, un régime de neutralisation des revenus N-2 s'applique.

Or, ces règles ne sont plus satisfaisantes aujourd'hui car elles aboutissent de fait à traiter de manière différenciée un nombre croissant d'allocataires en fonction de la nature de leurs revenus (transfert, remplacement, salaire) à l'instant t.

Une simulation réalisée par la Cour pour un allocataire seul acquittant un loyer de 400 € par mois hors charges, en zone I, dont les revenus étaient de 13 300 € en 2012, permet de comparer l'impact sur l'allocation logement et le reste à vivre⁴⁶ de quatre sources de revenus différentes (revenus issus des salaires, des allocations chômage, du RSA, de l'AAH).

Tableau n° 10 : effets de la nature des revenus sur le montant des aides personnelle et du reste à vivre

Ressources mensuelles					Allocation logement simulée	Reste à vivre mensuel	Reste à vivre / Ress.
Revenus d'activité	Allocations chômage	RSA	AAH	Total			
790,00 €	0,00 €	148,00 €	0,00€	938,00 €	68,58 €	606,58 €	64,7 %
560,00 €	0,00 €	235,00 €	0,00€	795,00 €	68,58 €	463,58 €	58,3 %
0,00 €	790,00 €	0,00 €	0,00€	790,00 €	184,46 €	574,46 €	72,7 %
0,00 €	0,00 €	0,00 €	790,00 €	790,00 €	184,46 €	574,46 €	72,7 %

Source : Cour des comptes- résultats d'une simulation réalisée sur caf.fr, novembre 2014

⁴⁴ François Delarue, Alain Lecomte et Patrice Vergriete *op.cit.*

⁴⁵ Neutralisation : les revenus d'activité de l'année N-2, lorsqu'ils existent, ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, ce qui équivaut à un abattement de 100 %.

⁴⁶ Le reste à vivre est calculé comme la différence entre les ressources totales et le loyer net de l'allocation logement.

La comparaison présentée par le tableau ci-dessus apparaît ainsi défavorable aux personnes disposant d'un emploi à temps partiel. Pour un montant total de ressources comparable, le reste à vivre du salarié percevant 560 € de salaires et 235 € de RSA (cas n° 2) est plus faible que celui des autres personnes ne recevant que des allocations chômage (cas n° 3) ou l'AAH (cas n° 4). La comparaison des ratios « reste à vivre / ressources mensuelles » (colonne de droite du tableau) confirme plus généralement cette situation, en faisant apparaître des taux plus faibles dans les deux premiers cas, qui correspondent à des personnes en activité. On observe toutefois que c'est la personne en emploi à temps partiel disposant du salaire le plus élevé (790 €) qui bénéficie du montant de reste à vivre le plus élevé (606 €).

B - Les aides aux étudiants, dispositif atypique

Les 2,4 millions d'étudiants inscrits dans des études supérieures peuvent aujourd'hui percevoir une aide personnelle au logement, indépendamment des possibilités offertes par les résidences universitaires.

Le régime spécifique des aides personnelles aux étudiants

Les étudiants peuvent percevoir, 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 règle générale prévoit que les ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement sont les revenus soumis à l'impôt sur le revenu. Toutefois, pour ce qui concerne les étudiants, nombre d'entre eux vivent de transferts familiaux en provenance de leurs parents ou grands-parents, et ne déclarent en conséquence que des ressources imposables nulles.

Pour tenir compte de cette spécificité, la réglementation (article R. 351-7 du code de la construction et de l'habitation) prévoit que soit appliqué aux étudiants un plancher de ressources forfaitaire qui tient compte de ces transferts familiaux. Ces planchers sont modulés au regard du type de logement (locatif ordinaire ou logement foyer) et de la situation de l'étudiant (boursier ou non). Le tableau ci-dessous donne le montant des planchers de ressources annuels retenus dans le calcul des aides au logement depuis 2007.

Comme le montre le tableau ci-après, les planchers de ressources appliqués aux étudiants ont progressé au cours des dernières années.

Tableau n° 11 : planchers de ressources annuels retenus dans le calcul des aides au logement depuis 2007

	(Euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Location	Non-boursiers	5 600	6 900	7 100	7 100	7 200	7 300	7 500
	Boursiers	5 500	5 500	5 700	5 700	5 800	5 900	6 000
Foyers	Non-boursiers	5 300	5 300	5 500	5 500	5 600	5 700	5 800
	Boursiers	4 600	4 600	4 700	4 700	4 800	4 800	4 900

Source : CNAF

Ces aides constituent une exception par rapport au régime général des aides personnelles car elles sont versées de fait sans condition de ressources. Elles sont incompatibles avec le versement aux parents d'allocations familiales, mais elles n'obligent pas ces derniers à exclure leur enfant de leur déclaration fiscale. Le foyer fiscal peut donc continuer à bénéficier d'une demi-part supplémentaire⁴⁷ au titre de l'étudiant ou décider de l'exclure de la déclaration fiscale du foyer et déclarer le paiement d'une pension alimentaire⁴⁸ déductible. Ce choix est aujourd'hui sans impact sur l'attribution de l'aide au logement de l'étudiant.

Un tiers des étudiants bénéficie d'une aide au logement. Plus des deux tiers de ces bénéficiaires ne sont pas boursiers universitaires. Au 31 décembre 2013, d'après les données de la CNAF⁴⁹, le nombre de bénéficiaires étudiants s'élevait à 831 754, représentant 26 % des allocataires de l'ALS. Comme le montre le tableau ci-dessous, le montant total correspondant à ces aides s'élevait en 2011, dernière année connue, à 1,46 Md€ (dont 960 M€ pour les étudiants non boursiers) contre 1,2 Md€ en 2009.

⁴⁷ Peuvent être rattachés au foyer fiscal parental les enfants étudiants âgés de moins de 25 ans. Si l'enfant est célibataire, le rattachement permet de bénéficier d'une hausse du nombre de parts. Si l'enfant est en couple, le foyer fiscal de rattachement bénéficie d'un abattement de 5 726 € par personne rattachée.

⁴⁸ Le foyer fiscal parental peut déduire une pension alimentaire versée à l'enfant majeur célibataire de 5 276 € ou de 11 452 €, s'il est en couple ou chargé de famille.

⁴⁹ CNAF, fichiers FILEAS, statistiques annuelles.

Tableau n° 12 : les aides au logement versées aux étudiants

		Toutes zones		
		Non-boursiers	Boursiers	Total
ALS	Nombre de bénéficiaires	427 251	169 073	596 325
	Montant total de prestations versées	824,7 M€	386,2 M€	1210,9 M€
ALF	Nombre de bénéficiaires	4 943	1 875	6 819
	Montant total de prestations versées	18,4 M€	7,4 M€	25,8 M€
AL (ALS + ALF)	Nombre de bénéficiaires	432 195	170 949	603 143
	Montant total de prestations versées	843,1 M€	393,5 M€	1 236,7 M€
APL	Nombre de bénéficiaires	61 909	49 084	110 993
	Montant total de prestations versées	117,6 M€	109,6 M€	227,2 M€
AL + APL	Nombre de bénéficiaires	494 103	220 033	714 136
	Montant total de prestations versées	960,7 M€	503,2 M€	1 463,9 M€

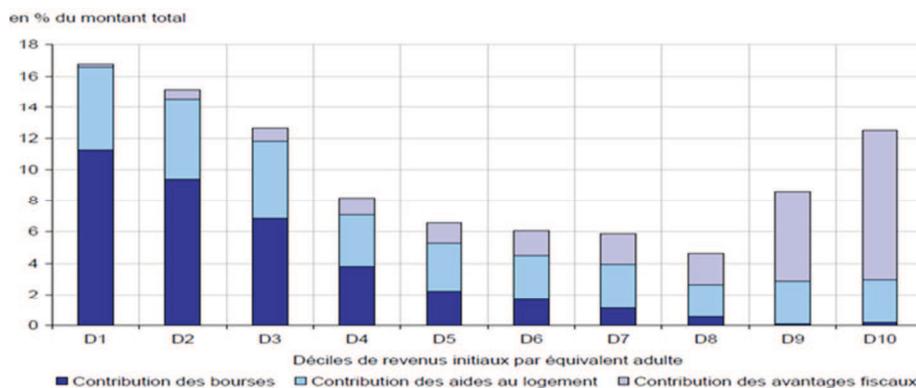
Source : Ministère chargé du logement -DHUP - données 2011

Ces aides ont augmenté de plus de 18 % de 2007 à 2011 sous l'effet conjugué de la hausse du nombre d'étudiants et de celle du montant moyen de l'aide. Sur la même période, le nombre d'allocataires a ainsi augmenté de 6 %. On observe par ailleurs un très faible écart du montant moyen mensuel de l'aide (33 €) entre boursiers et non boursiers, malgré l'existence de deux plafonds de ressources distincts. Les aides au logement en direction des étudiants sont donc moins ciblées que les allocations logement en direction de l'ensemble de la population et que les bourses : elles ne tiennent pas compte du revenu des parents et des transferts familiaux et occupent plus une fonction d'aide à l'autonomie des jeunes, réservée à la population étudiante, qu'une fonction d'aide sociale en vue de l'accès au logement. Elles doivent donc plus largement être appréciées au regard des conditions de financement de la vie étudiante, en tenant compte de l'ensemble des sources de financement et des aides publiques, pour améliorer la cohérence d'un système qui relève du modèle familial pour les bourses et du modèle d'autonomie individuelle pour les aides au logement.

En plus des aides au logement, les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants se composent des bourses sur critères sociaux (1,78 Md€ en 2013) et des aides fiscales (1,7 Md€) comprenant notamment la demi-part fiscale accordée pour un étudiant rattaché au foyer fiscal, le régime de la pension alimentaire en faveur des jeunes adultes ainsi que la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité. Pour chacun de ces trois groupes d'aides, il

existe des effets de seuils importants, particulièrement défavorables aux classes moyennes, ainsi que le montre le graphique suivant.

Graphique n° 10 : répartition des différentes aides monétaires aux étudiants par décile



Source : INSEE 2011 « La répartition des dépenses publiques de l'enseignement supérieur et des aides associées »

Comme le montre le graphique ci-dessus, parfois qualifié de « courbe en U », ce sont les étudiants des déciles 4 à 8 qui perçoivent le moins d'aides publiques. Les étudiants des trois premiers déciles bénéficient, eux, d'un meilleur soutien car ils perçoivent les trois quarts des bourses et 44 % des aides au logement. À l'opposé, les étudiants des foyers les plus aisés (déciles 9 et 10) cumulent les avantages fiscaux et une proportion d'aides au logement comparable à celle perçue par les étudiants dans les déciles 4 à 8. Même si les avantages fiscaux sont depuis 2013 réduits par le plafonnement du quotient familial, les foyers les plus favorisés perçoivent le même montant d'aide au logement que les foyers des déciles inférieurs.

L'aide au logement est dans ces conditions la principale source de financement des étudiants des classes moyennes et peut être considérée comme une aide à l'autonomie des étudiants. Toute réflexion quant à sa possible réforme doit prendre en compte cet élément, tout en visant à accroître les effets redistributifs.

C - Un système qui ne couvre pas l'ensemble des ménages modestes

Le régime des aides au logement ne couvre pas l'ensemble des ménages dont les difficultés de logement sont pourtant avérées, soit parce que nombre d'entre eux en sont exclus en raison de leur statut (propriétaires occupants), soit en raison d'une méconnaissance de leurs droits (« non recourants »).

Les aides au logement sont versées à plus de 75 % des ménages du 1^{er} décile des allocataires des CAF. Cela signifie qu'un quart de ces ménages perçoit au moins une autre prestation mais pas l'aide au logement. Il s'agit essentiellement des ménages propriétaires de leur logement et de personnes hébergées par des tiers, exclus par définition des aides personnelles.

Or, le nombre de propriétaires occupants très modestes, situés sous les plafonds d'éligibilité permettant l'accès aux aides de l'ANAH, est estimé par cette dernière à environ 1,1 million.

Les cas de non recours sont plus difficiles à cerner. En matière d'aides au logement, leurs causes peuvent être multiples : complexité de la réglementation et lourdeur des démarches administratives, manque d'information générale, absence d'offre adaptée des organismes payeurs, déficit de médiation-orientation de la part des travailleurs sociaux et des associations œuvrant en matière de logement. En revanche, à l'inverse des minima sociaux, les gestionnaires des prestations considèrent habituellement que les aides au logement ne sont pas stigmatisantes.

En conséquence, le taux de non recours aux aides personnelles n'est estimé que comme compris entre 2 % et 5 %, niveau bien inférieur à celui du RSA (50 % toutes composantes confondues), ou de la couverture maladie universelle complémentaire (entre 28 % et 40 % en 2013)⁵⁰. Toutefois ce taux est à prendre avec précaution, car il est sous-estimé. En effet, il résulte d'une étude unique effectuée en 2000 sur un échantillon d'allocataires d'une seule CAF et sur la seule APL. Deux enquêtes plus anciennes portant sur l'ALF en 1982 et l'ALS en 1995 montraient des taux de non recours plus élevés. Ainsi, s'agissant de l'ALF, 8 à 12 % des 60 000 allocataires de l'échantillon ne la percevaient pas alors qu'ils étaient éligibles. L'étude relative à l'ALS a porté sur un échantillon beaucoup plus réduit (754 personnes), mais a mis en évidence un taux de non recours bien supérieur de 62 %.

En l'absence d'enquête plus récente, les travaux conduits par la Cour auprès de six CAF⁵¹ confirment cette impression de sous-estimation. Les associations départementales d'information sur le logement (ADIL), partenaires des CAF, mènent des actions d'information et de sensibilisation auprès des travailleurs sociaux ou les réseaux associatifs intervenant dans le domaine du logement. Ces acteurs, par exemple les associations œuvrant dans le domaine de la prévention des expulsions locatives, rencontrent parfois des ménages en grande difficulté qui n'ont pas fait valoir leurs droits. Par ailleurs, un certain nombre de ménages disposant de faibles revenus mais non familiers des CAF et des travailleurs sociaux pourraient être éligibles aux aides : couples sans enfant ou avec un seul enfant de plus de trois ans, personnes âgées, célibataires non bénéficiaires du RSA ou de l'AAH notamment. Or, parmi ces catégories, certaines comme les salariés licenciés ou les personnes âgées, apparaissent parmi les nouveaux demandeurs d'aides au maintien dans le logement proposées par les FSL, notamment en cas d'impayés de loyer.

⁵⁰ Estimation de la DREES de décembre 2014.

⁵¹ Bouches-du-Rhône, Creuse, Paris, Val-de-Marne, Vaucluse, Seine-Saint-Denis.

Les aides personnelles au logement en Seine-Saint-Denis

La Seine-Saint-Denis est le département qui, pour environ 1,53 million d'habitants, compte le taux de pauvreté (22,7 % en 2013) et le taux de chômage (13 % au 3^{ème} trimestre 2014) les plus élevés de la région d'Île-de-France. Il comptait plus de 600 000 résidences principales en 2013.

La CAF de la Seine-Saint-Denis comptait 319 800 allocataires à la fin de 2013, soit 891 700 personnes bénéficiaires (58 % de la population contre 47 % en moyenne en France). Un tiers de ces allocataires tire plus de la moitié de ses ressources des prestations de la CAF (contre 23 % en métropole). 30 % des allocataires sont de nationalité étrangère.

Les aides au logement constituent, avant le RSA et les allocations familiales, la première prestation versée avec 179 000 allocataires (56,1 % du total, soit à peu près la moyenne constatée en métropole). Ce nombre a progressé de 12,4 % en cinq ans (2007-2013) et continuait de croître en 2013 plus fortement que la moyenne nationale : + 3,9 % pour l'ALS, + 3,4 % pour l'APL, + 1,4 % pour l'ALF. En revanche, le nombre de bénéficiaires des aides à l'accession, qui représente à peine plus de 7 % du total, a décliné (- 2,5 %). Dans ce département, les étudiants ne représentent qu'environ 8 600 bénéficiaires, dont près de 60 % ne perçoivent aucune bourse. 6 % des bénéficiaires des aides seulement résident dans des foyers. Le montant moyen mensuel d'une aide à la personne s'élève à 271 €, soit un niveau comparable au niveau moyen de la métropole. Près des trois quarts (72 %) des aides sont versées à un tiers et non au bénéficiaire direct. Les aides compensent en moyenne 66,1 % des loyers pour les APL, 48 % pour les ALF et 42,1 % pour les ALS. 62,9 % des allocataires ont un loyer dépassant le plafond retenu pour les aides. A la fin de 2014, plus de 5 500 foyers allocataires supportaient un loyer supérieur de plus de 900 € par mois alors que 7,3 % d'entre eux justifiaient d'un revenu mensuel supérieur à 3 500 €.

Le taux d'effort médian des bénéficiaires des aides au logement est plus faible que dans les autres départements de la région, en raison de la part du logement social. Ce taux d'effort a progressé de 1,2 % entre 2007 et 2013 pour le parc locatif privé mais est demeuré stable (- 0,3 %) dans le parc social. Il est très contrasté selon les parcs : alors que le parc social compte 39,8 % d'allocataires ayant un taux d'effort de moins de 9 % mais seulement 3 % ayant un taux d'effort supérieur à 39 %, 10,8 % des allocataires du parc privé ont un taux d'effort inférieur à 9 % contre 24,5 % subissant un taux supérieur à 39 %.

Les deux tiers des bénéficiaires des aides au logement (65,5 %) reçoivent également une autre prestation de la CAF, proportion en croissance depuis cinq ans. 52 % des bénéficiaires du RSA et de l'AAH recevaient une aide au logement tandis que 29 % des bénéficiaires de cette aide recevaient le RSA. Bien que 7,4 % des allocataires aient bénéficié d'une mesure de neutralisation ou d'abattement de leurs revenus pour inactivité contrainte, près de 7 % du total étaient en situation d'impayés de loyers, soit un niveau supérieur à la moyenne nationale (4 %).

Diverses études font apparaître que le « parc privé potentiellement indigne » représente entre 35 000 et 40 000 logements sur un total de 370 000 résidences principales privées, notamment dans les zones pavillonnaires. Selon l'INSEE, près de trois foyers sur dix étaient en situation de surpeuplement en 2013. Les logements sociaux représentaient par ailleurs 37,5 % des 600 700 résidences principales du département, avec des pics dans certaines communes (50 % à La Courneuve). 45 % des résidents de ce parc reçoivent une aide personnelle au logement.

Selon un test effectué par la CAF, 26 % des dossiers d'aide au logement présentaient des erreurs de traitement. Le montant des versements indus représentait 9,0 M€ en janvier 2015 et concernait près de 12 700 bénéficiaires. La direction de la caisse confirme la difficulté des allocataires à comprendre la réglementation.

Enfin, l'aide personnelle à l'accession semble répondre de moins en moins aux besoins des ménages accédants.

La part des ménages propriétaires de leur résidence a progressé de moins de deux points depuis 2000, pour s'établir, selon FILOCOM, à 57,8 % au 1^{er} janvier 2013. Si ses mérites peuvent être débattus du point de vue économique, l'accession à la propriété continue pourtant de faire l'objet d'un soutien public, dont l'aide personnelle aux propriétaires en accession, réservée aux ménages bénéficiant d'un prêt d'accession sociale ou d'un prêt conventionné, constitue un élément. Versée sous condition de ressources et variant en fonction de la taille de la famille, elle présente une complexité supplémentaire, par rapport à l'aide à la location, du fait de l'absence d'unification des barèmes d'aide.

Ces aides à l'accession permettent d'adapter le montant de l'aide versée en fonction des variations des revenus des bénéficiaires, alors que d'autres outils comme le PTZ+ sont calculés en fonction des seuls revenus des ménages perçus au moment où l'emprunt est contracté. De ce point de vue, elles en constituent un utile complément.

Cependant, le nombre d'allocataires d'une aide personnelle à l'accession - majoritairement l'ALF - a continûment baissé depuis plus de dix ans. Il est passé d'environ 680 000 fin 2004 à 494 000 fin 2013, soit une baisse de 27,4 %. En montant, la baisse a été moins forte du fait des revalorisations intervenues : 913 M€ en 2013 contre 1 002 M€ en 2004, soit une baisse de 8,9 %. Cela s'explique notamment par des flux de nouveaux entrants plus faibles que par le passé. La DHUP estime ainsi que seuls 30 000 à 35 000 nouveaux ménages bénéficient désormais d'une telle aide chaque année, soit 5 à 7 % seulement des nouveaux acquéreurs d'une résidence principale. Ainsi, le nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle à l'accession au titre de prêts signés en 2013 n'était plus que de 29 953 contre 52 696 en 2010.

Il convient de souligner que le barème des aides personnelles prend en compte pour le calcul du montant de l'allocation non seulement la charge d'intérêt du remboursement, mais également le principal, alors que seule la première représente une charge nette pour les ménages, le second n'étant qu'une forme d'épargne.

L'analyse des données de la CNAF montre que l'aide personnelle à l'accession bénéficie principalement aux familles, puisque les isolés ou couples sans personne à charge représentent à peine plus de 79 000 allocataires, soit un peu moins de 17 % du total.

Les bénéficiaires d'une telle aide résident majoritairement dans les zones où les prix de l'immobilier sont les moins élevés : 60 % en zone III, 30 % en zone II et 10 % en zone I⁵².

Cette aide a aussi un moindre pouvoir de redistribution verticale. Les revenus de référence de ses titulaires sont plus élevés de 30 % à 75 % que ceux des bénéficiaires d'une aide personnelle au titre de la location. De ce fait, son caractère solvabilisateur est également moindre. À structure familiale identique, elle représente entre 11 % et 21 % des revenus des bénéficiaires contre une fourchette de 38 % à 48 % pour les titulaires d'une aide à la location. Enfin, le montant de l'aide au titre de l'accession est compris entre 19 % et 30 % de la charge

⁵² Par comparaison, les bénéficiaires d'une aide à la location sont 35 % à résider en zone III, 49 % en zone II et 16 % en zone I.

de remboursement alors que l'aide au titre de la location représente entre 47 % et 80 % du loyer.

Au total, et bien que le ministère chargé du logement s'en défende, ce dispositif n'est pas sans mérites mais se révèle aujourd'hui de moins en moins pertinent. L'absence d'effet déclencheur des aides à l'acquisition a ainsi été mise en évidence par plusieurs études⁵³.

Ces divers constats ont conduit l'IGAS et la MNC en mai 2012 et les inspections ministérielles en août 2014 à conclure à la nécessité de la suppression des aides personnelles à l'accession. Le Gouvernement a emprunté une voie légèrement différente, en transformant l'aide au logement « accession » en une « aide de sécurisation » des acquéreurs de logement, déclenchée en cas de baisse des revenus de l'emprunteur de plus de 30 %. L'entrée en vigueur de cette nouvelle aide, initialement prévue le 1^{er} janvier 2015 dans le projet de loi de finances pour 2015, a cependant été reportée par le Parlement au 1^{er} janvier 2016. La prolongation du PTZ+, dont bénéficient 30 % des ménages recevant une aide personnelle à l'accession, est en revanche maintenue jusqu'en 2017. Dans ces conditions, toute décision relative à ce type d'aide mériterait d'être prise au regard des effets conjoints qu'il exerce avec le PTZ+ sur la démarche d'accession à la propriété.

III - Des effets économiques négatifs ou limités

A - Un système peu favorable au retour sur le marché du travail

Comme le reconnaissent aujourd'hui ses gestionnaires, l'aide personnelle est devenue instable pour les allocataires, pour plusieurs raisons. L'unification en 2001 du barème pour les locataires s'est traduite par un alignement du montant des aides au logement du parc privé (ALS et ALF) sur celui, plus élevé, des aides versées dans le parc social (APL). Toutes choses égales par ailleurs, le montant mensuel moyen d'aide individuelle⁵⁴ est donc plus élevé aujourd'hui. En revanche, en raison des actualisations successives du barème qui ont impliqué une modification du profil des aides, à revenu supplémentaire identique, le niveau d'aide est aujourd'hui moins élevé.

Mais surtout, le contexte du marché du travail a profondément évolué depuis plusieurs décennies, les salariés alternant plus fréquemment qu'auparavant des périodes d'activité et de chômage. L'embauche en contrat à durée déterminée est devenue la norme, tandis que la durée des contrats diminue continuellement depuis trente ans, qu'il s'agisse des CDD (de trois mois à cinq semaines environ) ou des missions d'intérim (d'un peu plus d'un mois à 1,8 semaine)⁵⁵. Toutes ces évolutions ont des effets sur les allocataires. En 2013, un quart d'entre

⁵³ Ainsi, l'enquête du CREDOC de septembre 2014 relative aux attentes des Français en matière de politique du logement indique que les aides de l'État ne sont que le quatrième motif susceptible de déterminer un ménage à acheter un logement (sur six motifs indiqués dans l'enquête, les deux plus importants étant « une augmentation du revenu » et « une baisse des prix »).

⁵⁴ 199 € pour l'ALS, 242 € pour l'APL et 315 € pour l'ALF en 2013.

⁵⁵ Enquête emploi de l'INSEE de septembre 2014.

eux bénéficiaient d'au moins une mesure d'abattement ou de neutralisation des revenus, soit une progression de 23 % en dix ans.

Malgré ces mécanismes, l'augmentation de la fréquence de ces changements de situation professionnelle, dans un contexte de précarisation croissante des emplois et de forte modification du profil des bénéficiaires des aides, se traduit par des mouvements erratiques des montants d'aide versés mensuellement, alors même que leur dépense de logement est constante.

Compte tenu des dates d'effet des différentes mesures, les montants d'aide qu'ils reçoivent sont ainsi particulièrement opaques pour les bénéficiaires. Ils peuvent s'améliorer ou se détériorer en même temps que la situation de l'allocataire, ce qui est susceptible d'expliquer en partie la croissance du taux des impayés de loyers, passé, selon le HCF, de 10,9 % en 2007 à 12,4 % en 2010.

De surcroît, les interactions entre les prestations reçues peuvent entraîner des effets potentiellement défavorables à une reprise d'activité des bénéficiaires, ce que reconnaissent aussi bien le ministère chargé du logement que la direction générale du Trésor, la direction du budget et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). En effet, un ayant-droit dont les revenus d'activité augmentent voit se réduire les montants d'aide personnelle au logement et de RSA « activité » qu'il perçoit, ce qui peut avoir pour effet d'augmenter fortement son taux marginal d'imposition ou de l'inciter à ne pas déclarer son activité.

Afin d'illustrer les effets de seuil sur le reste à vivre des bénéficiaires, deux scénarios ont été explorés par la Cour en tenant compte des effets induits par la coexistence des aides personnelles avec le RSA et les allocations de chômage (en l'espèce, l'allocation de retour à l'emploi).

Les deux scénarios étudiés

Scénario n° 1 : personne isolée, salariée à temps plein au SMIC en 2012 (soit 13 300 € nets annuels), habitant en zone I un appartement loué vide pour un loyer de 400 € par mois hors charges locatives ; elle subit un licenciement économique au début 2014 et se retrouve au chômage intégral depuis plus de deux mois mais est inscrite depuis moins de 12 mois à Pôle emploi.

Scénario n° 2 : couple avec deux enfants de moins de 14 ans, l'un des deux adultes étant salarié à plein temps au SMIC en 2012 et l'autre salarié à temps partiel percevant 300 € par mois (soit 16 900 € de revenus annuels), le foyer percevant par ailleurs 2 292 € par an de prestations familiales (allocations familiales et allocation de rentrée scolaire) ; le couple habite un appartement loué vide pour un loyer mensuel de 600 € hors charges locatives ; le salarié à temps plein subit un licenciement économique au début de 2014 et se retrouve au chômage intégral depuis plus de deux mois ; les prestations familiales ont été introduites pour le calcul du reste à vivre, sachant également qu'elles pèsent sur le RSA.

Ces deux simulations conduisent aux constats suivants :

- le passage d'une indemnité de chômage de 400 € à 500 € induit une baisse du reste à vivre de plus de 73 € du fait de la disparition du RSA et de la baisse concomitante des aides au logement, soit un taux de prélèvement marginal supérieur à 100 % ; cela s'explique par le remplacement de la neutralisation des revenus par un simple abattement de 30 %⁵⁶, et par la baisse de l'aide au logement de 124 € ;
- le reste à vivre en cas de chômage est plus élevé que celui constaté en cas d'activité réduite, pour des revenus inférieurs à 389 € par mois.

Le RSA et les aides au logement évoluent par ailleurs selon des rythmes et des logiques différents. Ainsi, la règle qui permet de cumuler intégralement le RSA et les revenus d'activité est appliquée pendant trois mois, la réfaction (38 %) n'étant appliquée qu'au 4^{ème} mois et les aides au logement ne baissant qu'au 5^{ème} mois (35 %). Dès lors que la fréquence des changements de situation augmente, le système devient imprévisible pour les intéressés.

Aides au logement, RSA et emploi

L'articulation entre les prestations apparaît comme un élément essentiel de la compréhension des effets des aides au logement sur l'incitation au retour à l'emploi. Ainsi, trois règles interagissent en cas de cumul du RSA et d'une aide au logement :

- pour le RSA, l'aide au logement n'entre pas dans les ressources ; en revanche, un forfait logement est déduit du montant versé si le bénéficiaire perçoit une aide au logement : ainsi pour un isolé, depuis le 1^{er} septembre 2014, le montant du RSA « socle » est de 509,30 €, le forfait logement de 61,12 €, d'où un montant versé de 448,18 € ;

- le cumul intégral entre revenus d'activité et RSA « socle » est autorisé pendant trois mois ;
- pour l'aide au logement, si le RSA « socle » est versé le mois M-1, il y a neutralisation des revenus d'activité ou assimilés de l'année N-2 pour le calcul du montant d'aide du mois M (l'aide est versée à taux plein).

Les effets sur les montants respectifs de RSA et d'aide au logement sont les suivants :

- les montants maximums de RSA et d'aide au logement sont perçus sans interruption de septembre 2014 à mars 2015 alors que le salaire varie d'un mois à l'autre de manière importante ;

- la première baisse de prestation (RSA), qui intervient en avril 2015 (- 158,67 €), n'est pas liée à l'augmentation de salaire entre mars et avril (+ 200 €) mais à la fin de la neutralisation des revenus du trimestre de référence pour le calcul du RSA ;

- la seconde baisse importante intervient en juillet 2015, alors que le salaire n'a pas varié par rapport à juin : la fin de la neutralisation des revenus pour le calcul du RSA et la sortie du RSA socle induisent une forte baisse du RSA et de l'aide au logement de respectivement 367 et 247 €, soit un total de 614 € ;

- pour un même montant de salaire (1 100 €), les ressources varient selon les mois (1 856 € en octobre et novembre 2014, 1 697 € en avril 2015) et atteignent un point bas à 1 241 € à partir de juillet 2015 ;

⁵⁶ Le dépassement du seuil de 448 € de l'indemnité chômage (soit le montant du RSA « socle ») amenant la fin du RSA et par conséquent la fin de la neutralisation des revenus de N-2.

- le montant des ressources totales perçues à partir de juillet 2015 est inférieur de 65 € à celui de septembre et décembre 2014, mois pendant lesquels le salaire était deux fois plus faible (550 €).

La CAF de Paris a simulé, à la demande de la Cour, le cas d'un allocataire isolé, sans activité, bénéficiaire d'une aide au logement et du RSA « socle » avec des ressources nulles, soit 448,18 €. Cet allocataire reprend un emploi en CDD du 15 septembre au 15 décembre 2014, puis devient chômeur non indemnisé. Il reprend une activité du 5 au 25 janvier 2015, puis du 5 mars au 24 mai, avant de retrouver un CDI le 1^{er} juin.

Tableau n° 13 : simulation sur une année (en €) de l'impact des dates d'effet des prestations

Année	2014				2015							
	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08
Mesure	Cumul	Cumul	Cumul	Ntral.	Ntral.	Ntral.	Ntral.	Intérest	Ntral.	Intérest	Intérest	Intérest
RSA	448,18	448,18	448,18	448,18	448,18	448,18	448,18	289,51	448,18	80,84	80,84	80,84
	Socle	Socle + activité	Socle	Activité	Activité	Activité						
Aide au logement	307,82	307,82	307,82	307,82	307,82	307,82	307,82	307,82	307,82	307,82	60,39	60,39
Salaires	550	1 100	1 100	550	900	/	900	1 100	900	1 100	1 100	1 100
Total des revenus disponibles	1 306	1 856	1 856	1 306	1 656	756	1 656	1 697	1 656	1 489	1 241	1 241

Source : CAF de Paris

Comme le montre le tableau ci-dessus, le jeu complexe des dates d'effet différenciées des allocations rend presque incompréhensibles pour les bénéficiaires les variations tant du RSA que des aides au logement, ce qui peut démotiver les ménages les plus fragiles pour un retour sur le marché du travail. Ce constat est partagé par l'IGAS⁵⁷ et par la DGCS.

B - Un effet inflationniste insuffisamment mesuré

Compte tenu de son mode de calcul, le montant des aides au logement perçu dépend du niveau des loyers. Un certain nombre d'études économiques ont de ce fait estimé que les

⁵⁷ Cf. « Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion » Marc-Philippe Daubresse (2011) ; rapport IGAS-MNC sur l'évaluation des aides au logement (2012).

effets redistributifs des aides sont pour partie annulés par des effets inflationnistes, l'augmentation de leur montant ayant pour conséquence une augmentation des loyers.

Une part significative de l'aide au logement serait en effet captée par les propriétaires bailleurs. Dès 2002, Anne Lafferère et David Le Blanc ont montré, dans une étude souvent citée⁵⁸, que pour la période 1992-1994, les loyers des logements dont le locataire était aidé avaient progressé plus vite que les autres et qu'une grande partie de l'aide était captée par les propriétaires qui augmentaient les loyers. En 2005, dans une autre étude de référence⁵⁹, Gabrielle Fack a estimé, en étudiant la réforme des aides au logement du début des années 1990, qu'un euro d'aide supplémentaire se traduisait par une augmentation de 78 centimes du loyer, laissant seulement 22 centimes au bénéficiaire. Ce résultat suggérait également une inélasticité de l'offre de logement par rapport au prix.

Les effets inflationnistes des aides au logement des étudiants

Selon Gabrielle Fack, les aides personnelles ont présenté un réel effet inflationniste, sans contrepartie en termes de qualité, notamment pendant la période dite du « bouclage » des aides (début des années 1990), qui a fortement bénéficié à la population étudiante nouvellement incluse dans le champ des aides au logement. Dans cette étude, ces effets ont été particulièrement identifiés dans les grandes agglomérations de province (où, pour certaines, l'évolution des loyers a suivi l'implantation des sites universitaires), pour les ménages modestes et pour les logements inférieurs à deux pièces. Les logements destinés aux étudiants ont donc particulièrement été affectés par ces effets inflationnistes.

Plus récemment, Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trévien ont étendu les résultats des deux études précitées jusqu'à une date plus récente (2012), en identifiant eux aussi un fort effet inflationniste des aides mais en recourant à une méthode statistique différente reposant sur les discontinuités spatiales du barème entre les différentes zones⁶⁰. Selon leur étude, l'écart du montant de l'aide entre les zones entraîne un écart de loyer de même niveau, ce qui suggère une capture du différentiel de l'aide à 100 % par les bailleurs.

Malgré ces travaux, la reconnaissance de ce caractère inflationniste des aides personnelles reste aujourd'hui débattue au sein des principales administrations concernées. Alors que cet effet ne fait pas de doute pour la direction du budget et pour la direction générale du Trésor, au moins pour le secteur locatif privé, le ministère chargé du logement le conteste pour plusieurs raisons. En premier lieu, ce dernier met en exergue un effet qualité, c'est-à-dire une tendance à l'augmentation de la qualité des logements, qui serait insuffisamment pris en compte par les études précitées. En outre, il souligne que la capacité des bailleurs à augmenter les loyers dépend également de la segmentation du marché immobilier, qui offre la possibilité de réserver certains logements, selon les secteurs, plutôt à certaines catégories de bénéficiaires, comme les étudiants ou les ménages les plus modestes.

⁵⁸ Anne Laferrère et David Le Blanc, « *Les aides au logement et les loyers* », Économie et Statistique – 2002 - n° 351.

⁵⁹ 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)* », Économie et statistique, n°381-382 – 2005.

⁶⁰ Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trévien, « *L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé* » – INSEE Analyses – novembre 2014.

Cependant, contrairement à ce qu'avance le ministère chargé du logement, les études démontrant cet effet inflationniste des aides prennent en compte un certain nombre de critères de qualité intrinsèque du logement et estiment que les aides n'ont plus d'effet significatif sur l'amélioration de leur qualité. L'impact des aides au logement sur la tendance continue à l'amélioration des logements depuis des décennies, qui ressort notamment des enquêtes logement de l'INSEE⁶¹, n'est par ailleurs pas clairement établi.

Il n'en demeure pas moins que les travaux précités ne prennent pas en considération des éléments de qualité externe des logements comme la proximité des transports en commun, le sentiment de sécurité, ou encore l'offre scolaire, qui sont pourtant de plus en plus déterminants pour les choix de localisation géographique des ménages.

Compte tenu de l'importance du sujet, la Cour recommande qu'une étude soit conduite par les administrations concernées sur la réalité et l'étendue de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement.

C - Un effet très mineur sur l'offre de logements

L'accumulation d'objectifs assignés explicitement et implicitement aux aides personnelles au logement au fil du temps a pu laisser penser qu'elles avaient aussi pour objet de stimuler l'offre, et donc la construction de logements, qui constitue un objectif constant de la politique publique dans ce secteur.

Si l'on retient la thèse de l'effet inflationniste des aides, on peut considérer que les aides au logement auraient alors un effet sur l'offre de logements, et donc sur leur rythme de construction, notamment en améliorant la rentabilité économique des investissements locatifs réalisés par les propriétaires bailleurs. L'ampleur de cette incitation dépend en réalité de l'élasticité-prix de l'offre. Or, l'étude de référence concernant l'élasticité-prix de l'offre de logements, publiée en 2011 par l'OCDE⁶², montre que celle-ci serait en France égale à 0,363⁶³, soit une valeur inférieure à la moyenne de celles des pays étudiés. En outre, un article récent de la littérature économique portant sur les États-Unis apporte un nouvel éclairage : plus l'élasticité-prix de l'offre est faible, plus l'effet inflationniste serait fort⁶⁴. C'est bien ce que montrent les études françaises de Gabrielle Fack en 2005 et de Céline Grislain-Létrémy et Corentin Tréviën en 2014. La constance, sur une période longue, de l'effet inflationniste des aides mesuré dans ces études renforce la présomption que le marché immobilier français se caractériserait par une offre relativement rigide et serait donc peu sensible à des mécanismes incitatifs de soutien à la demande.

D'autres constats confortent cette présomption. En premier lieu, dans le secteur privé, la part des ménages du 1^{er} quintile de revenus, population cible des aides personnelles au

⁶¹ Selon l'INSEE, le parc inconfortable, au sens traditionnel du recensement général de la population (absence d'eau courante, de WC et/ou d'installation sanitaire dans les logements), ne représentait plus que moins de 1 % des logements en 2013 contre 2,1 % en 2005 et 39 % en 1973.

⁶² A. Caldera Sanchez et A. Johansson (2011), « *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries* », *OECD Economics Department Working Papers*, n°837.

⁶³ Une augmentation de 1 % des prix se traduit par une augmentation de l'offre de 0,36 %.

⁶⁴ M. Eriksen et H. Ross (2014), « *Housing Vouchers and the Price of Rental Housing* » (document de travail).

logement, a tendu à diminuer dans les logements construits depuis le début des années 1990. En second lieu, dans le secteur social, aucun lien statistique n'a pu être établi entre la bonne santé financière des bailleurs, renforçant leur capacité d'investissement, et le poids des aides au logement dans leur bilan. Enfin, il est difficile de conclure, au vu des statistiques de logements commencés, observées depuis une vingtaine d'années, que la progression du montant des aides personnelles ait eu un effet sur le volume de l'offre.

CONCLUSION

Malgré leur caractère redistributif, les aides personnelles au logement s'accompagnent d'inégalités dans la prise en compte des ressources comme dans celle des besoins de logement.

Comme la Cour le relevait déjà en 2007, les locataires du parc social disposent d'un avantage comparatif en raison du niveau relatif de leur loyer qui est plafonné. L'existence de mécanismes d'abattement et de neutralisation des ressources prises en compte pour bénéficier des aides introduit par ailleurs une inégalité au détriment des bénéficiaires disposant de revenus d'activité. Enfin, depuis 1993, les étudiants bénéficiaires d'aides personnelles au logement constituent la seule catégorie d'allocataires pour lesquels il n'existe pas de véritable condition de ressources.

En outre, les aides ne parviennent pas à atteindre l'ensemble des ayant-droits potentiels. En revanche, par construction, elles ne permettent pas de résoudre les besoins des propriétaires pauvres, notamment en milieu rural, et ceux des copropriétés dites « dégradées », nombreuses en région parisienne.

Enfin, l'impact économique des aides personnelles au logement suscite des interrogations : elles contribuent, dans des proportions certes encore insuffisamment établies, au maintien d'un niveau de prix élevé des loyers ; à la différence des aides à la pierre, elles n'exercent guère d'effet sur la construction de logements ; elles peuvent pénaliser le retour à l'emploi de leurs bénéficiaires.

Chapitre IV

Une gestion complexe et coûteuse des aides

I - Une gestion difficile pour les organismes prestataires

A - Un barème excessivement complexe

Comme le reconnaît le ministère chargé du logement, le barème des aides personnelles est d'une complexité excessive, comme en témoignent son volume - 108 pages de format A4 - et son répertoire de 31 classes de paramètres⁶⁵.

Une telle masse de données à actualiser n'est pas sans poser des problèmes de fiabilité : ainsi, il n'a pas été possible d'identifier une procédure formalisée d'actualisation précisant l'origine des données, les règles d'arrondis ou le nombre de décimales utiles, la procédure de supervision et de relecture, etc. La DHUP a seulement fait référence à des échanges nombreux de messages avec la CNAF pour s'assurer de la qualité des valeurs retenues.

L'analyse du barème permet d'appréhender plus précisément cette complexité. Les aides personnelles à la location sont calculées à partir de trois paramètres principaux : elles croissent avec le loyer-Plafonné selon les trois zones géographiques - et avec la taille de la famille, et décroissent avec les revenus. Un forfait représentatif des charges locatives⁶⁶ est ajouté. Afin de faciliter leur gestion, les revenus pris en compte sont les revenus fiscaux connus par échange avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), donc ceux de l'année N-2. Au cours de ces deux ans, la situation professionnelle des ménages peut avoir évolué : une dégradation justifierait une allocation plus élevée, une amélioration justifierait une allocation moins élevée. La déconnexion entre la situation économique actuelle des ménages et une aide calculée selon leur situation passée risquant de défavoriser massivement une partie d'entre eux, notamment les plus fragiles, la réglementation prévoit un système d'abattement ou de neutralisation des revenus pris en compte dans le calcul de l'aide, en

⁶⁵ Pour la seule opération de mise à jour de 2013, 173 valeurs différentes ont dû être corrigées (164 par arrêté et 9 par décret ; 79 dans le code de la construction et de l'habitat et 94 pour le code de la sécurité sociale) en fonction de l'IRL ou de l'IPC hors tabac calculés par l'INSEE.

⁶⁶ Il est généralement estimé que ces charges couvrent des dépenses hétérogènes (chauffage, eau, entretien, ...), qu'elles varient fortement selon l'état des locaux et leur situation géographique et qu'elles sont parfois intégrées dans les loyers eux-mêmes.

fonction de la situation professionnelle du mois précédent. Les principaux cas d'application de ces règles sont les suivants :

- abattement de 30 % sur les revenus d'activité professionnelle en cas de chômage indemnisé ou de chômage partiel ou de cessation d'activité professionnelle lors de l'admission au bénéfice d'un avantage vieillesse, d'une pension d'invalidité, d'une rente d'accidents du travail, de l'AAH ou de la prestation de compensation du handicap, ou encore en cas d'interruption de l'activité professionnelle supérieure à six mois ;
- neutralisation de toutes les ressources du conjoint en cas de décès, divorce ou séparation de fait, ou des ressources professionnelles seules en cas de cessation d'activité pour se consacrer à un enfant de moins de trois ans ou en cas de chômage non indemnisé, ou indemnisé par la seule allocation de solidarité spécifique (ASS) ou l'allocation temporaire d'attente ; neutralisation également des revenus de l'année N-2 des bénéficiaires du RSA quand les revenus pris en compte pour le calcul de ce dernier (ceux du trimestre de référence) sont inférieurs au RSA « socle ».

B - De forts taux d'indus

En 2013, les aides au logement ont représenté 43 % des indus⁶⁷ bruts identifiés par le contrôle interne des CAF (soit 1,57 Md€), alors que ces aides ne représentent qu'un quart du montant des 22 prestations légales servies par ces caisses. Les rappels bruts liés aux aides au logement ne portent en revanche que sur 20 % du total des rappels.

La CNAF réalise chaque année une enquête sur le paiement à bon droit qui offre une image de l'état de la fraude et des indus dans la branche pour 15 prestations légales. Celle-ci est plus complète que la simple analyse des indus détectés car elle intègre dans une même mesure non seulement ces derniers mais également une estimation des indus non détectés.

Bilan des enquêtes de la CNAF en matière d'indus et de rappels

- la qualité globale du paiement des prestations est assez moyenne : pour la totalité des allocations sous revue, près d'un allocataire sur quatre a connu en 2013 au moins une situation d'indu et plus de quatre sur 10 au moins une situation de rappel ;
- l'impact des indus a augmenté en 2013 par rapport à 2012 (5,7 % des versements contre 5,4 %) ; celui des rappels est resté stable à 7,5 % ;
- le total des indus rattachables au paiement d'une des prestations légales entrant dans le champ des enquêtes était estimé à 3,84 Md€ en 2013, soit une hausse de 9,7% par rapport à 2012 où il représentait 3,50 Md€ ;
- les allocations logement sont la deuxième catégorie de prestations présentant le plus d'anomalies de paiement : 21,2 % des bénéficiaires de cette aide ont subi au moins un indu en 2013 et 19,0 % au moins un rappel ; les indus d'aide au logement représentent environ 26 % du total des indus sous revue ;

⁶⁷ Conformément à l'article 1325 du code civil, un indu correspond à un versement de prestations effectué à destination d'un allocataire qui ne devait pas en bénéficier.

- le taux global des indus en matière d'aides au logement⁶⁸ a baissé d'environ 0,4 point entre 2012 et 2013 (6,1 %, pour un montant de 1 021 M€, contre 6,5 %) et le taux de rappels est augmenté de 0,2 points en 2013 à 4,6 % contre 4,4 % en 2012, pour un montant de 773 M€.

Les indus et rappels des aides au logement sont principalement générés par le mécanisme des abattements et des neutralisations. Selon les résultats du contrôle interne des CAF, présentés dans le tableau n° 14 ci-dessous, les montants relatifs aux aides personnelles relèvent pour l'essentiel de deux groupes de contrôles : la cible dite 70, qui exploite chaque mois les résultats des échanges automatisés de données avec Pôle emploi, notamment ceux relatifs à la situation professionnelle des allocataires sur laquelle repose, pour l'essentiel, le calcul des abattements et neutralisations ; et les RAC (Ressources ACTivité), qui rassemblent les contrôles de cohérence des revenus et des situations professionnelles. Ce sont les deux principaux contrôles pourvoyeurs d'indus (entre 62 % et 73 %) et de rappels (de 61 % à 73 %) pour les aides au logement.

Tableau n° 14 : origines des indus détectés

2013	Part de la cible 70 dans le total des indus	Part des RAC dans le total des indus	Total RAC + cible 70	Part de la cible 70 dans le total des rappels	Part des RAC dans le total des rappels	Total RAC + cible 70
Creuse	37,1 %	25,1 %	62,2 %	23,3 %	37,5 %	60,8 %
Val-de-Marne	29,5 %	36,6 %	66,1 %	19,0 %	51,7 %	70,7 %
Bouches-du-Rhône	33,7 %	39,5 %	73,2 %	15,5 %	57,8 %	73,3 %

Source : CAF nommées dans le tableau, retraitement par la Cour des comptes

Certains allocataires changent plusieurs fois par an de situation au regard de l'emploi sans le signaler à temps. Afin de sécuriser les données, les CAF se fondent essentiellement sur des échanges automatisés de données pour mettre à jour les situations professionnelles. Selon le moment où l'information leur parvient, plus ou moins en décalage avec les dates d'effet des changements d'abattements et de neutralisations, des indus et des rappels sont générés automatiquement. Souvent les deux vont de pair, un indu étant compensé par un rappel.

Le nombre de foyers concernés par une mesure d'abattement ou de neutralisation des ressources annuelles s'élevait en décembre 2013 à plus de 1,7 million de ménages, soit près de 28 % des bénéficiaires d'une aide au logement. Comme le montre le tableau ci-dessous, c'est la neutralisation des ressources, mesure la plus favorable aux intéressés, qui constituait la principale mesure.

⁶⁸ Il doit être rappelé qu'en raison du principe de fongibilité des indus, des trop versés liés à d'autres prestations (prestations familiales, RSA, ...) peuvent être imputés sur les allocations logement dues aux bénéficiaires.

Tableau n° 15 : ménages concernés par un abattement ou une neutralisation des ressources en décembre 2013

Isolés		
Un abattement	321 046	18,4 %
Une neutralisation	603 861	34,7 %
Couples		
Un abattement	219 288	12,6 %
Une neutralisation	422 500	24,3 %
Deux abattements	12 055	0,7 %
Deux neutralisations	53 544	3,1 %
Un abattement et une neutralisation	109 077	6,3 %
TOTAL	1 741 371	100,0 %

Source : CNAF, retraité par la Cour des comptes

Au total, les aides au logement apparaissent comme des prestations instables générant beaucoup d'indus et de rappels à cause de la complexité de leur réglementation⁶⁹.

C - Un coût de gestion élevé

La complexité du régime des aides au logement pèse également sur leur coût de gestion pour le réseau des CAF. Selon une étude sur le coût de la lutte contre les indus, réalisée à la demande de la Cour par la CAF du Val-de-Marne, les charges de gestion des indus et rappels y équivaldraient à un peu plus de 40 équivalents temps plein (ETP) en 2013, soit 8,7 % des effectifs relevant du budget de gestion administrative de cette caisse. Cette situation fait des aides au logement l'une des catégories de prestations les plus chères du réseau des CAF.

Dans le cadre d'une démarche de maîtrise des coûts, la CNAF est en train de déployer une comptabilité analytique. Une première phase a été lancée en 2012, avec la mise en pré-production des outils nécessaires et la mobilisation de 23 CAF dites « pilotes ». La généralisation de la démarche au reste des CAF a débuté en 2013 et devait se terminer en 2014, une première analyse des coûts par processus ayant été produite à la fin de cette année⁷⁰.

Compte tenu de ce processus, les analyses ont été limitées aux 23 organismes dont les résultats ont été jugés significatifs. Elles font clairement apparaître que les aides au logement consomment la plus grande part des ressources de la branche famille et qu'elles représentent,

⁶⁹ « Les indus de la branche famille », rapport IGAS-IGF, juillet 2013.

⁷⁰ Les résultats présentés sur les données 2012 doivent être analysés prudemment, car il s'agit, pour une majorité des CAF, de la première année d'exploitation. Leur fiabilité dépend de la qualité des informations saisies dans les applicatifs de gestion et celle des différents coûts calculés par le modèle analytique dépend de la qualité des données saisies dans la ventilation fonctionnelle des effectifs, les charges de personnels représentant entre 80 % et 90 % du coût d'un processus.

comme le montre le tableau n° 16 ci-dessous, la catégorie de prestation au coût unitaire le plus élevé (97 €) après le RSA (158 €).

Le coût de gestion total des aides au logement serait d'environ 600 M€, soit 3,5 % du total des APL versées. Malgré ce montant et le poids important des indus et rappels associés, les aides au logement ne font pas l'objet d'indicateurs spécifiques de qualité de la liquidation dans la convention d'objectifs et de gestion passée entre l'État et la CNAF en juillet 2013 pour la période 2013-2017. Pourtant, la mise en place en 2015 d'un indicateur du « risque métier résiduel » pourrait permettre, selon la CNAF, une meilleure appréhension du risque.

Tableau n° 16 : coût moyen par prestation et répartition des coûts totaux selon les prestations (en 2012)

	Répartition des coûts	Coût unitaire par allocataire « noyau dur »	Coût unitaire par prestation
Toutes prestations	100 %	188,1 €	97,8 €
Entretien des enfants	13,8 %	26,0 €	40,13 €
Naissance jeune enfant	7,8 %	14,7 €	74,46 €
Logement	28,8 %	54,1 €	97,21 €
ASF	2,8 %	5,2 €	92,23 €
Invalidité adulte	4,2 %	7,9 €	91,09 €
Invalidité enfant	0,6 %	1,2 €	68,11 €
Famille RSA	15,2 %	28,5 €	157,86 €
RSO	0,0 %	- €	
AVPF	4,5 %	8,5 €	47,32 €
Autres	0,1 %	0,3 €	177,71 €
Action sociale	22,2 %	41,8 €	

*Nota : Les « allocataires noyau dur » représentent les allocataires dénombrés au 31 décembre de l'année sous revue.
Source : CNAF*

II - Une lutte perfectible contre la fraude

La CNAF mesure la fraude par une enquête spécifique sur « la fraude et le paiement à bon droit » (enquête FPBD) réalisée sur des dossiers d'allocataires tirés aléatoirement (10 500 pour l'enquête réalisée en 2013 et 7 000 pour celle de 2014) dont la situation est intégralement vérifiée par un contrôle sur place mis en œuvre par un agent assermenté des CAF. Cette méthodologie permet une mesure non seulement de la fraude détectée mais également de celle que le contrôle interne ne détecte pas. Elle fournit donc une image qui se veut intégrale de la fraude aux prestations légales que sert le réseau « Famille ».

Cette enquête n'est pas pour autant exempte de faiblesses : en particulier, son protocole méthodologique laisse à penser qu'elle sous-estime fortement les anomalies de liquidation dites « erreurs métiers », c'est-à-dire celles commises par les CAF elles-mêmes. Il convient de

souligner que la nature même de ces erreurs les exclut a priori du champ de la fraude, dont l'estimation apparaît dès lors non perturbée par cette faiblesse méthodologique.

La fraude aux aides au logement représentait environ 288 M€ en 2013, niveau légèrement supérieur à celui de l'année précédente (280 M€), soit 25 % de l'ensemble des fraudes estimées par la CNAF (1 143 M€), et 1,7 % du montant des allocations sous revue. Les aides au logement constituent la troisième catégorie de prestations la plus fraudée, derrière le RSA (6,4 %) et l'allocation de soutien familial (2,2 %).

Toutes prestations confondues, la fraude a concerné environ 393 000 allocataires en 2013, soit environ 30 000 de plus qu'en 2012. Le caractère changeant de la situation des allocataires, notamment en termes de ressources, rend parfois difficile la preuve de l'intention frauduleuse. Ainsi, les fraudes sophistiquées (escroquerie et faux documents) ne sont le fait que de 1 % des allocataires fraudeurs alors que les simples omissions de déclaration concernent 56 % d'entre eux.

La fraude aux aides au logement en Val-de-Marne

Une étude des dossiers de la commission des fraudes de la CAF du Val-de-Marne du 19 septembre 2014, concernant des bénéficiaires d'aides au logement, confirme l'analyse générale. Sur les 39 dossiers à l'ordre du jour, la typologie suivante peut être établie :

- douze cas de non déclarations ou de fausses déclarations de ressources émanant d'allocataires ayant des ressources modestes (SMIC), faibles (moins de 1 000 €) voire nulles ; leur caractère délibérément frauduleux n'est pas toujours patent dès lors qu'elles n'ont été constatées qu'au vu de six mois consécutifs de non déclaration ; au sein de cette catégorie, un seul cas de récidive marque sans ambiguïté l'intentionnalité et un seul dossier relève de l'escroquerie ;

- sept cas de non déclaration simple de vie maritale, dont quatre impliquent des faux ou des dissimulations ;

- quatre cas de dissimulation de ressources identifiées sur un compte bancaire en contradiction avec les déclarations des allocataires, dont deux pourraient relever du blanchiment de fonds et deux autres du travail non déclaré ;

- deux cas pour lesquels un lien avec une fraude organisée a été clairement établi et pour lesquels la CAF a porté plainte ;

- deux cas de séjour prolongé à l'étranger non déclaré ;

- un cas de sous-location de logement non déclarée pour lequel l'allocataire perçoit l'APL : il s'agit clairement d'une manœuvre frauduleuse de la part d'un allocataire ayant de faibles revenus.

L'affinement des méthodes de détection, notamment à travers le développement des procédures de dématérialisation des relations entre les CAF et les bailleurs, devrait permettre de contenir la fraude mais des progrès supplémentaires supposeraient une amélioration des liaisons avec les services fiscaux, particulièrement cruciales pour les aides au logement.

III - Une connaissance lacunaire des logements

A - La méconnaissance paradoxale des logements par les gestionnaires des aides

L'un des obstacles à la lutte contre la fraude est la méconnaissance des logements occupés par les allocataires. Le système d'information des CAF permet de connaître la situation économique et familiale d'un allocataire et identifie bien une adresse. En revanche, il ne permet pas de localiser précisément les allocataires dans un logement particulier car une même adresse peut correspondre à plusieurs dizaines de logements. Cette carence du système d'information ne permet pas aux CAF d'identifier par exemple les fraudes aux faux logements, les logements occupés par plusieurs allocataires, ou encore certains cas de fausses déclarations d'isolement parental. Cette analyse est largement partagée par la CNAF et la DHUP.

Si les CAF ne disposent pas de données relatives au logement des allocataires, la DGFIP, qui établit l'assiette des impôts locaux, détient de telles informations. Elle alimente en effet la base de données FILOCOM (fichier des logements par commune) dont l'accès est aujourd'hui réservé aux administrations de l'État en charge du logement et aux collectivités locales.

Les données de la DGFIP relatives à l'assiette des impôts locaux, des données à exploiter

La DGFIP dispose par ailleurs d'une base de données relatives aux locaux, appelée base cadastrale, et élabore l'assiette des impôts locaux reliant ainsi un logement à un occupant.

Les propriétés à usage d'habitation représentent environ 30 millions de locaux. L'assiette des impôts locaux est la valeur locative cadastrale, résultant d'un processus d'évaluation complexe de treize étapes, fondée sur un classement par catégorie de logements. Cette valeur représente le « loyer annuel théorique qu'aurait produit l'immeuble s'il était loué dans les conditions normales, d'un marché concurrentiel, évalué à partir des caractères physiques des biens ». Son calcul revient à multiplier une surface pondérée, obtenue après de nombreuses opérations, par le tarif au m² de la catégorie dans laquelle est classé le bien. La surface pondérée dépend notamment du nombre de m², de l'habitation, de la catégorie de logement, de la qualité architecturale, des surfaces des dépendances, du degré d'entretien, de la situation générale, de la situation particulière, de l'équipement et des éléments de confort. Chaque logement est référencé par un numéro fiscal invariant. Cette base de données est mise à jour grâce aux permis de construire, aux déclarations des propriétaires ou à des enquêtes, menées parfois en lien avec les collectivités territoriales.

La Cour a déjà eu l'occasion, dans son rapport annuel de 2009, de mettre en évidence l'obsolescence de ces données⁷¹. Celle-ci a une double origine : une absence de révision générale depuis 1970 et une mise en œuvre trop restreinte des procédures qui permettraient d'actualiser ces données à droit constant. Pour autant, la base de la DGFIP comprend trois

⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Chapitre II. L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État, p. 35-54. La Documentation française, février 2009, 768 p., disponible sur www.ccomptes.fr

éléments déterminants pour les CAF : un numéro unique par logement, une surface identifiée et des informations sur le confort. La mise à disposition d'un identifiant unique et exhaustif reliée à un occupant permettrait de réaliser une gestion au niveau des logements et non simplement à celui des allocataires, avec la possibilité d'identifier les fraudes aux faux logements, mais également de détecter les logements non décents ou surpeuplés. La connaissance des occupants d'un logement en relation avec l'identifiant unique de celui-ci permettrait, comme en conviennent le ministère chargé du logement et la CNAF⁷², de localiser les allocataires dans un logement particulier et non plus seulement à une adresse, ouvrant la voie à l'identification des logements occupés par plusieurs allocataires ou à des suspicions de fausses déclarations d'isolement parental. La connaissance des informations des fichiers fiscaux relatives aux surfaces des logements, actuellement connues des CAF sur la seule base des déclarations des occupants, permettrait non seulement d'identifier les logements surpeuplés mais également de conditionner, le cas échéant, l'octroi des aides au logement à une occupation dont la surface est en rapport avec la taille de la famille.

Une base de données devrait être construite sur la base d'un échange de données informatiques tel qu'il existe aujourd'hui entre la DGFIP et la CNAF pour les revenus des allocataires. La CNAF centraliserait les listes des allocataires, identifiés avec leur numéro d'inscription au répertoire (NIR), leur nom et leur adresse, et l'enverrait à la DGFIP qui, à partir d'un fichier de correspondance entre le NIR et le numéro fiscal, fournirait les caractéristiques demandées des logements occupés. Il est important que cet échange prenne la forme d'un échange massif de données et non d'une simple consultation des bases de données de la DGFIP, qui existe déjà pour les agents assermentés des CAF, afin que puisse se mettre en place un dépistage systématique de la fraude et des logements indignes.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), consultée par la Cour, admet une telle possibilité. D'une manière générale, l'article L. 152 du livre des procédures fiscales définit les dérogations au secret fiscal ouvertes notamment aux organismes en charge de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale. Plus précisément, l'article L. 152 A fait obligation à l'administration des impôts de communiquer aux organismes débiteurs de prestations familiales toutes les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul de ces prestations ainsi qu'au contrôle des déclarations des allocataires et des bailleurs. Ainsi, quatre délibérations⁷³ de la CNIL de 2010 autorisent explicitement des interconnexions entre la CNAF et la DGFIP aux fins de lutte contre la fraude aux logements fictifs et aux faux isoléments.

La position de l'administration fiscale, qui considère que cet échange serait de peu d'intérêt pour la CNAF, ne peut donc être valablement soutenue, pas plus que celle de la CNAF, qui n'a pas donné de suite à son étude de 2010 par une demande formelle auprès de la DGFIP.

⁷² Un test de transfert informatisé de données en provenance des bases de données relatives à la taxe d'habitation de la DGFIP, réalisé en 2010 dans les CAF de Seine-Saint-Denis et du Maine-et-Loire, avait déjà conclu à la nécessité d'intensifier ces échanges en y incluant les identifiants de logement, ce qui n'avait pas été le cas à l'occasion de cet essai.

⁷³ Délibérations n° 2010-120 et 2010-121 du 6 mai 2010, n° 2010-474 et 2010-475 du 16 décembre 2010.

B - Des conditions d'attribution rendant inopérant le contrôle de l'indécence et du surpeuplement des logements

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains impose que le logement soit décent⁷⁴ pour ouvrir droit à une allocation logement. L'obligation de décence et les caractéristiques attendues d'un tel logement sont explicitement mentionnées sur l'attestation devant être transmise par le propriétaire bailleur (physique ou social) dans le cadre d'une demande d'aide. Les organismes payeurs vérifient que cette condition est remplie pour l'ouverture des aides. Si tel n'est pas le cas, ou s'ils ne peuvent en avoir la preuve en l'absence de transmission de l'attestation requise du propriétaire, l'allocation logement peut néanmoins être accordée à titre dérogatoire, pour une durée fixée à six mois depuis février 2013.

En outre, l'article 85 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) prévoit le maintien du droit à l'allocation logement pour le locataire qui a entamé une démarche auprès de son propriétaire pour qu'il mette aux normes son logement, ainsi que la consignation durant 18 mois de la part d'allocation logement qui aurait dû être versée au propriétaire, ladite somme étant restituée à ce dernier lorsque les travaux ont été réalisés. Le décret d'application a été pris le 20 février dernier.

Le contrôle de la décence du logement pour l'attribution des aides est cependant en réalité peu mis en œuvre. D'une part, les logements conventionnés au titre de l'APL sont réputés être décents, sans autre forme de vérification. D'autre part, pour le parc privé, l'action des CAF est hétérogène selon les départements et d'une efficacité modérée au regard de l'ampleur du phénomène⁷⁵, même si l'amélioration des conditions de logement des familles et le traitement des situations d'indécence figurent depuis 2009 dans les conventions d'objectifs et de gestion successives. Cette action est donc le plus souvent de nature préventive, 7 861 allocataires ayant bénéficié en 2013 de l'offre de service « logement non décent ».

⁷⁴Cette obligation de décence incombe au propriétaire bailleur. Outre l'absence de risque pour la santé ou la sécurité physique du locataire, le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent a introduit une notion de surface minimale, 9 m² minimum pour une personne seule, 16 m² pour un couple, et 9 m² par personne supplémentaire.

⁷⁵ Seulement environ 5 800 logements étaient repérés en 2014 au sein des CAF par l'intermédiaire des codes « indécence constatée » ou « diagnostic lancé ».

La situation à la CAF du Val-de-Marne

La CAF du Val-de-Marne mène une politique volontariste de lutte contre l'indécence depuis 2005, avec une organisation spécifique intégrant une offre de service social afin de détecter les allocataires en difficultés et d'accélérer le travail des services sociaux. La CAF travaille sur ce sujet dans le cadre d'un partenariat avec l'ADIL 94 et le PACT 94.

- 444 décisions de dérogations accordant une aide au logement dans des cas de surpeuplement ou d'habitat indécents ont été prises en 2013 par le directeur ou par la commission d'attribution des aides au logement ;

- 1 147 dossiers avec une dérogation de deux ans en cours au titre du surpeuplement ou de l'indécence figuraient dans le système d'information pour la période 2012-2013 ;

- 144 logements étaient identifiés comme indécents, à comparer à un parc privé potentiellement indigne - notion plus restreinte que celle de logement indécents - estimé à 18 200 logements dans le département.

Enfin, la lutte contre l'indécence n'est pas intégrée dans le plan de maîtrise des risques de la branche famille ; il n'existe pas de critère pour cibler ce risque, qui ne figure pas non plus dans le dispositif de profilage.

En réalité, une des conditions pour que les organismes payeurs interviennent mieux dans le domaine de la lutte contre l'indécence est qu'ils soient en mesure de suivre le logement et plus seulement le ménage. C'est pourquoi l'interconnexion entre les systèmes d'information des organismes payeurs (Cristal pour la branche famille) et l'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne et non décent (ORTHI) développé par le ministère du logement et en cours de déploiement dans le réseau des CAF s'avère nécessaire, pour permettre aux organismes d'intégrer le numéro invariant fiscal du logement occupé, émanant de la DGFIP. Les travaux indispensables à cette interconnexion sont en cours d'achèvement. Une interrogation demeure toutefois sur le taux de rejet à l'issue des échanges, c'est-à-dire le non appariement automatique entre le dossier du ménage et le numéro fiscal attribué au logement habité. Les acteurs devraient être encouragés à persévérer dans la mise en place de ces échanges automatisés.

En matière de surpeuplement des logements, la France connaissait une situation meilleure que la moyenne des pays de l'Union européenne en 2011, mais si 7 % des ménages français étaient dans cette situation en 2012⁷⁶, celle-ci concernait 19 % des bénéficiaires des minima sociaux. Si cette situation est constatée à l'ouverture du droit à une aide personnelle au logement, le versement de l'aide peut quand même avoir lieu à titre dérogatoire pendant 24 mois sur décision du directeur de la CAF. Le préfet est informé et doit désigner, dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD), un organisme chargé de proposer une solution de relogement. À l'issue des 24 mois, si un relogement n'est pas intervenu, la prolongation de la dérogation par période de deux ans renouvelable demeure possible, après enquête sociale et au vu d'une attestation préfectorale certifiant que l'allocataire ne peut s'être relogé, sur avis du conseil d'administration de la CAF.

⁷⁶ Selon l'Enquête nationale logement 2013 de l'INSEE, 2,7 millions de ménages, soit 8,5 % des ménages (hors étudiants) vivaient en situation de surpeuplement en 2013.

Or, l'absence de surpeuplement en cours de droit n'est vérifiée que pour les locataires logés dans le parc privé, aucun texte n'imposant aux organismes de logement social la fourniture d'un justificatif de ce type après l'entrée dans le logement. La condition de non surpeuplement pour le maintien de l'APL n'est donc pas vérifiée, ce qui reste problématique compte tenu de la faible mobilité des ménages dans le parc social et de la durée moyenne d'occupation du même logement. Une étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France a montré que l'augmentation de la part des familles franciliennes avec enfants occupant un logement social en situation de surpeuplement a augmenté entre 1999 (28,5 %) et 2006 (31,7 %)⁷⁷.

En août 2014, le nombre de dérogations accordées pour surpeuplement s'élevait à près de 15 500 pour l'ensemble du réseau, ce qui est très faible au regard de la part des ménages habitant dans un logement sur-occupé⁷⁸.

CONCLUSION

La grande complexité des aides personnelles au logement est un facteur important de coût et de lourdeur : en amont dans la mise à jour des paramètres d'octroi ; en aval dans la gestion des paiements.

Les APL sont ainsi la deuxième allocation la plus chère de l'ensemble de celles payées par le réseau des CAF, derrière le RSA. Ce coût tient à la mécanique des abattements et neutralisations des revenus, mise en place pour tenir compte des changements de situation professionnelle des allocataires ; les fréquents allers-retours de ceux-ci entre l'activité et le chômage génèrent de très nombreuses situations d'indus et de rappels néfastes à leur prévisibilité pour les bénéficiaires.

Cette complexité facilite la fraude dans la lutte contre laquelle le réseau des CAF éprouve de grandes difficultés. Le principal point de faiblesse de son système de contrôle réside dans l'absence de connaissance des logements des allocataires.

Cette ignorance contribue également à rendre inopérant le contrôle de l'indécence et du surpeuplement. Cependant, des évolutions législatives et réglementaires récentes devraient faciliter cette tâche.

⁷⁷ « Le parc HLM francilien renforce sa fonction sociale ». IAU IdF, note rapide n° 565, septembre 2011.

⁷⁸ En 2010, 4,7 % des ménages en province vivaient dans un logement sur-occupé, mais 17,7 % en Île-de-France et 27,4 % à Paris (INSEE, Faits et chiffres n° 305, juin 2013).

Chapitre V

Un système à réformer

La difficulté des aides personnelles à atteindre leurs objectifs dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, les effets non désirés qu'elles peuvent produire et la complexité de leur gestion conduisent à s'interroger sur la nécessité de leur réforme. Il apparaît en effet nécessaire aujourd'hui de contenir la charge financière des aides ; de réduire les inégalités que celles-ci engendrent en fonction des parcs locatifs, de la nature des ressources prises en compte et des situations réelles vis-à-vis du logement et, enfin, de simplifier une gestion devenu complexe pour les prestataires et imprévisible pour les bénéficiaires.

La Cour s'est déjà exprimée sur le sujet de la refonte du système d'aides au logement dans son rapport public annuel de 2007. Elle y constatait l'impossibilité pour les pouvoirs publics de maintenir l'efficacité sociale des aides personnelles au logement, à effectif d'allocataires stable et à dépense publique inchangée. Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour constatait que si les suggestions techniques de la Cour avaient été dans l'ensemble reprises, il n'en allait pas de même pour ses recommandations.

S'agissant de l'impact des aides sur la politique du logement, la Cour recommandait de « mettre en œuvre une démarche plus fine d'évaluation de la contribution des aides personnelles au logement à la politique du logement ». Or, les indicateurs associés au programme 109 ne traitent que de l'efficacité sociale des aides sur la base de simples cas-types.

La Cour suggérait par ailleurs en 2007 d'« accroître l'efficacité sociale des aides en les centrant sur les personnes en ayant le plus grand besoin pour se loger et, s'agissant des étudiants, sur les étudiants boursiers ». Seules sont intervenues des mesures techniques ou de portée limitée. La revalorisation des barèmes en fonction de l'IRL au 1^{er} janvier de chaque année, de même que le remplacement de la déclaration de ressources par une exploitation par les services des déclarations fiscales, sont de nature à limiter les indus. La participation personnelle minimale à la dépense de logement a été légèrement augmentée en 2007 et en 2008. S'agissant des étudiants, alors que la Cour estimait que les aides pourraient faire l'objet d'un recentrage significatif, la seule mesure les concernant a été l'indexation sur l'IRL à partir du 1^{er} janvier 2009 du plancher de revenu forfaitaire qui leur est applicable. La question centrale de la prise en compte des revenus réels des étudiants et de leurs familles pour l'attribution des aides au logement, souvent évoquée dans le débat public, est ainsi restée en suspens, malgré une tentative de réforme au printemps 2014.

Enfin, en 2007, la Cour constatait des inégalités croissantes entre les allocataires du parc social et ceux du parc privé et préconisait d'y « remédier au besoin par le découplage des loyers-Plafonds des allocations de logement et des aides personnalisées au logement ». Cette recommandation ne correspondait pas aux orientations stratégiques du ministère en charge du logement, qui entendait grâce aux dispositions de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, améliorer la gestion du parc locatif social, développer les parcours résidentiels vers le parc privé et donc réduire à terme les inégalités entre allocataires du parc privé et du parc social.

Si l'ancienneté du système d'aides, l'importance des enjeux budgétaires, le nombre d'allocataires et la précarité des bénéficiaires rendent délicate toute réforme structurelle, la difficile soutenabilité budgétaire du dispositif ne peut désormais plus différer une réflexion stratégique sur le devenir de ces aides.

Comme l'a annoncé le Gouvernement en avril dernier dans son programme de stabilité pour 2015-2018, les aides personnelles au logement devraient « être réformées, pour lutter contre les effets qui conduisent à alimenter la hausse des loyers et à augmenter la dépense publique sans amélioration des conditions de vie des locataires »⁷⁹.

Le diagnostic n'étant guère contesté par les administrations et organismes responsables du pilotage et de la mise en œuvre des aides personnelles au logement, la Cour a exploré un certain nombre de pistes d'évolution, de nature et d'importances diverses. Afin de mieux mesurer l'impact de réformes plus profondes, elle a procédé, avec l'appui de l'Institut des politiques publiques (IPP) de l'École d'économie de Paris, à la simulation de trois scénarios de refonte de ces aides⁸⁰.

Dans la mesure où il n'appartient pas à la Cour de proposer une solution unique, celle-ci soumet au débat public les résultats de ses travaux selon trois approches. En premier lieu, elle identifie des pistes de réforme qui, après examen, apparaissent peu pertinentes (I). En second lieu, elle examine d'autres propositions visant à améliorer un dispositif dont l'esprit et la physionomie générale seraient conservés (II). Enfin, elle passe en revue des propositions qui conduiraient à une plus large refonte du régime des aides personnelles (III).

⁷⁹ Cette annonce est une réponse à un document de travail des services de la Commission européenne du 26 février 2015 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques en France, qui recommande de « *prendre des mesures pour réduire comme prévu l'augmentation des dépenses en matière de sécurité sociale à partir de 2015 de façon sensible (...) en rationalisant les (...) aides au logement* ».

⁸⁰ Cette étude, remise en décembre 2014 par Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet, Malka Guillot, Marion Monnet et Lucile Romanello, a été publiée en juin 2015 sous le timbre de l'Institut des politiques publiques de l'École d'économie de Paris.

I - Des pistes de réforme apparaissant peu pertinentes

Certaines réformes évoquées dans des travaux d'organismes officiels ou d'experts sont régulièrement évoquées pour améliorer l'efficacité des aides. D'ambition et de complexité variables, elles ne permettraient pas de restaurer l'efficacité de celles-ci.

A - Le pilotage des aides par le taux d'effort : un mécanisme complexe en gestion et non soutenable financièrement

Le pilotage du dispositif des aides au logement par le taux d'effort a été proposé sous diverses formes et à au moins trois reprises ces dernières années.

En premier lieu, dans son rapport de 2012, l'IGAS avait recommandé d'expérimenter une modification des paramètres de calcul de l'aide pour aboutir à un taux d'effort unique par unité de consommation. L'objectif de cette proposition était de faire converger les montants d'aides versés aux allocataires du secteur social et du secteur privé, en réduisant les inégalités de charges de loyer ainsi que les taux d'effort très élevés supportés par certains ménages dans le secteur privé. Cette correction d'une des principales sources d'iniquité du régime actuel, relevée par la Cour en 2007, devait intervenir à coût constant, à condition que la baisse des allocations logement versées aux locataires du secteur social compense la hausse de celles perçues par les locataires du secteur privé⁸¹.

En second lieu, le HCF, dans un rapport de septembre 2013 consacré à la réduction des taux d'effort abusifs⁸², a proposé le paiement d'un bonus pour les loyers supérieurs à 120 % du loyer-Plafond, plafonné en cas de loyer réel dépassant 180 % de celui-ci. Pour un objectif de taux d'effort maximal de 30 %, le HCF évaluait le surcoût à 1,1 Md€ et pour un taux d'effort de 25 % à 1,4 Md€. Le financement de la mesure était envisagé par redéploiement des aides existantes en répartissant sur le plus grand nombre d'allocataires possible le surcoût afin d'en minimiser l'impact individuel. En outre, afin de limiter la captation de ce bonus par les bailleurs, le HCF proposait un encadrement des loyers. Toutefois, au total, les estimations de cet organisme appelaient un besoin de financement supplémentaire d'au moins 600 M€. En troisième lieu, le rapport IGF/CGEDD/IGAS d'août 2014 a préconisé d'écarter les taux d'effort les plus bas et les plus élevés.

⁸¹ Si cette condition n'était pas remplie, la mission conduite en 2014 par l'IGF, le CGEDD et l'IGAS dans le cadre de la MAP a estimé que le maintien d'un taux d'effort net des locataires au niveau de 2001 aurait conduit à un montant supplémentaire de dépenses de 2,8 Md€ en 2014.

⁸² Haut Conseil de la famille « La réduction des taux d'effort abusifs supportés par les locataires modestes » - septembre 2013.

Piloter les aides au logement par le taux d'effort pourrait paraître séduisant d'autant que cette réforme permettrait de remédier à une iniquité déjà relevée par la Cour. Toutefois, cette orientation n'est pas pertinente pour plusieurs raisons :

- elle serait techniquement très lourde à mettre en œuvre ; en effet, elle supposerait, pour mesurer les taux d'effort effectivement supportés par les allocataires et en l'état actuel du système d'information de la CNAF, d'avoir recours à une déclaration trimestrielle des revenus, à l'instar du RSA, pour les 6,5 millions de ménages bénéficiaires, ce qui engendrerait des surcoûts de gestion majeurs et une complexité supplémentaire génératrice d'indus et de rappels ;
- elle risquerait de renforcer la captation des aides au logement par les bailleurs en les incitant à ajuster à la hausse les loyers, le coût pour les locataires resterait donc constant ; *a contrario*, elle affaiblirait l'incitation pour ces derniers à refuser une augmentation de loyer en recherchant un nouveau logement au loyer moins élevé ;
- se traduisant inévitablement par des dépenses supplémentaires, elle n'apparaît pas soutenable pour les finances publiques.

B - La fusion des trois barèmes : une piste non convaincante

L'existence, pour les trois types d'aides personnelles au logement, de barèmes distincts en fonction du statut d'occupation (location, accession et foyer) conduit à la coexistence de cinq régimes différents⁸³. La complexité inhérente à cette situation a pu induire l'idée qu'une fusion des trois aides (APL, ALS et ALF location) permettrait une simplification génératrice d'économies de gestion⁸⁴.

La balance des gains et des coûts apparaît cependant très incertaine. La liquidation est en effet parfaitement transparente pour les techniciens car le calcul du montant de la prestation est automatiquement effectué en fonction d'un certain nombre de caractéristiques du demandeur (situation professionnelle, revenus, situation familiale) dont l'information devra toujours être recueillie. Les gains à attendre seraient donc ceux résultant, en amont, de la réduction du nombre de paramètres réglementaires à actualiser par la DHUP et à changer dans son logiciel par la CNAF et, en aval, de la simplification des circuits de gestion des créances et des contentieux provoquée par l'unification de la réglementation. Les gains de gestion apparaissent donc minces au regard des difficultés à surmonter que seraient l'unification du pilotage, du financement, de la législation et du contentieux et la généralisation du conventionnement et du tiers payant. C'est pourquoi, comme l'admet le ministère chargé du logement, cette piste n'est pas de nature à assurer la pérennité des aides.

⁸³ AL et APL en locatif, AL accession, APL accession, AL foyer, APL foyer.

⁸⁴ Cf. par exemple, dès 1982, Jacques Badet (rapport au ministre du logement sur la réforme des aides personnelles au logement) ou, plus récemment, Jacques Mistral et Valérie Plagnol, « Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement », Conseil d'analyse économique – 2008.

L'unification des barèmes par statut d'occupation pourrait constituer une alternative. Mais, la disparition programmée à plus ou moins long terme des aides à l'accession pourrait rendre sans objet leur barème propre. La spécificité des aides en logements-foyers, qui concernaient environ 545 000 ménages en 2013, et de leurs bénéficiaires, justifie, comme le confirme la DGCS, le maintien de cette catégorie. Enfin, l'unification des barèmes ferait peser le risque d'un alignement vers le haut, générateur d'un surcroît de dépenses. Dans ces conditions, cette piste ne mérite pas d'être retenue.

La possibilité de simplification des barèmes des aides locatives sur le modèle de celles versées pour l'accession ou le logement en foyer serait une piste plus modeste, soutenue par le ministère chargé du logement.

C - L'accélération du rythme de prise en compte des ressources : une solution inefficace

La connaissance des ressources des allocataires et le calcul du revenu de référence reposent sur la prise en compte des déclarations fiscales de l'année N-2, permise par l'échange de données entre les organismes payeurs et la DGFIP. Le système d'abattement et de neutralisation des revenus, instauré afin de ne pas léser les allocataires dont la situation matérielle se dégraderait, permet d'augmenter le montant d'aide au logement perçu dans un certain nombre de situations particulières.

Ce système se révélant lourd à gérer et entraînant une incompréhension croissante des allocataires au regard des montants d'aide versés, il a parfois été suggéré de lui substituer une déclaration périodique des revenus, à l'instar de la procédure mise en œuvre pour le paiement du RSA : déclaration trimestrielle de revenu (DTR) corrigée *a posteriori* par les déclarations fiscales⁸⁵.

La comparaison avec la procédure prévalant pour le RSA permet d'anticiper les deux principaux inconvénients potentiels de cette solution :

- un surcoût de gestion très important : le coût unitaire moyen annuel de gestion du RSA est de près de 60 % supérieur à celui des aides au logement ; cette réforme représenterait, toutes choses égales par ailleurs, un surcoût pouvant être estimé à 350 M€, sans compter les ETP nécessaires, ce qui va à l'encontre des contraintes de réduction des effectifs pesant actuellement sur la branche « Famille » ;

- une dégradation de la situation des allocataires : le RSA est la prestation qui entraîne les plus forts taux d'indus et de rappels ; la mise en place d'une DTR pour le bénéfice des aides au logement produirait a priori des effets similaires et rendrait encore moins prévisible pour les allocataires le montant des aides qu'ils perçoivent.

⁸⁵ La simplification de la prise en compte des ressources des bénéficiaires a fait l'objet d'une mission confiée au CGEDD et à l'IGAS en 2015.

II - Des réformes nécessaires pour améliorer le régime existant

Une éventuelle refonte du régime des aides personnelles au logement nécessiterait en toute hypothèse des travaux complexes. Certaines mesures plus simples permettraient d'améliorer partiellement l'efficacité et l'efficience des aides.

A - Améliorer la prévisibilité de l'aide pour les ménages

Dans la perspective de l'amélioration de la prévisibilité du montant perçu par les allocataires, deux réformes mériteraient d'être expertisées pour stabiliser le versement de la prestation.

1 - Simplifier les dates d'accès aux droits

Il conviendrait en premier lieu d'harmoniser les dates d'effet des prestations sociales, qui sont différentes et parfois incohérentes entre elles. Cette réforme, qui reçoit le soutien de la CNAF, dépasse le champ des seules aides au logement⁸⁶. Même restreinte aux aides au logement, au RSA et, demain, à la prime d'activité, elle présenterait un intérêt majeur en raison de la concentration des indus et rappels sur ces prestations.

Aujourd'hui, en cas de changement de situation entraînant leur sortie du dispositif, les allocataires perdent le bénéfice de l'aide personnelle au logement dès le mois de survenance de cet évènement (sortie en mois « M »). Au contraire, lorsqu'ils entrent dans le régime, ils ne perçoivent un premier paiement qu'un mois plus tard (entrée en mois « M+1 »). Pour les bénéficiaires du RSA, la situation inverse prévaut : ils perçoivent ce minimum social dès leur changement de situation (entrée en « M ») et en cas de retour à une « meilleure situation » entraînant la sortie du dispositif, ils ne perdent son bénéfice qu'un mois plus tard (sortie en « M+1 »). Cette situation génère des indus et des rappels et rend les montants d'aide versés aux allocataires d'autant plus instables que la fréquence des changements de situation augmente.

C'est pourquoi des pistes de simplification sont régulièrement avancées. Par exemple, le décalage d'un mois de la sortie de l'aide au logement, tout en maintenant une entrée dans le dispositif à M+1, avait été présenté au Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en décembre 2013 sans être retenu.

⁸⁶ Plus généralement, une enquête réalisée par la CNAF en 2010 a mis en évidence qu'environ 20 % des indus et rappels sont générés par la « législation complexe », ce qui est conforme aux constats figurant dans le rapport conjoint de 2013 de l'IGF et de l'IGAS relatif aux indus de la branche famille.

Un groupe de travail associant les administrations et opérateurs concernés a expertisé les conditions dans lesquelles un report de la date de fin de l'abattement et de la neutralisation des ressources des allocataires en cas de changement de situation professionnelle pourrait être introduit. La piste d'un décalage de M à M+1 de la fin de la mesure, en maintenant à M+1 l'entrée dans la mesure pour les aides au logement, a été testée. Les travaux conduits ont permis d'évaluer l'impact d'une telle réforme sur les indus (159 000 indus évités) ainsi que ses effets budgétaires (gain de 53 ETP, mais surcoût de 94 M€), et le nombre de gagnants et de perdants parmi les allocataires.

Un second scénario a été évoqué sans être expertisé de façon approfondie : celui du décalage d'un mois à la fois en entrée et en sortie du dispositif, qui se traduirait par une date d'effet de la mesure en entrée à « M+2 » et une sortie à « M+1 ». Cette piste permettrait d'éviter 88 000 rappels en plus des 159 000 indus évités et produirait une économie nette estimée à 31 M€ par la CNAF. Une étude des conditions de mise en œuvre de cette réforme serait utile dans le cadre de la mise en place de la prime d'activité, afin notamment d'en appréhender les gagnants et les perdants.

La Cour recommande d'expertiser les conditions de mise en œuvre de cette réforme.

2 - Figurer les montants des allocations

Afin d'améliorer la prévisibilité des aides par leurs bénéficiaires, il serait envisageable de figer leur montant pendant six mois. La principale source de complexité des aides au logement réside en effet dans la prise en compte de possibles abattements et neutralisations des revenus des allocataires. Elle est réalisée sur la base d'un échange mensuel d'informations avec Pôle emploi. Or, cette procédure génère des indus et des rappels, car les informations issues de cet échange ne sont pas toujours conformes à la situation du bénéficiaire telle qu'elle est connue en fin de mois. Elle est également source de surcoûts, puisque cette mise à jour intervient tous les mois. En figeant le calcul pendant six mois, le nombre d'actualisations serait réduit, de même que le nombre d'indus et de rappels, et donc les coûts afférents.

Les conditions de mise en œuvre d'une telle réforme mériteraient d'être approfondies. Il s'agirait de calculer deux fois par an le montant de l'aide : par exemple, du 1^{er} janvier au 30 juin de l'année N, en se basant sur les revenus de N-2, le loyer de juillet N-1 et la situation professionnelle du ou des mois précédents, puis, du 1^{er} juillet au 31 décembre de l'année N, en ne tenant compte que de la situation professionnelle du ou des mois précédents. Le montant de l'aide s'adapterait donc moins vite à la réalité de la situation professionnelle des allocataires, mais cet inconvénient serait sans doute plus que compensé par la sécurité qu'ils tireraient de la connaissance certaine du montant d'aide qu'ils toucheraient pendant six mois. Interrogées sur ce point, la DGCS et la DHUP ont marqué leur intérêt pour cette réforme. De même, la CNAF s'est dite intéressée, sous réserve de traiter correctement les cas de fin de chômage indemnisé, en laissant par exemple aux ménages la faculté de demander, sur justificatif, un réexamen de leurs droits à tout moment.

Cette piste semblant prometteuse pour redonner de la prévisibilité aux allocataires, la Cour recommande d'expertiser les conditions de mise en œuvre de la réforme permettant de figer le montant de l'aide au logement pendant six mois.

3 - Simplifier la prise en compte des changements de situation professionnelle

Cette réforme pourrait utilement être complétée par une réflexion visant à dépasser la difficulté tirée du nombre anormalement élevé - 106 codes différents ont été recensés par la mission IGAS/MNC de 2012 - de situations de chômage entraînant des mesures d'abattement et de neutralisation.

Une telle analyse pourrait être l'occasion d'expertiser les conditions de mise en œuvre d'une piste d'évolution issue d'un rapport d'information parlementaire⁸⁷, visant à l'application d'un mode de calcul unique pour la prise en compte de la minoration des ressources des allocataires en situation de chômage, afin de ne plus faire varier les taux d'abattement en fonction des prestations versées (aides au logement, AAH, ASS, etc.).

Une réflexion semblant déjà engagée à la CNAF, les administrations concernées devraient examiner avec attention ces deux pistes de réformes. La Cour observe d'ailleurs que le secrétaire général du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ainsi que la DGCS considèrent également que les interactions entre prestations mériteraient d'être revues.

Enfin, la déclaration sociale nominative (DSN) qui se substituera, à partir de 2016, aux déclarations annuelles des données sociales (DADS-U) et à de nombreuses autres déclarations pourrait permettre de simplifier fortement le calcul des droits aux aides au logement. Tous les mois, les entreprises déclareront les salaires et cotisations de leurs employés : la situation professionnelle des salariés pourrait ainsi être suivie quasiment en temps réel. Les salaires représentant la principale catégorie de revenus des allocataires, une telle évolution devrait représenter un progrès significatif et justifierait que l'on s'oriente vers la prise en compte des revenus courants pour le calcul des droits aux aides personnelles au logement.

La Cour recommande ainsi de simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation des allocataires (dates d'accès aux droits, calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle).

B - Accroître l'équité des aides

1 - Réduire les inégalités entre les allocataires du parc social et ceux du parc privé

En raison du plafonnement des loyers des logements sociaux, les taux d'effort bruts des locataires du parc social sont plus faibles que ceux des locataires du parc privé. Ces différences ne sont pas compensées par les aides personnelles, quelle que soit la zone géographique considérée ou la composition familiale. Le cumul des deux avantages conduit à une situation plus favorable des allocataires du parc social comparativement à celle des allocataires du parc privé disposant du même niveau de revenu. Cette disparité est d'autant plus sensible que les ménages du premier décile de revenu sont plus de deux fois plus nombreux à être logés dans le parc privé que dans le parc public (1,3 million contre 600 000).

⁸⁷ Rapport d'information sur les conditions d'exercice par les CAF de leurs missions, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale - 8 juillet 2014.

Cette situation inéquitable se trouve renforcée lorsqu'on additionne à l'aide elle-même le forfait de charges. Même si ce dernier ne couvre qu'imparfaitement le niveau réel des charges supportées par les locataires, il contribue néanmoins à ce que certains d'entre eux, dans le parc social, connaissent un taux d'effort net anormalement bas, voire négatif.

Pour réduire ces iniquités selon les parcs d'occupation, plusieurs pistes peuvent être retenues.

En premier lieu, même si la DSS émet là-dessus certaines réserves, l'intégration du forfait de charges dans l'aide au logement elle-même est une réforme qui mérite d'être expertisée. Le principe selon lequel un minimum de participation personnelle aux charges de logement doit être demandé à tous les allocataires serait ainsi mieux respecté. En outre, la réglementation des aides gagnerait en simplicité. Les économies induites pourraient être redéployées, par exemple, vers une augmentation du montant des aides au paiement des factures d'énergie ou, symétriquement, vers une réduction des tarifs sociaux de l'énergie, solution jugée intéressante par la DGCS ainsi que par la CCMSA, car elle permettrait également d'améliorer la situation des propriétaires occupants pauvres.

Une seconde piste d'évolution viserait à mieux prendre en compte l'avantage comparatif lié à une location dans le parc social. Deux scénarios sont envisageables, même si le ministère chargé du logement et la direction générale du Trésor expriment des réserves à cet égard.

Une première voie serait de la prendre en compte en intégrant le loyer de l'ensemble des locataires dans le revenu fiscal. Aujourd'hui, les logements fournis gratuitement par l'employeur sont considérés comme un avantage en nature imposable. En suivant un raisonnement analogue, on pourrait considérer que la non-intégration, dans la base de l'IRPP, de la subvention implicite liée aux loyers plus bas du logement social constitue une dépense fiscale d'un montant de l'ordre de 1,8 Md€⁸⁸. Toutefois, une réforme visant à intégrer cet avantage dans le revenu imposable n'emporte pas l'adhésion des acteurs concernés et dépasse largement le cadre de la réforme des aides personnelles au logement. Dans ces conditions, elle ne paraît guère susceptible de prospérer.

Une seconde voie consisterait à réintroduire une différenciation des barèmes des trois aides personnelles. Un mécanisme pourrait être mis en place pour réduire le taux d'effort net des allocataires du parc privé comparativement à celui des allocataires du parc social bénéficiant de l'APL. Selon la CNAF, la complexité de gestion des aides ne devrait pas s'accroître sensiblement de ce fait, en raison de la faible fréquence des mutations des bénéficiaires entre les deux parcs. Toutefois, le risque de captation des aides par les bailleurs n'étant pas écarté, et le surcoût étant probable pour les finances publiques, ces éléments conduisent à ne pas encourager non plus cette seconde voie de réforme.

Dans ces conditions, l'amélioration de l'équité entre les allocataires des deux parcs de logement passe plutôt par le fait de lier plus étroitement, dans le secteur social, le loyer réellement acquitté par les ménages et leurs revenus. C'est le sens de l'analyse et des recommandations que la Cour a formulées dans son récent rapport public thématique relatif au

⁸⁸ Évaluation faite par l'IPP dans le cadre de l'étude réalisée pour la Cour.

logement en Île-de-France⁸⁹. Ainsi, constatant que « dans le contexte actuel de blocage du parc social francilien (...), il devient de plus en plus difficile de justifier le maintien, pour ceux des occupants dont la situation n'est pas la plus modeste, de l'avantage lié à la jouissance d'un logement à plus faible loyer sans limite de durée et plus souvent insuffisamment occupé que le logement locatif libre », celle-ci a formulé les trois recommandations suivantes :

- « appliquer sans dérogation ni plafonnement les suppléments de loyer de solidarité (...) ;
- proposer, dans le cadre des nouvelles conventions d'utilité sociale, des règles de fixation des loyers des logements sociaux, en tenant compte de leur localisation, des prix du marché local et de la qualité intrinsèque du bâti ;
- moduler le loyer à l'entrée dans le logement social et pendant toute sa durée d'occupation, en fonction du revenu des locataires ».

2 - Réformer le régime d'aide au logement pour les étudiants

Même si elle est particulièrement sensible, une réforme de ce régime peu ciblé et à fort risque d'effet inflationniste devrait être engagée pour des raisons d'équité. Si on lui fixe comme objectifs de ne pas léser les étudiants non boursiers des classes moyennes et de rester soutenable budgétairement, trois pistes sont à exclure : réserver le bénéfice des aides au logement aux étudiants boursiers ; refondre le système des bourses et des aides au logement dans le cadre d'une allocation d'autonomie généralisée sans condition de ressources, ni de logement ; aligner le barème des aides au logement pour les étudiants sur celui des bourses.

Le tableau ci-dessous présente les diverses pistes de réforme des aides personnelles aux étudiants qui ont été jusqu'ici avancées.

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France : donner la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 17 : les pistes de réformes possibles du régime étudiant

Propositions de réformes	Avantages	Inconvénients	Impact pour les finances publiques
Centrer les aides au logement sur les étudiants boursiers	Cible les aides sur les étudiants les plus modestes	Exclut les classes moyennes	Économie budgétaire de 960 M€ d'allocation versées
Revoir le plafond de ressources des étudiants non boursiers	Progressivité de la hausse Cible les aides sur les étudiants les plus modestes	Exclut les classes moyennes	Économie budgétaire en fonction de la hausse (baisse des AL versées)
Intégrer des éléments des revenus des parents dans le calcul de l'aide	Prise en compte des ressources réelles des foyers	Incite les plus aisés à détacher leur enfant de leur foyer fiscal tout en déclarant des pensions alimentaires Difficulté de contrôle du dispositif	Économie budgétaire de 100 M€ si prise en compte de 10 % des revenus des parents (estimation CNAF)
Asseoir le barème des aides au logement des étudiants sur le barème des bourses	Prise en compte des ressources et de l'éloignement	Effet de seuil du barème des bourses et exclusion des classes moyennes Impact sur la gestion par les CAF	Économie estimée 200 M€ (estimation direction du budget)
Refondre le système des bourses et des aides au logement dans le cadre d'une allocation d'autonomie sans condition de ressources	Allocation d'autonomie étudiante	Coût pour les finances publiques Absence de redistributivité sociale	Dépense supplémentaire de plus de 2 Md€, à destination de 2,4 millions d'étudiants
Refondre le système des bourses et des aides au logement dans le cadre d'une allocation d'autonomie sous condition de ressources	Allocation d'autonomie étudiante et prise en compte des ressources des familles	Absence de coordination entre le système des AL et le système des bourses.	Inconnu en l'absence de simulations
Supprimer les aides pour les étudiants rattachés au foyer fiscal parental	Prise en compte des ressources Conservation des AL par les étudiants Libre choix entre AL et avantage fiscal (demi-part)	Stratégies d'optimisation fiscale des familles	Economies de 120 M€ (estimation CNAF)

En revanche, il peut être préconisé d'introduire les ressources des familles dans le dispositif pour introduire plus d'équité dans le système d'aides aux étudiants.

Si la création d'une allocation d'autonomie sous conditions de ressources se heurte à l'absence de coordination actuelle entre le système des bourses et le régime des aides au logement, qui répondent à des logiques différentes, il pourrait être envisagé dans le système

actuel de permettre aux familles de choisir entre le rattachement au foyer fiscal parental des allocataires étudiants et l'aide au logement, ce qui interdirait de cumuler une aide au logement pour un enfant étudiant avec la demi-part fiscale. Compte tenu du décalage d'une année, et pour éviter une partie des surcoûts engendrés par cette réforme, une solution transitoire pourrait être de prendre en compte une partie des revenus des parents pour le calcul de l'aide lors de la première ouverture d'un dossier, puis de mettre fin au rattachement de l'étudiant au foyer fiscal de ses parents l'année suivante. Cette piste a également la préférence des auteurs du rapport conjoint IGF/CGEDD/IGAS d'août 2014 sur l'évaluation de la politique du logement⁹⁰. La CNAF fait cependant valoir des difficultés techniques de deux ordres pour sa mise en œuvre : les différences de période de référence et les modifications des situations familiales qui peuvent produire des effets sur le rattachement des étudiants. Elle estime que la gestion du dispositif ne pourrait être gérée que par la DGFIP. Le ministère chargé du logement identifie pour sa part un risque potentiel de hausse des indus du fait de l'interdiction de cumul du bénéfice de l'aide au logement et de la demi-part fiscale. Ces difficultés, qui ne sont pas insurmontables, ne paraissent néanmoins pas de nature à justifier le maintien d'une situation dérogeant aux principes généraux des aides personnelles au logement.

Ainsi pourrait-il être institué un droit d'option entre le bénéfice des aides personnelles au logement pour l'étudiant et le rattachement de celui-ci au foyer fiscal parental.

C - Renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement

Les lacunes relevées par la Cour en matière de pilotage des aides au logement conduisent à proposer des réformes visant à rendre les aides à la fois plus soutenables et plus efficaces. Deux voies peuvent être explorées dans cette perspective.

1 - L'amélioration de la prévision budgétaire : une action indispensable

La qualité de la prévision emporte des conséquences importantes en matière budgétaire. De ce point de vue, la prévision des dépenses d'aide au logement souffre des fragilités régulièrement relevées par la Cour.

Dans cette perspective, la simplification du régime du financement des aides au logement intervenue en LFI 2015 est bienvenue, puisque la rebudgétisation partielle du FNAL devrait permettre une meilleure prévisibilité de la dépense.

Toutefois, l'examen de la construction du budget triennal 2015-2017 laisse craindre de nouvelles incertitudes, tant en recettes, puisque le montant de la contribution de la PEEC demeure incertain, qu'en dépenses, puisque les mesures d'économies annoncées par les ministères demeurent floues et peu documentées.

Dans ces conditions, la Cour réitère sa recommandation visant à demander aux administrations concernées par les aides personnelles de partager et d'homogénéiser leurs

⁹⁰ Leurs analyses se fondent notamment sur un travail de la direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF, qui a simulé différentes hypothèses à l'aide du modèle de micro-simulation « Myriade ».

hypothèses d'évolution des dépenses, et, grâce à un approfondissement de leurs déterminants réels, de les rendre plus réalistes.

2 - Le placement des aides personnelles sous contrainte budgétaire : une perspective incertaine

L'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation impose à l'État d'assurer l'équilibre budgétaire du FNAL. Alors que les dépenses d'aide personnelle au logement sont en progression, les règles de ce fonds ne peuvent guère favoriser sa maîtrise budgétaire. Comme de nombreuses prestations dites « de guichet », les aides sont ainsi versées tant que les demandeurs remplissent les conditions d'éligibilité, ce qui est *a priori* cohérent avec le « droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et s'y maintenir » énoncé par l'article L. 301-1 du même code.

Dans le but de maîtriser cette évolution, les pouvoirs publics ont fréquemment choisi de sous-actualiser certains paramètres du barème des aides. La direction du budget escompte ainsi du changement de base d'indexation du paramètre R0 prévu par la LFI pour 2015 une économie de 183 M€ en 2016 et 307 M€ en 2017. Le rapport IGF/CGEDD/IGAS sur l'évaluation de la politique du logement, s'il propose par ailleurs d'autres réformes du régime des aides personnelles, considère aussi « qu'il pourrait être envisagé de ne pas indexer les paramètres de la dépense sur l'IRL le 1^{er} octobre 2015 ». Cette approche peut cependant nuire à l'efficacité sociale des aides si elle réduit le pouvoir d'achat de l'ensemble de leurs bénéficiaires, y compris ceux des premiers déciles de revenu. C'est pourquoi il n'est pas pertinent de persister dans la voie de la non-actualisation ou de la sous-actualisation des paramètres du barème locatif comme mode principal de régulation, comme l'admet la DHUP elle-même.

Dans ces conditions, un plafonnement des dépenses d'aide au logement pourrait être envisagé en prenant en considération les évolutions constatées dans d'autres pays, notamment le Royaume-Uni qui a introduit en 2012 un mécanisme législatif (*Welfare Cap*) permettant de contenir la croissance des dépenses sociales. Par un tel mécanisme, reposant sur le principe général de respect d'une enveloppe limitative de crédits, l'État pourrait s'assurer de ne pas devoir abonder en fin d'exercice une dépense dont la dynamique lui échapperait.

Un tel changement impliquerait nécessairement une redéfinition importante du statut de l'aide, qui correspond aujourd'hui à une dépense « de guichet ». Il ne pourrait, au surplus, intervenir qu'après une approche affinée des besoins réels au niveau territorial qui pourrait donner lieu, par exemple, à la fixation d'enveloppes départementales de crédits. En d'autres termes, les conditions de réussite de cette réforme dépendent en réalité de la possibilité de coupler les diverses aides au logement dans une approche qui prendrait mieux en compte la réalité des territoires.

Or, le pilotage des aides personnelles ne permet pas, dans sa configuration actuelle, de prendre en compte leur impact territorial. Les différents outils de la politique du logement au niveau local sont en effet mobilisés de manière dispersée, sans qu'une approche transversale ne s'impose aux divers acteurs locaux. Ainsi les directions départementales des territoires se focalisent sur les objectifs de construction de logements sociaux, au moyen des agréments délivrés aux bailleurs, sans aucune connaissance réelle de l'impact des aides personnelles,

tandis que les informations sur les montants et la répartition des aides personnelles dans un département sont confinées aux organismes payeurs, eux-mêmes tenus à l'écart des enjeux du développement du parc social. L'ensemble des CAF visitées par la Cour confirme la faiblesse des liens entretenus par elles avec les services territoriaux de l'État et les communes.

Si une logique de pilotage différente devait être promue, elle devrait combiner les instruments de la politique du logement fondés sur la stimulation de l'offre (aides à la pierre de type prêt locatif à usage social, prêt locatif aidé d'intégration et prêt locatif social) et ceux fondés sur la solvabilisation de la demande (principalement les aides à la personne). Une évolution de ces deux instruments en cohérence avec les besoins des territoires analysés pourrait être étudiée, afin, par exemple, d'éviter la croissance parallèle du montant des aides et du taux de vacance du parc social sur un même territoire. Les aides à la pierre pourraient ainsi être concentrées sur les besoins qui demeureraient non couverts après l'intervention des aides à la personne.

Comme le ministère chargé du logement le reconnaît, cette réforme supposerait par ailleurs des améliorations substantielles de la prévision des prestations devant être versées au cours de l'année, ainsi que de la connaissance des marchés locaux du logement. Elle nécessiterait enfin de renforcer considérablement la connaissance et le pilotage de la politique du logement à l'échelle locale. Ses conditions de réussite ne sont donc pas réunies à ce jour.

D - Améliorer la connaissance du parc en créant une base de données sur les logements

Au regard des sommes allouées à la politique du logement, il n'est plus acceptable que le parc de logements soit encore trop mal connu par les acteurs publics. Admis aussi bien par le ministère chargé du logement que par la CNAF, ce constat vient d'être exprimé par la Cour dans son enquête sur le logement en Île-de-France et l'a conduite à recommander la création d'une « base de données permanentes de logements qui serait accessible à tous les décideurs publics sous réserve de l'application des règles du secret statistique »⁹¹.

Cette base de données présenterait en effet de nombreux intérêts : identification des fraudes aux faux logements ; référencement des logements non décents ; lutte facilitée contre les marchands de sommeil ; identification des logements occupés par plusieurs allocataires et des fausses déclarations d'isolement parental ; identification des logements surpeuplés mais également de leur sous-occupation, ce qui serait un préalable nécessaire pour conditionner, le cas échéant, l'octroi d'une aide à l'occupation d'un logement en rapport avec la taille du ménage. Elle serait même indispensable si la recommandation de la MAP visant à ajuster le montant de l'aide versée à la surface occupée par personne devait être retenue.

Elle pourrait être construite en systématisant les échanges informatiques déjà existants entre la CNAF, la CCMISA et la DGFIP pour le contrôle des revenus des allocataires. Il n'existe d'ailleurs pas d'obstacle juridique dirimant à cette évolution. En effet, les échanges

⁹¹ Cour des comptes, *op. cit.* avril 2015.

de données envisagés sont prévus par l'article L.152 A du livre des procédures fiscales⁹². En outre, la CNIL a déjà délivré une autorisation d'interconnexion à titre expérimental pour le même objet en 2010.

En réalité, cette carence est plutôt imputable au manque d'implication des administrations concernées. Sans méconnaître les difficultés auxquelles elles pourraient être confrontées, il conviendrait d'aller au-delà de la collaboration initiée récemment entre la DGFIP et la CNAF afin d'identifier les causes du non appariement actuel, c'est-à-dire de l'existence d'allocataires des CAF dont l'administration fiscale ne trouve pas de trace, qui représentent plus de 17 % du fichier d'appel de la CNAF, soit 2,8 millions d'allocataires en 2014.

La Cour recommande la création de cette base de données logement, dont le projet devrait être piloté par le ministère du logement. À cette fin, la CNAF et la DGFIP devraient se rapprocher pour déterminer les modalités pratiques et les conditions de réussite de la généralisation des échanges de données préexistants.

Ainsi paraît-il possible de réduire les facteurs d'inefficacité et d'inégalité du régime des aides personnelles par diverses mesures résumées dans le tableau n° 18.

Tableau n° 18 : pistes de réforme des aides personnelles au logement

Piste	Équité	Coût	Simplicité	Niveau des loyers
Stabilisation des montants d'aide versés	Oui ++	À expertiser	Oui ++	-
Différenciation des barèmes pour les parcs locatifs privé et social	Oui ++	Économies attendues	Pas d'effet	Risque de captation
Amélioration des liens entre les niveaux de loyer et de ressources dans le parc social	Oui +	À expertiser	Complexité à prévoir	Souplesse + dans parc social
Renforcement du pilotage budgétaire	-	Économies attendues	Gestion infra annuelle facilitée	-
Sous-actualisation des paramètres du barème locatif	Non ++	Économies marginales de + en + faibles	Sans effet	Sans effet
Création d'une base de données sur le logement	Oui +	Économies attendues	Complexe à mettre en place	À expertiser

⁹² L'article L. 152 A du livre des procédures fiscales dispose qu'« en application des articles L. 583-3 et L. 831-7 du code de la sécurité sociale et L. 351-12 du code de la construction et de l'habitation, l'administration des impôts est tenue de communiquer aux organismes débiteurs de prestations familiales toutes les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul de ces prestations ainsi qu'au contrôle des déclarations des allocataires et des bailleurs ».

III - L'intérêt d'une nouvelle approche systémique

Si les réformes ci-dessus ne devaient pas être jugées suffisantes, il conviendrait de préparer une refonte plus profonde du système des aides personnelles au logement. Comme l'a souligné un récent rapport sur la fiscalité des ménages⁹³, « notre système socio-fiscal assure un soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes mais empile en bas de barème des dispositifs multiples, accumulés avec le temps, qui peuvent au mieux se superposer ou au pire se percuter ». Plutôt que d'imaginer un nouveau dispositif spécifique, il faut donc se poser la question de l'insertion des aides personnelles dans l'ensemble des aides de nature sociale et fiscale.

Afin de mieux apprécier les enjeux de réformes de plus grande ampleur, la Cour a fait procéder par l'IPP à une simulation de la mise en œuvre de trois d'entre elles : l'intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu ; le découplage de ces aides du loyer acquitté par le bénéficiaire ; la fusion des aides au logement et de minima sociaux en rapport avec l'activité, tels que le RSA et la prime pour l'emploi (PPE).

Ces simulations ont été réalisées à partir du modèle de micro-simulation TAXipp⁹⁴, développé par l'IPP. Les formules de calcul des prestations ont été appliquées à un échantillon représentatif de la population bénéficiaire, l'année de référence étant 2013.

Toutes trois sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle l'effet inflationniste des aides pourrait être combattu par un découplage entre le montant de l'aide et le niveau effectif du loyer acquitté par l'allocataire. Elles ont été conduites à budget constant et excluent les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans ou de plus de 65 ans, qui ne peuvent accéder au RSA. Leurs résultats font notamment ressortir les gagnants et les perdants selon les déciles de revenu, la composition familiale, la zone géographique, le type de parc et la situation actuelle par rapport au loyer-Plafond.

A - L'intégration des aides personnelles dans l'impôt sur le revenu : une réforme aux déterminants mal assurés

Les économistes Alain Trannoy et Etienne Wasmer, dans une note du Conseil d'analyse économique (CAE)⁹⁵, ont recommandé de transformer les aides personnelles au logement en crédit d'impôt sur le revenu ou en impôt négatif, selon la situation fiscale des ménages. La réforme prônée dépassait le simple cadre de l'efficacité des aides au logement et visait à rétablir une certaine équité fiscale entre locataires et propriétaires. Ainsi prévoyaient-ils une

⁹³ Rapport au Premier ministre du groupe de travail coprésidé par Dominique Lefebvre, député du Val-d'Oise, et François Auvigne, inspecteur général de finances – avril 2014.

⁹⁴ TAXipp est un modèle de micro-simulation statique classique, comprenant notamment des modules « cotisations et prélèvements sociaux », « impôt sur le revenu » et « prestations sociales ». Les sources de données utilisées pour la simulation sont issues de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux et de l'enquête Logement de l'INSEE, ainsi que de l'échantillon national des allocataires de la CNAF.

⁹⁵ CAE, note n° 10, Alain Trannoy, Etienne Wasmer, *La politique du logement locatif*, 2013.

déduction partielle ou intégrale⁹⁶ du loyer du revenu imposable pour l'ensemble des contribuables concernés.

Les avantages théoriques de cette réforme, plus radicale encore que la fusion avec certains minima sociaux, seraient la déconnexion avec les prix des loyers, la rationalisation des aides pour les ménages à bas revenus et la réduction des inégalités entre locataires et propriétaires d'une part, entre locataires des parcs social et privé d'autre part. Une telle orientation devrait théoriquement permettre aussi un pilotage plus aisé de la dépense publique.

Au regard de ces avantages potentiels, la simulation effectuée fait cependant apparaître une majorité de perdants en contrepartie d'effets positifs sur les ménages des premiers déciles de revenu. Elle pose par ailleurs deux questions importantes. La première est celle du financement du manque à gagner qui pourrait résulter de la réforme, du côté de l'impôt sur le revenu, par une autre ressource fiscale ; un recours à la taxe foncière - prônée par les deux économistes du CAE - peut poser problème pour des catégories comme les propriétaires occupants pauvres. La seconde question est celle du mode de perception de l'impôt sur le revenu en France : cet impôt est assis sur les revenus de l'année précédente ; un tel mode de calcul n'est pas adapté à la gestion d'une dépense fiscale se substituant à une prestation - les aides personnelles - qui doit s'ajuster plus rapidement à la situation des ressources.

Pour ces raisons, il ne semble pas possible de conclure, en l'état actuel, à la viabilité d'un tel scénario.

B - Le découplage de l'aide par rapport au niveau effectif de loyer : une piste intéressante pour lutter contre l'effet inflationniste

Si l'effet inflationniste est considéré comme un des premiers facteurs d'inefficience des aides personnelles, une réforme luttant contre ce phénomène permettrait d'accentuer leur caractère solvabilisateur. Le découplage des aides du montant du loyer apparaît à cet égard comme une piste d'autant plus sérieuse que de tels scénarios seraient réalisables à budget constant. En supprimant la référence au loyer dans la formule de calcul des aides, cette réforme présenterait l'avantage de simplifier le barème et de le rapprocher de celui des autres prestations sociales versées sous condition de ressources. Les ménages supportant un loyer inférieur au plafond actuel seraient les principaux bénéficiaires de cette réforme. Les effets redistributifs seraient modestes - la réforme étant neutre pour 80 % des ménages - et principalement favorables aux ménages du premier décile. L'impact direct sur l'aide moyenne versée serait faible (de l'ordre de 10 à 14 € par an).

Plusieurs sous-scénarios sont envisageables. Un découplage partiel maintiendrait une certaine référence aux niveaux de loyer-Plafond selon les trois zones actuelles. Ses effets redistributifs en fonction du revenu seraient modestes puisque 80 % des allocataires actuels ne seraient pas concernés. Un découplage total, qui supprimerait, au-delà de la prise en compte du loyer effectif lui-même, le zonage des aides au logement pour le calcul du loyer-Plafond, n'aurait pas plus d'effets redistributifs du point de vue des revenus. De tels effets apparaîtraient en revanche entre zones, les allocataires de la zone I, la plus tendue, ne

⁹⁶ Dans la limite d'un plafond à définir.

percevant plus à logement égal une aide supérieure à celle des allocataires de la zone III. Un transfert important des aides versées aux allocataires d'Île-de-France vers les ménages résidant en zone III interviendrait donc. Si l'on souhaite éviter d'avantager les ménages résidant en zone III, un sous-scénario de découplage total ajusté de sorte qu'aucune zone ne soit avantagée pourrait être étudié. Sa mise en œuvre pourrait dégager une économie annuelle estimée à 1,3 Md€.

Toutefois, l'impact sur les prix des loyers de ce découplage reste difficile à modéliser. On ne peut ainsi prendre en compte le parc locatif social, en l'absence d'estimations disponibles sur l'effet inflationniste des aides dans ce parc. Selon les hypothèses médianes retenues par l'IPP, les différentes variantes testées n'entraîneraient qu'une diminution modeste des prix des loyers, comprise entre 0,85 % et 1,9 % si l'on se limite au seul impact statique de la réforme⁹⁷. L'effet dynamique, qui tient au fait que la modification du barème est susceptible de modifier la manière dont les loyers réagissent aux revalorisations ultérieures des aides au logement, serait beaucoup plus limité puisqu'il serait de l'ordre de deux à quatre fois plus faible que l'effet statique, 7 % seulement des ménages bénéficiaires des aides - ceux qui paient un loyer inférieur au loyer-Plafond dans le parc privé -, étant touchés par cette réforme.

Cette réforme ne permettrait pas de résoudre certaines difficultés, notamment la question de l'iniquité entre allocataires selon leur parc d'occupation. En effet, la transformation de l'aide en une allocation indépendante du loyer offrirait un avantage supplémentaire aux ménages résidant dans le parc social, dans la mesure où ils y sont plus nombreux à payer un loyer inférieur au loyer-Plafond. Afin de préserver une équité entre les deux parcs, les aides pourraient être réduites d'un montant équivalant à cet « avantage HLM » et être économisées ou réparties différemment.

Dans ces conditions, une piste de réforme plus ambitieuse pourrait consister à aller plus avant dans la voie du découplage en diluant la prestation, de manière que celle-ci ne soit plus perçue comme une aide explicitement affectée au logement. C'est dans cette optique que la fusion avec des dispositifs généraux comme le RSA ou la PPE a été testée.

C - La fusion des aides personnelles avec certains minima sociaux : une perspective ambitieuse mais souhaitable à moyen terme

1 - L'expérience britannique de réforme des aides au logement

Le constat de la mauvaise articulation entre certaines prestations d'aide sociale, dont les aides personnelles au logement font partie, a également été réalisé au Royaume-Uni. Il a conduit à engager leur fusion au sein d'un dispositif plus large. Voté en 2012 et introduit dans une première zone-test en avril 2013, le dispositif d'*universal credit* (allocation universelle)

⁹⁷ L'effet des réformes de découplage pour les ménages du secteur privé est modélisé comme la somme d'un effet revenu et d'un effet de substitution. L'effet de substitution résulte uniquement du découplage entre les aides et le montant des loyers pour les ménages situés en-dessous du loyer-Plafond. Pour un effet inflationniste d'une hausse des allocations logement compris entre 50 % et 100 %, la baisse des loyers estimée en cas de découplage serait de l'ordre de 0,85 % à 1,9 %.

visé à fusionner progressivement d'ici 2019 six minima sociaux antérieurs, dont l'allocation logement (*housing benefit*).

La réforme créant le dispositif d'*universal credit* fusionne quatre prestations sociales (*jobseeker's allowance*, *housing benefit*, *employment and support allowance* et *income support*)⁹⁸ et deux crédits d'impôt (*working tax credit* et *child tax credit*)⁹⁹. Il rassemble dans un même dispositif une importante partie des prestations destinées aux personnes d'âge actif en vigueur au Royaume-Uni et poursuit ainsi plusieurs objectifs : simplification du système d'aide et de crédit d'impôt, renforcement des incitations à la reprise d'emploi, économies de coûts de gestion. Accordée sous condition de revenu, la nouvelle aide se calcule en prenant en compte six éléments de barème. Le montant minimum de l'aide (*standard allowance*) est ainsi complété en fonction des caractéristiques du ménage demandeur. La somme initiale est complétée par l'ouverture de droits supplémentaires selon des critères d'éligibilité analogues à ceux des anciennes allocations : présence d'un enfant, prise en compte de son handicap éventuel ainsi que de l'incapacité éventuelle des membres du ménage à travailler, prise en compte d'éléments relatifs au loyer.

Du montant d'*universal credit* ainsi calculé, sont retranchés les revenus nets d'activité perçus par le ménage, ainsi que les revenus de transferts considérés comme « contributifs »¹⁰⁰. Un mécanisme d'abattement s'y ajoute. Le montant perçu est calculé de manière que chaque livre sterling supplémentaire de revenu du travail entraîne une baisse limitée à 65 centimes de l'aide perçue. Ainsi l'aide est-elle cumulable avec les revenus du travail, comme le sera la prime d'activité en France. Ce système vise donc à obtenir un rapport stable et unifié entre la baisse des revenus de transfert et la hausse des revenus d'activité, afin de lutter contre la désincitation au travail qui pouvait auparavant résulter de l'interaction entre les différentes prestations.

Lié à des obligations fortes, notamment de recherche d'emploi pour les chômeurs en capacité de travailler, le nouveau dispositif britannique vise à ramener, selon le ministère des affaires sociales, 250 000 personnes sur le marché du travail¹⁰¹. Il doit également permettre aux personnes éloignées de l'emploi d'apprendre à gérer un budget mensuel, la nouvelle prestation étant désormais versée mensuellement et non de manière hebdomadaire comme l'était préalablement le *housing benefit*.

La mise en place de la réforme a connu des difficultés. Initialement prévue pour la fin de 2017, la généralisation du nouveau dispositif a été décalée de deux ans. La mise en œuvre de l'*universal credit*, dispositif fondé sur une relation avec l'utilisateur passant quasi-exclusivement par internet, s'est en effet heurtée à d'importants problèmes informatiques. Parallèlement, de fortes critiques internes au ministère sur la méthode de conduite de la réforme ont compliqué les débuts de sa mise en œuvre.

⁹⁸ Respectivement: allocation chômage, aide au logement, allocation d'emploi et de soutien réservée aux personnes présentant une incapacité totale ou partielle de travail, et enfin le soutien au revenu dont le principe rejoint celui du RSA.

⁹⁹ Respectivement : le crédit d'impôt travail qui peut être assimilé à la PPE et le crédit d'impôt enfant.

¹⁰⁰ Sont classés sous ce terme les revenus de transferts justifiés par des cotisations ou des contributions préalables.

¹⁰¹ *National Audit Office, Universal Credit : progress update*, 26 novembre 2014.

Du fait des retards pris, la nouvelle prestation concernait seulement 17 850 personnes en octobre 2014, soit 0,3 % du total visé pour décembre 2019¹⁰². En tout état de cause, l'introduction de l'*universal credit* montre que notre voisin britannique, confronté à des problématiques similaires aux nôtres, a décidé de s'engager dans une réforme globale. S'il convient de prendre en compte les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme britannique, ainsi que son coût (700 M€¹⁰³ de frais engagés depuis 2010, selon la Chambre des communes), celle-ci constitue un point utile de comparaison. Mise en œuvre de manière trop récente, il est cependant encore trop tôt pour juger de sa capacité à corriger les imperfections du système précédent.

2 - Le scénario d'intégration des aides personnelles au logement dans les minima sociaux

La France compte aujourd'hui un nombre relativement élevé de minima sociaux (neuf). Dans leur calcul, le traitement de l'aide au logement pour la prise en compte des ressources des allocataires n'est pas homogène. Par exemple, un « forfait logement » vient déduire le montant de RSA versé, alors que les bénéficiaires de l'AAH perçoivent une « majoration pour vie autonome » s'ils vivent dans un logement indépendant.

Dès lors que le constat de la mauvaise articulation entre le RSA et les aides au logement est posé, et que ses conséquences en termes de potentielles désincitations au travail semblent manifestes¹⁰⁴, le versement simultané des aides au logement et des minima sociaux pour les personnes d'âge actif (RSA, AAH et ASS) mérite d'être analysé dans le contexte de la fusion annoncée du RSA « activité » et de la PPE dans une « prime d'activité »¹⁰⁵.

La simulation réalisée par la Cour s'est concentrée sur la fusion des aides au logement avec le RSA, dans toutes ses composantes, et la PPE pour deux raisons. D'une part, la fusion de l'AAH et de l'ASS avec l'ancien revenu minimum d'insertion (RMI) et l'ancienne allocation pour parent isolé (API) ayant été envisagée mais repoussée en 2008 lors de la création du RSA, il semblait difficile de tester une fusion élargie. D'autre part, l'ASS, qui est versée par Pôle emploi et non par les CAF, n'a pas pu être intégrée dans la simulation réalisée.

Cette simulation a été réalisée à budget constant. Elle pourrait être prolongée par une hypothèse de réduction de l'enveloppe globale de crédits consacrée aux prestations concernées.

À l'instar des autres simulations effectuées, plusieurs scénarios de réforme ont été testés, en fonction de l'objectif assigné à la prestation nouvelle issue de la fusion. En effet, ont été recherchés soit le maintien du revenu disponible des personnes sans ressources bénéficiant

¹⁰² House of Commons, Public Accounts Committee, "Universal credit : progress update", 25 février 2015.

¹⁰³ Soit environ 950 M€.

¹⁰⁴ Cf. également Olivier Bargain « Enjeux et principes d'une refonte du système redistributif français », Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2014.

¹⁰⁵ Le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi présenté par le Gouvernement le 22 avril dernier prévoit la fusion de ces deux dispositifs et leur remplacement, à compter du 1^{er} janvier 2016, par une prestation sociale unique, la « prime d'activité », ouverte aux actifs dont la rémunération serait voisine du SMIC. Comme les aides personnelles au logement, cette prime d'activité devrait être versée par la CNAF et la CCMSA.

auparavant des aides au logement et du RSA « socle », soit le rétablissement d'une incitation à la reprise d'activité, qui permettrait à la nouvelle prestation de se rapprocher des objectifs de la future prime d'activité.

Les simulations réalisées permettent de recenser les avantages et inconvénients attendus d'une telle réforme selon l'objectif retenu.

Dans le premier scénario testé, où l'objectif est de maintenir le revenu disponible des personnes sans ressources, la nouvelle prestation se révélerait tout aussi redistributive qu'auparavant et permettrait, si l'on incluait une mesure des loyers implicites, de compenser l'absence actuelle de prise en charge des propriétaires occupants pauvres par les aides au logement. Les ménages du premier décile de revenus bénéficieraient d'une augmentation de 8 % de leur revenu disponible. Cependant, ce scénario ne permet pas de corriger le déficit d'incitation à la reprise d'activité, tel que constaté dans le système antérieur.

Dans le second scénario, l'objectif d'incitation à la reprise de l'activité ne serait rempli qu'au prix d'une diminution de 16 % du montant du revenu de remplacement pour les ménages sans ressources.

Dans les deux cas, plus des deux tiers des ménages ne seraient pas affectés par la réforme. Toutefois, les locataires du 1^{er} décile de revenu, les propriétaires occupants et les jeunes actifs de moins de 25 ans en seraient des bénéficiaires nets. Les locataires du parc social seraient plus affectés que ceux du parc privé, ce qui contribuerait à la réduction de l'« avantage HLM ».

Les difficultés de mise en place d'une telle prestation ne sauraient être méconnues. Il conviendrait en premier lieu de définir le champ des bénéficiaires de cette nouvelle prestation. En effet, le RSA, la PPE et les aides au logement ne couvrent pas nécessairement la même population, le RSA n'étant par exemple ouvert qu'à partir de 25 ans, sauf exception. La question se pose de la même façon pour les personnes de plus de 65 ans, qui ne peuvent bénéficier du RSA. Ensuite, la fusion des deux aides appellerait un choix relatif à leur périodicité : le RSA est recalculé tous les trois mois sur le fondement d'une déclaration trimestrielle de revenus communiquée par le bénéficiaire, tandis que les aides au logement privilégient la référence aux revenus de l'année N-2. Une troisième difficulté tiendrait aux conséquences budgétaires d'une telle réforme, les prestations actuelles présentant un profil profondément différent en termes de taux de non recours, faible pour les aides au logement, même s'il est sous-estimé, et relativement élevé pour le RSA, spécifiquement pour sa composante « activité ». Or, les données manquent pour estimer au plus juste l'impact d'une fusion des aides sur le taux de non recours de la nouvelle prestation.

À cette complexité peuvent être ajoutés d'autres effets potentiels, encore mal évalués, concernant certaines catégories d'allocataires. En effet, la fusion impliquerait la fin du mécanisme du tiers-payant. Dans un tel schéma, il n'est pas exclu que certains bailleurs refusent de louer à certains ménages parmi les plus en difficulté, arguant de la disparition de l'assurance de paiement que constitue pour eux l'aide au logement versée en tiers-payant. Ce risque pourrait cependant être compensé par la mise en place d'un dispositif de garantie approprié.

Si les simulations réalisées sont précieuses pour évaluer l'impact d'une telle fusion, elles pourraient être ultérieurement enrichies de telle manière qu'elles puissent inclure

également d'autres minima sociaux comme l'ASS, voire l'allocation de solidarité aux personnes âgées - la question des étudiants pouvant être traitée par ailleurs -, afin d'améliorer la redistributivité globale du système sans laisser de populations cibles en dehors du nouveau dispositif.

Toutefois, il convient de ne pas s'arrêter à ces complexités. Comme au Royaume-Uni, la perspective de l'intégration des aides au logement dans cette nouvelle prestation fusionnant certains minima sociaux devrait contribuer à une simplification accrue des dispositifs sociaux en faveur des bas revenus. Cela rendrait une certaine liberté d'utilisation de la somme versée à l'allocataire tout en limitant la connaissance par le propriétaire bailleur de l'aide versée affectée à la dépense de logement, ce qui permettrait de lutter contre l'effet inflationniste. Cela améliorerait également la cohérence du « bouclier social » et réduirait les interférences constatées entre les divers dispositifs. Enfin, une fusion permettrait de corriger les effets déstabilisateurs liés aux interactions entre des aides multiples et, vraisemblablement les effets désincitatifs, en termes de retour à l'emploi, résultant de taux marginaux d'imposition élevés pour les ménages les plus modestes.

Le tableau n° 19 ci-après récapitule les avantages et inconvénients des trois propositions simulées par la Cour. Il fait ressortir l'avantage comparatif du scénario de fusion des aides au logement avec le RSA et la PPE, qui permet de réduire les effets inflationnistes des aides, de diminuer les inégalités actuelles tenant au statut d'occupation (parc privé et social, locataires et propriétaires) et d'améliorer l'incitation au retour à l'emploi de leurs bénéficiaires. Aucun de ce scénarios ne permet en revanche de réduire significativement les inégalités territoriales, celles-ci tenant à la nature même du zonage.

Tableau n° 19 : synthèse de l'impact des scénarios de réforme des aides personnelles au logement

	Réduction des effets inflationnistes	Redistribution horizontale entre zones	Redistribution horizontale selon la composition du ménage	Redistribution verticale	Équité entre les parcs	Équité entre propriétaires et locataires	Incitation au retour à l'emploi
Découplage du loyer et des aides							
Partiel	+	=	+	+	--	=	=
Total	++	--	+	+	--	=	=
<i>Sans zone gagnante</i>							
Total	++	--	+	+	--	=	=
<i>Parcs privés et social séparément</i>							
Partiel	+	=	+	+	=	=	=
Total	++	--	+	+	=	=	=
Fusion des APL, du RSA et de la PPE							
Maintien du revenu minimum	+++	--	=	=	=	+	=
Prestation plus incitative	+++	--	=	--	=	+	++
Variante intermédiaire	+++	--	=	-	=	+	+
Intégration à l'impôt sur le revenu							
Déduction complète des loyers	+	--	=	=	++	+++	=
Déduction des loyers sous plafond	++	--	=	=	+	++	=

Source : rapport IPP pour la Cour des comptes, décembre 2014 « Réformer les aides personnelles au logement »

La Cour considère ainsi que la fusion des aides personnelles avec certains minima sociaux semble l'option à terme la plus pertinente pour améliorer l'efficacité des aides au logement. Les responsables de la DHUP, de la DGCS et de la CNAF ayant confirmé leur intérêt pour cette piste de réforme, la Cour recommande à ces administrations et organismes

d'entreprendre l'étude de la fusion des aides au logement avec certains minima sociaux et d'expertiser les conditions dans lesquelles les difficultés liées aux interactions actuelles entre les aides au logement et la future prime d'activité pourraient être levées.

CONCLUSION

Il est devenu nécessaire de redonner aux aides personnelles au logement toute leur efficacité.

De nombreuses pistes de réforme ont été avancées ces dernières années à l'occasion de travaux d'enquête et d'inspection. Plusieurs d'entre elles ne paraissent guère pertinentes, qu'il s'agisse du pilotage des aides par le taux d'effort, de la fusion des aides ou de l'accélération de la prise en compte des ressources des bénéficiaires.

D'autres pistes apparaissent plus fructueuses comme la stabilisation temporelle des ressources prises en compte pour la perception des aides, l'introduction d'une meilleure adéquation avec les revenus des locataires du parc social pour réduire les inégalités entre les parcs, un pilotage mieux coordonné des dépenses ou une plus grande rigueur dans l'appréciation de la situation des logements des bénéficiaires.

Ces orientations ne permettront cependant pas de restaurer l'efficacité d'un régime conçu il y a quarante ans. L'évolution des besoins en logement et des caractéristiques de la population bénéficiaire des aides appelle ainsi une approche systémique visant à refonder le régime d'aide comme d'autres pays l'ont fait récemment. À cet égard, la seule déconnexion des aides et du niveau de loyer ou l'intégration des charges de logement dans les revenus pris en compte fiscalement ne paraissent pas les meilleures options. C'est dans le rapprochement des aides personnelles et des minima sociaux, souvent déjà perçus par les bénéficiaires des aides, que paraît résider la solution permettant d'optimiser la prise en compte des besoins en logement des plus modestes, la limitation des inégalités constatées et la maîtrise des finances publiques.

Conclusion générale

Alors que les aides personnelles au logement vont atteindre en 2015 un montant qui devrait dépasser 18 Md€, nombre des constats dressés par la Cour en 2007 se révèlent toujours d'actualité : multiplicité des objectifs poursuivis, difficulté à maîtriser l'interaction avec le logement social, faiblesse du zonage, sous-estimation des financements budgétaires nécessaires. En revenant sur le sujet en 2010, la Cour avait déjà observé que, bien que ces constats soient largement partagés, aucune réforme permettant de répondre aux défis posés par l'évolution de ces prestations n'avait été sérieusement engagée. Le présent travail confirme l'incertitude des perspectives de financement des aides personnelles, met en évidence leur caractère instable et imprévisible pour ses bénéficiaires et montre leurs effets négatifs sur la reprise éventuelle d'activité. Dans ces conditions, compte tenu de la difficulté de contenir la dépense en période de faible croissance et alors même que le nombre de bénéficiaires, qui a continué de progresser en 2014, dépasse désormais 13 millions de personnes, il ne semble plus possible de différer la réforme d'un instrument conçu dans un contexte historique sensiblement différent de celui d'aujourd'hui.

En effet, les moyens jusqu'ici habituellement employés pour contenir le coût des aides, tels que la sous-indexation de leurs paramètres encore pratiquée en 2014, ne suffiront plus à préserver leur financement. Parallèlement, leur effet de soutien de la demande de logement s'érode, et entretient en outre un niveau élevé des loyers, tandis que leur effet sur l'offre demeure marginal.

Alors même que l'effort financier des Français pour se loger n'est pas supérieur à celui de leurs voisins européens, la principale qualité des aides personnelles consiste dans leur caractère redistributif. Celui-ci s'accommode toutefois d'inégalités marquées entre les bénéficiaires selon qu'ils soient propriétaires ou locataires, logés dans le parc social ou privé. Dans le parc privé, cet effet redistributif des aides et leur capacité à favoriser l'accès au logement sont remis en cause par des effets inflationnistes sur certains segments du marché du logement. Les aides conçues dans les années 1970 apparaissent par ailleurs moins adaptées qu'auparavant à l'évolution des modes de vie, des parcours résidentiels et des aléas de la vie professionnelle, qui sont aujourd'hui bien éloignés du modèle traditionnel d'une « trajectoire résidentielle normée, aboutissant à l'accès à la propriété d'une maison individuelle et correspondant à un couple parental stable avec plusieurs enfants »¹⁰⁶. La complexité de la réglementation et les coûts de gestion des aides montrent que des marges de progrès existent.

Un tel constat est partagé par la plupart des administrations et organismes concernés, que la Cour a interrogés (ministère chargé du logement, direction générale du Trésor, direction du budget, DSS, DGCS et CNAF).

¹⁰⁶ Avis sur le logement du Haut Conseil à la famille – mai 2012.

C'est pourquoi il conviendrait d'étudier dès maintenant, comme d'autres pays voisins l'ont fait, une refonte des aides personnelles au logement qui s'inscrirait dans une vision plus large et rapprocherait celles-ci des minima sociaux.

Préparer une telle perspective n'exclut pas d'envisager dès maintenant plusieurs mesures en vue d'une amélioration de l'équité des aides, d'une simplification de leur gestion et d'un progrès dans la connaissance de leur dynamique et de leurs effets. Ces aménagements permettraient d'améliorer partiellement le système actuel.

Sans méconnaître les difficultés d'une réforme du régime des aides, la Cour estime que celle-ci est nécessaire pour rétablir l'efficacité d'une intervention publique cruciale pour la cohésion sociale, tout en contribuant au redressement des finances publiques.

Glossaire

AAH : Allocation aux adultes handicapés

AL : Allocations logement (ALF et ALS)

ALF : Allocation logement à caractère familial

ALS : Allocation logement à caractère social

API : Allocation de parent isolé

APL : Aide personnalisée au logement (instituée en 1977)

ASS : Allocation de solidarité spécifique

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

COG : Convention d'objectifs et de gestion (CNAF)

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DSER : Direction des statistiques, des études et de la recherche (CNAF)

DSS : Direction de la sécurité sociale

DTR : Déclaration trimestrielle de revenu

FNAL : Fonds national d'aide au logement

FNPF : Fonds national des prestations familiales

FSL : Fonds de solidarité logement

HCF : Haut-conseil de la famille

HLM : Habitat à loyer modéré

IPC : Indice des prix à la consommation

IPP : Institut des politiques publiques (École d'économie de Paris)

IRL : Indice de référence des loyers

MAP : Modernisation de l'action publique

PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction

PRE : Prime de retour à l'emploi

PTZ : Prêt à taux zéro

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de solidarité active

SOeS : Service de l'observation et des statistiques (CGDD)

Définitions

Bouclage : entamée en 1985 et achevée entre 1990 et 1993, la réforme du bouclage consiste en la généralisation des aides personnelles au logement aux ménages qui n'en bénéficiaient pas auparavant (étudiants notamment) afin d'éviter les ruptures de parcours

Conventionnement : acte d'engagement signé entre l'État et le bailleur pour donner l'éligibilité du logement à l'APL. Ce conventionnement implique une condition de décence du logement et impose de le louer à un loyer plafonné avec respect des conditions d'actualisation. Elle engage également les bailleurs à signaler aux liquidateurs de l'aide les situations d'impayés de loyers

Indice de référence des loyers (IRL) : indice trimestriel servant de base depuis 2006 pour la révision des loyers, l'IRL se calcule à partir de la moyenne, sur les 12 derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers

Indus : somme perçue de manière injustifiée par un locataire en raison d'une erreur de l'organisme payeur ou du bénéficiaire

Parcours résidentiel : évolution des modes de logement des ménages au long de leur vie.

Rappel : paiement que la CAF effectue au titre d'une période antérieure

Recouvrement : récupération par l'organisme payeur de l'indu (aussi appelée répétition)

Reste à charge : dépense de logement non couverte par les aides au logement, égal au loyer et aux charges déduction faite de l'APL

Reste à vivre : revenu total d'un ménage, diminué de sa charge financière nette. Il peut être rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage. Il permet de mesurer le revenu disponible pour les autres dépenses que celles liées au logement.

Revenu d'exclusion : niveau de revenu du ménage au-dessus duquel l'aide ne peut être allouée

R0 : montant forfaitaire dépendant du niveau du RSA socle et de la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Intégré au barème, il a pour objectif de ne pas sous-estimer la part des minima sociaux dans les revenus des ménages pour le calcul de l'aide. Il croît avec la taille de la famille

Seuil de pauvreté : il est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. La France, comme Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie

Taux de diffusion : part des aides personnelles auprès de la population

Taux d'effort : proportion du revenu que le ménage consacre à ses dépenses pour le logement (loyer, charges) Par rapport au taux d'effort brut, le taux d'effort net (Loyer + charges – APL / Ressources) retrace les dépenses de logements les dépenses d'aides personnelles

Tiers-payant : possibilité pour le bailleur de recevoir directement l'aide au logement à laquelle son locataire a droit.

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de saisine du président de la commission des finances du Sénat

KCC A1408729 KZZ
04/12/2014



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des
comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 2 décembre 2014

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

MICHÈLE ANDRÉ

PRÉSIDENTE
DE LA COMMISSION DES
FINANCES

- le Crédit immobilier de France ;
- les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'Etat ;
- les aides personnelles au logement ;
- la journée défense et citoyenneté ;
- les personnels non affectés de la fonction publique de l'Etat.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Les trois premières enquêtes pourraient être remises avant le 15 juillet 2015 tandis que, en application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux dernières le seraient au cours du premier semestre de 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle André

Réponse du Premier président de la Cour des comptes au président de la commission des finances du Sénat



1406167

Le Premier président

Le 11 DEC. 2014

Madame la Présidente,

En réponse à votre courrier en date du 2 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Les rapports sur *le Crédit immobilier de France et les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'Etat* seront réalisés par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet. Le rapport sur les *aides personnelles au logement* sera préparé par une formation interchambres associant les troisième, cinquième et sixième chambres de la Cour et présidée M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre. Ils devraient pouvoir vous être remis avant le 15 juillet 2015.

Ces trois enquêtes viendront en complément des rapports sur le *fonds CMU* et sur le *bilan de l'autonomie des universités*, qui vous seront remis respectivement pour le 31 mars et le 30 juin 2015.

Pour le premier semestre 2016, la première chambre réalisera l'enquête sur *les personnels non affectés de la fonction publique d'Etat*, et la deuxième chambre, présidée par M. Guy Piolé, préparera le rapport sur la *journée défense et citoyenneté*.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes. M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Annexe n° 2 : les réformes britanniques de l'aide au logement

L'aide au logement relève au Royaume-Uni d'une approche purement sociale. Introduite en 1983 à la suite du *Social security Act* intervenu deux ans plus tôt, la législation relative au « *housing benefit* » se réfère exclusivement à une volonté de soutien des revenus des personnes modestes confrontées à des difficultés de logement.

Allocation financée par l'État versée sous condition de ressources, elle est gérée par les collectivités territoriales (*localities*) et payée aux locataires du parc social comme du parc privé. Le niveau de base de l'allocation est lié au niveau du minima social de référence (*income support*), le niveau final de l'aide accordé dépendant de trois facteurs : l'âge du bénéficiaire (actif ou non), la composition du ménage et la différence entre besoins et ressources, ce qui s'apparente à un calcul du taux d'effort. La prise en charge du montant du loyer par le *housing benefit* peut atteindre 100 % du loyer de référence (hors charges).

La dérèglementation des loyers du parc privé en 1989 a poussé les autorités britanniques à introduire des éléments de contrôle dans la gestion de la prestation. Un plafond de loyer fut créé afin de lutter notamment contre l'effet possiblement inflationniste dans un marché où les propriétaires devenaient libres d'adapter leurs loyers au niveau de l'aide.

En 2002, le gouvernement britannique a annoncé son intention d'engager une réforme importante du *housing benefit*. La réforme devait permettre de décorrélérer le niveau de la prestation du niveau effectif du loyer. Si l'introduction du loyer-Plafond avait déjà permis au *housing benefit* de progresser dans cette voie, il s'agissait alors de ne plus tenir compte du loyer du locataire bénéficiaire dans le calcul de l'aide. Cette réforme ambitieuse n'abandonnait toutefois pas totalement la référence au niveau des loyers. Elle fut instaurée à partir de 2003 de manière progressive et étendue au plan national en 2008.

Cette réforme, qui ne concernait que le secteur privé locatif, a créé la *local housing allowance*, prestation qui ne mettait pas fin au *housing benefit* mais constituait une nouvelle manière de le calculer. Instaurée uniquement pour les nouvelles demandes, le *housing benefit* est alors calculé en fonction de la taille et de l'emplacement du logement ainsi que de la composition du ménage. Une fois ces paramètres pris en compte, un loyer de référence, est appliqué, qui équivaut à la médiane du niveau des loyers pratiqués au sein de l'unité territoriale de référence.

Cette politique de déconnexion du lien direct entre montant pratiqué au niveau de chaque logement et montant de la prestation visait plusieurs objectifs dont notamment :

- une plus grande équité, l'aide devant être identique au sein de zones considérées comme homogènes, à catégorie de logement et de composition familiale donnée ;

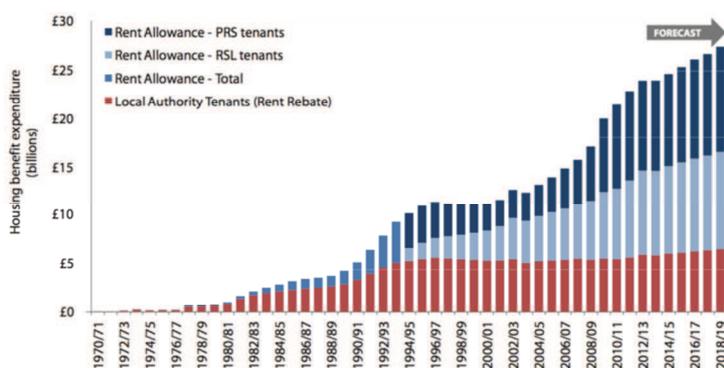
- une liberté de choix nouvelle, puisque l'allocation étant fixe par type de logement dans la zone considérée, elle permet potentiellement aux ménages de bénéficier d'un taux d'effort négatif en conservant le surplus d'allocation (jusqu'à 15 £ par semaine). Les allocataires peuvent donc faire des choix de logement en fonction de leur préférence pour le revenu ou pour l'espace occupé ;

- une plus grande responsabilité personnelle des allocataires, la décision étant prise de verser la prestation directement aux ménages au détriment du versement en tiers-payant qui était antérieurement largement répandu.

Des retombées en termes d'économies budgétaires étaient également attendues.

Cette réforme n'a pas manqué de poser des problèmes. Les zones de référence (*broad market rental areas* alias BMRAs) ont ainsi été jugées trop larges par de nombreux acteurs. La *Valuation Office Agency* chargée de les déterminer appliquait cependant une volonté politique de construire des zones relativement étendues. Le territoire du Royaume-Uni a ainsi été divisé en 153 BMRAs. La controverse sur la taille de ces zones, qui pu donner lieu à des contentieux a mis en évidence les difficultés particulières du zonage. La largeur des zones entraînerait de surcroît des effets pervers. À niveau d'allocation fixe pour un bien semblable, elles inciteraient les locataires à se loger dans des zones éloignées des centre-villes ou à privilégier des situations de surpeuplement. Cet effet va à l'encontre des objectifs de mixité sociale et d'accès à l'emploi pourtant mis en avant par le gouvernement britannique.

Par ailleurs, les dépenses de *housing benefit* ont connu une progression importante depuis dix ans, qui devait encore s'accroître jusqu'en 2018 :



Source: DWP

Le gouvernement britannique a donc annoncé en 2010 son intention de réduire les dépenses. En avril 2011, un changement de calcul de la *local housing allowance*, qui détermine le niveau de *housing benefit* au sein de chaque BMRA, a été introduit. Celle-ci n'est plus fondée sur la médiane des loyers de la zone, mais sur le 30^{ème} centile des loyers de la zone. De plus, un plafond maximum d'aide a été établi par type de logement, fixé à 258,06 £ par semaine pour un appartement d'une chambre et augmentant progressivement jusqu'à 412,89 £ pour un appartement de quatre chambres.

La maîtrise des dépenses, devenue prioritaire, a entraîné d'autres ajustements techniques. En avril 2011, est entrée en vigueur la suppression de la possibilité de conserver le « surplus » du *housing benefit* lorsque le ménage vit dans un logement au loyer plus faible que le loyer de référence de la *local housing allowance*. La liberté de choix mise en avant par le gouvernement comme objectif de la réforme de 2008 fut dès lors restreinte.

Par ailleurs, un débat sur l'indexation du *housing benefit* sur l'inflation a eu lieu. Le *Welfare Reform Act* de 2012 a ainsi prévu une indexation sur l'inflation et non plus sur l'évolution du prix des loyers à partir d'avril 2013. L'indexation a ensuite été modifiée pour être fixée à 1 % par an. Des exceptions ont toutefois été prévues dans les zones où l'augmentation du niveau des loyers est très importante. Lors de la première année d'application 35 BMRAs, dont plusieurs du Grand Londres, ont obtenu une dérogation et bénéficié d'une revalorisation de 4 %. Les gains attendus de la réforme, revus à la baisse, devaient atteindre 225 M£ d'ici 2014/2015.

Parallèlement, une réforme du *housing benefit* dans le parc social est intervenue. Elle vise notamment à renforcer l'adéquation de l'offre et de la demande de logement social en permettant une meilleure rotation du parc. Elle permet également un gain budgétaire, même s'il devrait être minime. Ainsi, une pénalité a été créée pour les locataires du parc social en situation de sous-peuplement. La prestation se voit réduite de 14 % pour les locataires ayant une pièce non utilisée, et de 25 % pour deux pièces.

À terme, le *housing benefit* a vocation à être fondu au sein de *l'universal credit*, prestation universelle unifiant six prestations sociales instituée en février 2013 et pilotée par le *Department of Works and Pensions*. Cette réforme - dont la mise en œuvre progressive, prévue initialement pour 2017, l'est désormais pour 2019 - présente un degré d'avancement trop limité pour qu'il soit possible d'en tirer déjà des enseignements définitifs. Elle souligne la vocation d'aide au revenu du *housing benefit*. Ainsi, les débats britanniques laissent peu de place à la question de l'effet inflationniste ou à la question de l'impact de l'aide au logement sur l'offre, le *housing benefit* étant considéré comme une pure prestation sociale.