

RENFORCER
LES AIDES
PERSONNELLES
AU LOGEMENT
À LA SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE



RENFORCER LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT À LA SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES



MARIE-ARLETTE **CARLOTTI**
PRÉSIDENTE DU HAUT COMITÉ POUR
LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Depuis des années, les loyers pratiqués se trouvent de plus en plus déconnectés des revenus

des ménages, les logements abordables manquent cruellement, plongeant notre pays dans une crise aux dégâts sociaux, humains et économiques considérables.

A ce contexte, s'ajoute aujourd'hui une pandémie sans précédent qui frappe la France et le monde. Cette crise écologique et sanitaire débouche sur une crise économique et sociale. Les acteurs publics et associatifs constatent actuellement une hausse inquiétante de la pauvreté et des inégalités sur le territoire, dans des proportions bien plus fortes qu'après la crise économique de 2008. Pourtant, la France dispose de nombreux instruments de protection sociale qui ont fait leurs preuves en matière de lutte contre la pauvreté et, en particulier, en matière d'accès au logement. Notre modèle social a permis d'amortir en partie les pertes de revenus pendant le premier confinement. Mais aujourd'hui, la crise sanitaire s'installe dans la durée nous obligeant à renforcer les aides sociales afin d'éviter une explosion des situations de grande pauvreté.

Cela passe par un élargissement et une augmentation des aides personnelles au logement. Le Gouvernement a pris de nombreuses mesures d'urgence avec des moyens supplémentaires pour la mise à l'abri des personnes sans logement ou la mise en place d'aides sociales exceptionnelles. Les bailleurs publics et privés signalent actuellement une augmentation des impayés et anticipent une forte augmentation des procédures d'expulsion. Il est temps de sortir de l'urgence et de tarir le flux des expulsions. Les personnes sans logement ou mal logés ont besoin encore plus qu'hier du soutien massif de la collectivité.

La pandémie a montré avec une acuité plus grande encore l'importance de disposer d'un logement, d'y accéder et de s'y maintenir. Le logement offre une protection, pour soi et pour les autres, et demeure essentiel pour construire sa vie. C'est dans ces conditions que le Haut Comité formule plusieurs propositions visant à augmenter et redimensionner la politique des aides personnelles au logement pour répondre à l'urgence et préparer l'avenir.

SOMMAIRE

EDITO	5
INTRODUCTION	9
LES AIDES AU LOGEMENT : UN MÉCANISME PUISSANT ET STRUCTURÉ, CENTRÉ SUR LE LOGEMENT CONTRE LA PAUVRETÉ	11
L'EFFET INFLATIONNISTE DES AIDES AU LOGEMENT N'EST PAS DÉMONTRÉ À CE JOUR	14
LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, UN OUTIL DE REDISTRIBUTION SOCIAL ESSENTIEL, CIBLÉ SUR LES MÉNAGES MODESTES, EN DÉPIT DE L'ACCUMULATION DES MESURES RESTRICTIVES	15
SYNTHÈSE DES MESURES PROPOSÉES	23
GLOSSAIRE	25

INTRODUCTION

La crise sanitaire impacte lourdement les populations les plus fragiles. Elle exacerbe les inégalités sociales et les problématiques de mal-logement. Les sans-abri, les habitants des logements indignes ainsi que les locataires pauvres du parc social et privé ont été plus durement touchés que les autres ménages. La crise a montré que les mesures sanitaires sont difficiles à mettre en œuvre et à vivre au quotidien pour les personnes les plus fragiles. L'arrêt de l'économie a aggravé la précarité : la faim touche aujourd'hui les territoires les plus pauvres, en particulier les quartiers prioritaires de la ville ou encore le Département de la Seine-Saint-Denis qui paye un lourd tribut à la pandémie.

Les autorités ont adopté plusieurs mesures utiles dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire pour répondre aux problématiques de mal-logement, encore plus criantes aujourd'hui. Il a notamment été décidé de reporter la fin de la trêve hivernale et de renforcer la mise à l'abri des personnes à la rue ou occupant des habitats de fortune.

S'agissant des aides personnelles au logement (APL), la réforme de la prise en compte de la contemporanéité des ressources dans le calcul du montant de l'APL, était censée économiser 1,3 milliards d'euros. La mesure n'est toutefois pas abandonnée alors qu'une explosion des impayés représente un risque sérieux dans la période à venir.

Plus récemment, afin d'aider les plus modestes à faire face aux conséquences de la crise sanitaire, le Gouvernement a adopté plusieurs mesures ponctuelles d'aides sociales. Ainsi, les foyers allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) percevront une aide de 150 €, à laquelle s'ajoutent 100 € supplémentaires par enfant à charge. Par ailleurs, toutes les familles bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL) qui ne touchent pas le RSA ou l'ASS bénéficieront d'une aide de 100 € par enfant à charge. En juin, une aide ponctuelle de 200 € a été attribuée au moins de 25 ans percevant l'APL.

La sortie de crise présente des enjeux importants en matière de droit au logement. Les bailleurs constatent une augmentation des impayés et le risque d'une explosion des procédures d'expulsion. Les aides personnelles au logement sont un outil essentiel pour l'accès et le maintien dans le logement. Ces aides doivent mieux couvrir les dépenses de logement des personnes les plus modestes.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées appelle à des mesures fortes en matière de logement permettant d'amortir la crise économique et sociale qui se profile à la sortie de la crise sanitaire. Nous proposons ici plusieurs mesures destinées à renforcer les aides personnelles au logement. Si cette question ne peut être dissociée d'une réflexion globale sur une augmentation des aides à la pierre pour rendre les logements plus accessibles, le présent avis cible principalement les aides personnelles au logement.

(1)

LES AIDES AU LOGEMENT : UN MÉCANISME PUISSANT ET STRUCTURÉ, CENTRÉ SUR LE LOGEMENT CONTRE LA PAUVRETÉ

En 2018, l'ensemble des aides sociales et fiscales au logement s'élève à 39,6 milliards d'euros. Elles représentent plus de 40 % des dépenses publiques pour le logement selon la Cour des comptes. En 2013, la France a consacré 1 % de son PIB aux allocations logement, soit une part similaire à celle consacrée depuis 1996. Les aides sociales et fiscales au logement sont en recul de 4,9 % après une baisse de 1,5 % en 2017.

Les prestations sociales contribuent pour près de la moitié (47 %) à ce recul, les avantages fiscaux pour 29 % et les avantages de taux pour 21 %.

Le logement est une activité qui rapporte par ailleurs d'importantes recettes au Trésor public. Les recettes publiques venant du logement sont estimées à 77,5 milliards d'euros et progressent de 3,8 % par rapport à 2017¹.

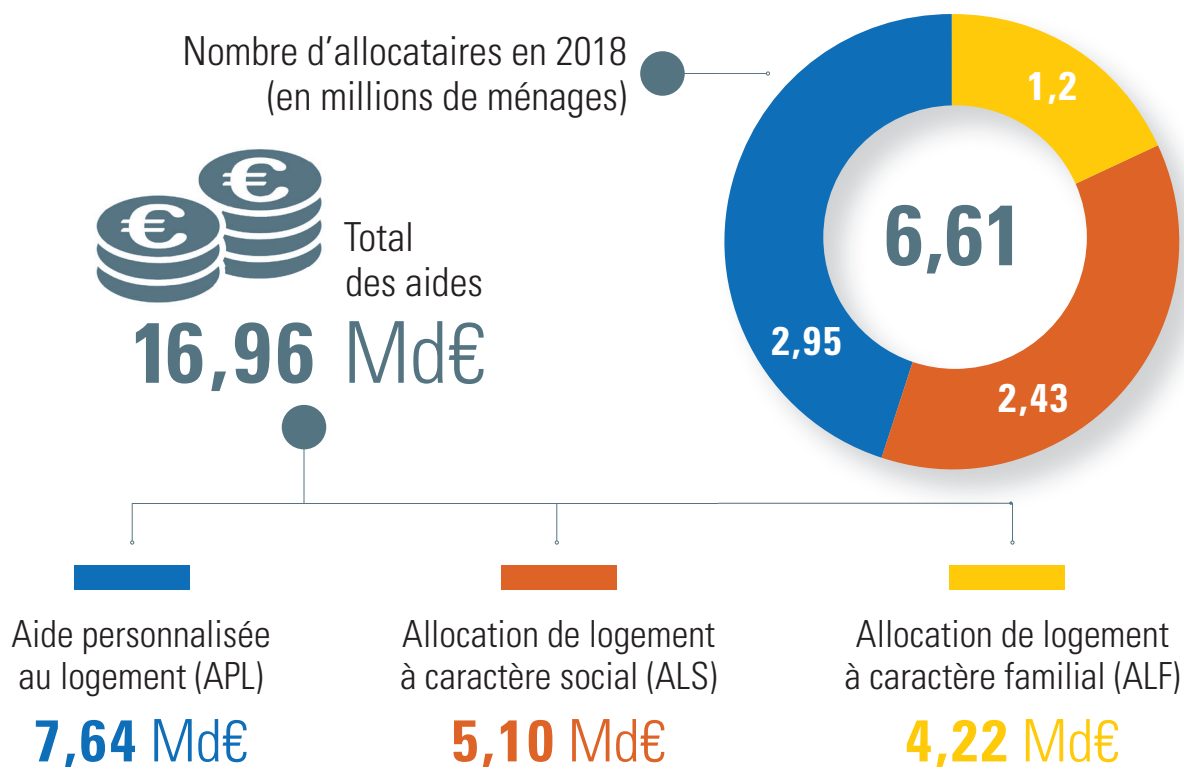
Historiquement, les aides au logement reposent sur deux piliers : les aides à la pierre visant à soutenir la construction de logement et les aides personnelles au logement versées aux ménages pour supporter les dépenses de logement. Les aides personnelles au logement occupent une place à part dans le système de prestations sociales dans la mesure où elles sont affectées par nature à un bien particulier, la dépense de logement. Elles sont ciblées sur les ménages locataires et propriétaires aux ressources modestes. Conçues comme un instrument majeur des politiques de logement, les aides personnelles au logement jouent également un rôle redistributif important.

Il existe trois aides personnelles au logement. Les deux premières aides concernent le parc privé et, la dernière, l'aide personnalisée au logement, couvre uniquement le parc social de logements conventionnés ou ayant bénéficié de prêts aidés de l'Etat (parc public et parc privé bénéficiant des aides de l'ANAH, Agence nationale de l'habitat). L'aide personnalisée au logement en matière d'accession, dite APL accession, a été supprimée par la réforme de 2017 (à compter du 1^{er} février 2018).

Les aides personnelles au logement se répartissent ainsi en deux grandes catégories d'allocations, celles distribuées dans le parc privé libre, les allocations logement (AL), et l'aide personnalisée au logement distribuée dans le parc social, public et privé, conventionné avec l'Etat. Il s'agit de :

- l'allocation de logement familiale (ALF) créée en 1948 destinée aux familles ou aux jeunes mariés ;
- l'allocation de logement sociale (ALS), créée en 1971 et destinée aux personnes modestes sans charge de famille et qui ne peuvent prétendre à une autre aide au logement ;
- et l'aide personnalisée au logement, créée en 1977 dans le cadre de la réforme des aides à la pierre conçue comme un complément individualisé des aides publiques au logement social. L'APL accession a été supprimée par la réforme de 2017.

(1) *Compte du logement 2018* - Rapport de la Commission des comptes du logement.



Source : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020 (2020)*, Tome I - Les aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement s'inscrivent pleinement dans le cadre d'une politique familiale. Elles sont financées majoritairement par l'Etat (à 78,5 %) et le reste par les cotisations de la participation des employeurs à l'effort de construction (Action logement, ex 1 % logement) alimentant le Fonds national des aides au logement (FNAL). Pour 2020, un abondement du FNAL par Action Logement était prévu à hauteur de 500 millions d'euros.

Ces aides ont pour objet de diminuer la charge des dépenses de logement des locataires qui en bénéficient. Elles couvrent en moyenne 49 % du loyer principal hors charges dans le cas de l'aide personnalisée au logement et environ 36 % dans le cas de l'ALF et de l'ALS.

Les prestations d'aide au logement sont soumises à des conditions de ressources. Le calcul du montant des aides repose sur la prise en compte du taux d'effort net médian permettant, selon la composition familiale, de mesurer la charge réellement supportée par les bénéficiaires après versement des aides. Leur barème dégressif conduit à une diminution de l'aide quand les revenus augmentent, sans pour autant induire d'effet de seuil.

En 2018, 6,6 millions de ménages percevaient une aide personnelle au logement (soit plus d'un ménage sur cinq). Malgré la crise économique et la multiplication des situations précaires, le nombre de bénéficiaires n'a que très peu évolué depuis la fin des années 1990. En 2013, 6,2 millions de ménages ont perçu des allocations logement, soit 190 000 de plus qu'en 1996¹.

Au regard du statut d'occupation, un locataire du parc privé sur trois et un locataire du parc social sur deux bénéficient d'une aide au logement².

(1) Madec Pierre (2016), *Faut-il réformer les aides personnelles au logement*, SES ENS Lyon.

(2) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 2019, *Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages*, Les Dossiers de la DREES, n°32: l'étude s'appuie sur l'enquête logement 2013 de l'INSEE.

Depuis 2017, le gouvernement a souhaité baisser la dépense des aides personnelles au logement de 3 milliards d'euros en 2022 dans le cadre de la politique de réduction des dépenses publiques. La dépense en matière d'aides personnelles au logement atteignait 19 milliards d'euros en 2017.

Le montant de l'aide personnalisée au logement (parc social) a été diminué après une réduction uniforme de l'aide de 5 € dans le parc social permettant une réduction équivalente de loyer à hauteur de 98 % (appelée réduction de loyer de solidarité - RLS).

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoyait de ramener la dépense à 15,3 milliards d'euros.

Dès la loi de finances pour 2017, les aides personnelles au logement ont fait l'objet de plusieurs mesures restrictives. Le patrimoine des allocataires a été pris en compte dans le calcul des aides. Au vu des difficultés de mise en œuvre, cette réforme n'a concerné que les nouveaux allocataires, ce qui soulève un problème d'égalité entre allocataires. Les étudiants dont les parents payaient l'impôt de solidarité sur la fortune ont également été exclus. Enfin, les montants des aides distribuées sont arrondis à l'euro inférieur. Dans la loi de finances pour 2018, le montant de l'aide personnelle au logement a d'abord été réduit de 5 € par mois dans le parc privé, ce qui a rapporté environ 400 M€ à l'État et a privé les bénéficiaires de la même somme.

Par la suite, le Gouvernement a pratiqué des gels et des sous actualisations successives des aides. En 2018 est entré en vigueur un dispositif de taxation des bailleurs sociaux, la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS), consistant à réduire l'aide personnalisée au logement et à demander aux bailleurs de compenser cette mesure par une réduction de leur loyer d'environ 5 à 7 %. Les fonds propres des organismes ont été ainsi ponctionnés de 1,3 milliards d'euros par an, freinant l'investissement dans la construction sociale et la réhabilitation du parc d'un montant équivalent. La réforme a prévu des mesures compensatoires (notamment d'allègement de la dette) mais aussi une relance de la politique de la vente HLM qui appauvrit le parc. Dans les lois de finances pour 2019 et 2020, une revalorisation, dite maîtrisée, de 0,3 % a été actée alors que l'inflation était de 3 % en 2019.

La deuxième étape de cette réforme structurelle concernait la modification du mode de calcul des aides au logement (réforme dite de « contemporanéisation des ressources »). Elle devait être mise en place début 2020 et elle a été reportée au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise sanitaire.

A ce jour, les discussions autour du regroupement des prestations sociales dans un projet de création d'un « revenu universel d'activité » semblent avoir écartées l'intégration des aides personnelles au logement de l'objet spécifique de cette aide. En effet, les aides à la personne contribuent à rendre effectif un droit fondamental, le droit au logement¹. Le revenu universel d'activité (RUA) incluant les aides personnelles au logement apparaît inadapté notamment parce que le droit au logement ne peut être refusé aux retraités ou aux actifs.

Parmi les prestations sociales, les aides personnelles au logement ont un fort effet redistributif : elles permettent de réduire le taux de pauvreté de la population de 3 points, sans comparaison avec les autres aides, soit de 17 % à 14 % ce qui représente 2 millions de personnes.

Fin 2019, l'INSEE relevait que le taux de pauvreté augmenterait de 0,6 point en 2018, pour atteindre 14,7 % de la population. Cette hausse s'expliquerait en partie par la diminution des allocations logement dans le parc HLM en 2018, les niveaux de vie n'intégrant pas cette année-là, la baisse de loyer équivalente. En neutralisant l'effet de la baisse des allocations logement dans le parc social, cette hausse serait plus modérée (+ 0,2 point)².

(1) Commission nationale consultative des droits de l'homme, avis sur la création du revenu universel d'activités (2020) : « les APL ne sont pas un revenu de substitution : elles donnent corps au principe du droit au logement et ne sont pas liées à une activité. Elles ne devraient donc pas être incluses dans le périmètre d'un RUA, dont le fondement n'est pas de même nature. »

(2) INSEE (2019), *Analyses*, n° 49, *Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités*.

(2)

L'EFFET INFLATIONNISTE DES AIDES AU LOGEMENT N'EST PAS DÉMONTRÉ À CE JOUR

Le principal argument en faveur d'une baisse des aides personnelles au logement porte sur les effets des aides sur l'augmentation des loyers, dans la mesure où le montant des aides dépend en partie du niveau des loyers. Les critiques sur cet effet inflationniste portent principalement sur le marché locatif privé. En effet, le logement locatif social est par nature un secteur non marchand qui bénéficie d'aides publiques en contrepartie d'une mission de service public. Ce secteur fait l'objet d'une réglementation stricte et les loyers sont plafonnés par l'administration.

S'agissant du marché privé, ces critiques doivent être relativisées à plusieurs titres : soit parce qu'elles portent sur des situations anciennes, voire obsolètes, soit parce que les études sont partielles.

Une part importante des aides serait, pour certains, captée par certains propriétaires bailleurs. L'augmentation des aides au logement conduirait ainsi à une augmentation des loyers. Cette situation favoriserait également une demande importante sur le marché locatif alors que l'offre de logements est faible ou peu élastique, en particulier dans les territoires tendus¹.

Une autre étude sur la réforme des aides au logement portant sur la période du début des années 1990 à 2005 estimait qu'un euro d'aide supplémentaire se traduisait par une augmentation de 78 centimes du loyer, laissant seulement 22 centimes au bénéficiaire². Une offre peu élastique en secteur tendu expliquerait ici cette situation. Cependant, ces analyses anciennes ne prennent pas en compte, comme rappelé plus haut, la sous-indexation des barèmes des aides personnelles au logement depuis 2000 qui a eu pour conséquence de faire décrocher les aides de la réalité du marché du logement.

Une étude plus récente montrait plutôt que l'effet inflationniste était le résultat des effets dus au zonage géographique des aides et non aux aides elles-mêmes³.

Le Ministère du logement considère pour sa part que l'augmentation des loyers serait due à des effets de structure liés à l'amélioration de la qualité des logements mais des études de l'INSEE contredisent cette hypothèse. La Cour des comptes relève dans son rapport de 2015 sur les aides personnelles au logement comme dans son rapport annuel d'activité 2020 que la reconnaissance de l'effet inflationniste des aides fait encore débat entre les administrations économiques et financières et celle en charge du logement. La Cour estime que les études menées jusqu'à aujourd'hui sont partielles et n'intègrent pas tous les facteurs d'augmentation des loyers (localisation, offre scolaire et offre de transport notamment). Elle recommande la réalisation de nouvelles études plus globales par les administrations concernées. En plus de l'augmentation de l'offre de logements, une mesure en cours d'expérimentation permettrait de corriger cette difficulté. La généralisation de l'encadrement des loyers limiterait les effets potentiellement inflationnistes d'un rattrapage des aides personnelles au logement sur le marché du logement. Cette mesure permettrait de mieux solvabiliser les locataires et les propriétaires à la sortie de crise, y compris pour les locataires qui ne bénéficient pas d'aides au logement. La crise économique rend encore plus urgent le déploiement de ce dispositif.

(1) INSEE, ÉCONOMIE ET STATISTIQUE n° 351 (2002) *Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?* Anne Laferrère et David le Blanc.

(2) INSEE, ÉCONOMIE ET STATISTIQUE n° 381-382 (2005) *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)*, Gabrielle Fack.

(3) INSEE Analyses, n° 19 (2014), *L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé*, Céline Grislain-Létrémy.

(3)

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, UN OUTIL DE REDISTRIBUTION SOCIAL ESSENTIEL, CIBLÉ SUR LES MÉNAGES MODESTES, EN DÉPIT DE L'ACCUMULATION DES MESURES RESTRICTIVES

Aujourd'hui, selon la Cour des comptes, les ménages des trois premiers déciles de revenus représentent les trois quarts des allocataires des aides au logement. Versées en fonction des revenus, de la composition familiale et du loyer, les aides personnelles au logement ont un effet redistributif plus important que les autres prestations familiales. Les aides personnelles au logement améliorent ainsi sensiblement les conditions de logement des personnes modestes.

Le non recours aux APL persiste et il est sous-estimé.

Il convient de rappeler qu'une partie des ménages concernés ne sollicite pas les aides personnelles au logement. La Cour des comptes dans son rapport annuel d'activité 2020 considère que le non-recours aux aides personnelles au logement est sous-estimé en raison de la complexité du barème ou des difficultés d'accès à l'information pour les potentiels bénéficiaires. La CAF l'évalue à 2 % des allocataires. Le Ministère en charge du logement n'est pas en capacité de fournir aujourd'hui une estimation.

[PROPOSITION 1]

Le Haut Comité appelle à renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement social pour l'accès et le maintien dans le logement et à rehausser le plan d'action pour l'accès aux droits mise en œuvre dans les Caisses d'allocations familiales.

Les aides personnelles au logement solvabilisent les ménages modestes et à bas revenus et offrent des garanties aux bailleurs.

Les aides personnelles au logement sont des outils essentiels pour l'accès et le maintien dans le logement. En réduisant le taux d'effort des ménages, elles permettent notamment de prévenir les risques d'impayés et les expulsions. Dans le parc privé, les allocations logement (ALF et ALS) sécurisent les propriétaires bailleurs, lesquels peuvent solliciter le versement direct de l'aide en tiers payant. Les bailleurs sociaux bénéficient de droit au tiers payant. La combinaison des aides à la personne et des aides à la pierre solvabilise fortement les locataires du parc social et sécurise financièrement les bailleurs sociaux.

Le ciblage social des aides personnelles reste très marqué. En effet, 80 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % inférieurs à 2 fois le SMIC¹.

(1) Projet de loi de finances pour 2020 - Mission Cohésion des territoires (programme 109 : Aide à l'accès au logement).

Toutefois, la solvabilisation des ménages à bas revenus se dégrade avec la crise économique et les mesures de réduction des dépenses publiques.

Depuis 2000, les gouvernements successifs ont cherché à contenir la dépense publique en matière d'aides au logement en la limitant par une sous actualisation du barème des loyers et du forfait charges servant à faire le calcul aux aides: ce sont les loyers plafonds des aides personnelles au logement. Le montant des aides personnelles au logement versées, et ainsi de la dépense publique, a progressé avec l'augmentation de la pauvreté pour une partie de la population. Les APL sont en principe revalorisées en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL).

Toutefois depuis 2000, les loyers plafonds des aides personnelles au logement ont été revalorisés en deçà de l'inflation et de l'évolution des loyers¹. Les actualisations sont restées inférieures aux évolutions des prix du marché du logement, que ce soit le loyer ou les charges des logements. **Ces aides sont aujourd'hui déconnectées du marché du logement.**

Cette situation est encore plus vraie dans le parc privé dans la mesure où le parc social reste soumis à des loyers encadrés. Cette politique a eu pour conséquence d'accentuer le ciblage des aides sur les ménages plus modestes. **Aujourd'hui, le seuil d'exclusion des aides concerne des personnes avec des revenus proches du SMIC.** Ces mesures ont permis de maintenir constant le nombre d'allocataires malgré la crise économique et l'augmentation de la précarité.

Depuis la réforme de 1977 dans le secteur du logement social, la solvabilisation des locataires repose principalement sur l'aide personnalisée au logement. **L'équilibre économique du secteur du logement social est aujourd'hui fragilisé par la réduction des aides à la pierre et la baisse des dépenses d'aide personnalisée au logement.** En conséquence, **les loyers des logements sociaux sont trop élevés et dépassent souvent, dans l'offre produite à partir des années 80, les loyers plafonds de l'APL** servant de base de calcul au montant de l'aide personnalisée au logement. La relance de l'effort de production des logements dans les années 2000 a cherché à corriger cette difficulté mais la réponse est restée insuffisante.

Le taux d'effort des ménages à bas revenus reste ainsi élevé dans le parc social et dans le parc privé.

Entre 2001 et 2013, le taux d'effort net des ménages, c'est-à-dire la dépense consacrée au logement après prise en compte des aides a augmenté pour toutes les catégories² et pour tous les statuts d'occupation du logement. La sous actualisation du barème a accru l'écart entre les loyers avec charges réellement payés par les locataires et le barème des loyers plafonds des aides. Le taux d'effort net des ménages a alors augmenté. L'évolution des revenus explique également l'augmentation du taux d'effort puisque le niveau de vie des locataires a moins augmenté que celui des propriétaires depuis 2000 et qu'une partie de la population s'est appauvrie.

Pour les ménages à bas revenus, le taux d'effort net s'établit à 28 % pour les locataires du parc social et 44 % pour les locataires du parc privé en 2013.

Les ménages à bas revenus ont toujours un taux d'effort supérieur à celui des ménages modestes et plus aisés³. Cependant, comme décrit précédemment, le taux d'effort net des nouveaux entrants dans le parc social semble plus élevé du fait d'un appauvrissement des ménages. Malgré un taux d'effort globalement plus favorable dans le parc social que dans le parc privé, certains ménages du parc social subissent parfois un taux d'effort supérieur à 33 %.

(1) DREES, étude citée *supra*: Par exemple, entre 2013, en euros constants, pour une personne vivant seule dans un logement situé en zone 2, le plafond de loyer a augmenté de 19% et le forfait charges de 13%, alors que l'inflation est de 23% sur la période et que la croissance des loyers effectivement payés par les locataires s'établit à 32%.

(2) La DREES définit les ménages à bas revenus comme les ménages qui ont un niveau de vie médian d'environ 810 euros mensuels et un niveau de vie maximum de 1 100 euros en 2013.

(3) DREES, étude citée *supra*.

En outre, il convient de noter que le dispositif couvre mal les personnes seules avec des revenus proches du SMIC. Le montant versé reste souvent dérisoire pour faire baisser la dépense de logement. Les séparations ou décohabitations fragilisent également de nombreux ménages en augmentant le taux d'effort des ménages dont les revenus baissent brutalement alors que le loyer reste identique. Les prestations sociales, notamment celles pour parent isolé, viennent toutefois partiellement compenser ici la perte de revenus.

[PROPOSITION 2]

La crise sanitaire a touché de nombreux salariés et indépendants célibataires ayant des revenus au niveau du SMIC. Ceux-ci connaissaient déjà des difficultés à se loger. Le montant des aides personnelles au logement qui leur est versé est faible compte tenu des barèmes. Le Haut Comité demande une augmentation du montant de l'aide pour les personnes seules ayant des revenus équivalents au SMIC.

S'agissant du taux d'effort, la Cour des comptes a signalé, pour sa part, dans son rapport annuel d'activité 2020¹ que la baisse uniforme de l'APL mise en place en 2018 dans le parc social soulevait des questions d'équité au regard des différences de revenus et de situations entre allocataires.

[PROPOSITION 3]

Afin de faire baisser la dépense de logement des ménages à bas revenus et amortir les effets de la crise économique, le Haut Comité demande au Gouvernement de revaloriser les aides personnelles au logement en prenant en compte l'inflation de ces 5 dernières années et de rétablir l'indice de référence des loyers pour réactualiser chaque année les barèmes des aides.

Par ailleurs, une étude² récente de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) montre que les loyers des logements reloués dans le parc social augmentent en moyenne à hauteur de 1,6% et que les augmentations sont plus élevées pour les logements situés en zones tendues et de grande taille. L'étude confirme également la tendance des bailleurs sociaux à augmenter le loyer au plafond à la relocation. Ainsi, le taux de logement dont le loyer est égal au plafond ou très proche du plafond à la relocation (supérieur à 98%) est passé de 52 à 58% entre 2014 et 2016.

[PROPOSITION 4]

Dans le parc social, le Haut Comité souhaite que les politiques internes des loyers des bailleurs soient revues pour éviter d'augmenter majoritairement les loyers aux plafonds réglementaires lors des relocations.

(1) Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020 (2020), Tome I - Les aides personnelles au logement.*

(2) ANCOLS (2020), *La dynamique des loyers au moment de la relocation des logements du parc social.*

De surcroît, le forfait charges des aides personnelles au logement est déconnecté des dépenses réelles des ménages en matière de charges locatives. Si l'aide personnelle au logement couvre plus ou moins convenablement le loyer de ces ménages dès lors qu'ils sont au niveau du loyer plafond des APL, la quittance du logement reste souvent élevée en raison des charges locatives qui sont, elles, très mal couvertes par les APL. En 2013, les ménages à bas revenus du parc social et du parc privé consacrent respectivement 33 % et 22 % des dépenses de logement à payer les charges, l'eau et l'électricité¹.

D'après l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), entre 2000 et 2010, les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %².

Dans son rapport *le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés* de 2017, la Cour des comptes constate également que le forfait charges était sous-estimé et rappelle que l'amélioration de l'accessibilité des logements passe par une adaptation de l'APL et une réflexion sur les charges locatives. Une augmentation du forfait charges permettrait ainsi de mieux lutter contre la précarité énergétique.

[PROPOSITION 5]

Le Haut Comité demande le doublement du forfait charges afin de mieux couvrir les charges locatives réellement acquittées par les ménages à bas revenus.

Le mois de carence dans le versement des aides personnelles au logement pénalise les ménages en particulier en période de crise sanitaire et sociale.

Le non-versement du premier mois lors de la première demande des aides personnelles au logement a été mis en place en 1995. Il existe de nombreuses exceptions notamment pour les personnes sortant d'hébergement, celles qui sont logées en foyer, les personnes relogées en cas de logement insalubre ou encore celles qui sortent de la prostitution ou perçoivent les minima sociaux. Le dispositif actuel est ainsi source de complexité pour les organismes payeurs des aides personnelles au logement.

[PROPOSITION 6]

Le Haut Comité demande la suppression du mois de carence afin de mieux répondre à l'augmentation de la précarité des ménages suite à la crise sanitaire.

Enfin, la réforme de la contemporanéité des ressources dans le calcul du montant des aides personnelles au logement doit être améliorée pour mieux prendre en compte la perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation.

En effet, si l'année de prise en compte des ressources, passant de N-2 à N zéro, est modifiée, le barème de loyers reste inchangé. En conséquence, les augmentations de ressources seront prises en compte mais l'inflation ne sera pas déduite. Ceci se traduira par une perte de pouvoir d'achat pour certains allocataires pour une économie budgétaire ponctuelle pour l'Etat. Par exemple aujourd'hui, un étudiant qui entre dans la vie active ou un chômeur qui retrouve un emploi peut continuer à toucher des aides personnelles au logement pendant un à deux ans, le temps que sa nouvelle situation soit prise en compte. Demain, les

(1) DREES, étude citée *supra*.

(2) IGAS, *Evaluation des aides personnelles au logement*, (2012).

changements risquent de se traduire par une baisse ou une suppression brutale de l'aide au logement. Or, cette réforme a insuffisamment prise en compte les changements de situation. Aucune étude d'impact n'a été réalisée pour évaluer les effets négatifs de cette réforme. Pour des questions d'équité, il est nécessaire de prendre en compte de manière plus juste les reprises d'activité dans le dispositif.

[PROPOSITION 7]

Le Haut Comité observe que la réforme sur la prise en compte des ressources les plus récentes dans le calcul de l'APL présente de nombreux effets négatifs à un moment où les familles modestes et les personnes frappées par les conséquences de la crise sanitaire, notamment le chômage, vont se retrouver en risque majeur d'impayés de loyer. Le Haut Comité demande le maintien temporaire du montant des aides au logement suite à une reprise d'activité.

L'accès au logement social des ménages à bas revenus est remis en cause.

Les commissions d'attribution des logements (CAL) des bailleurs sociaux retiennent généralement un taux d'effort charges comprises et fixent généralement dans leur règlement intérieur le plafond du taux d'effort à 30%. En plus de ce taux d'effort, au sein des commissions d'attribution, certains bailleurs conditionnent l'attribution d'un logement à un minimum de reste à vivre : le reste à vivre est une analyse de la dépense du logement sur la part du revenu disponible restante après paiement du loyer et des charges. Les bailleurs utilisent par ailleurs plusieurs approches dans l'appréciation du reste à vivre.

Cette notion de reste à vivre questionne l'égalité de traitement dans l'accès à un logement. En effet, elle n'est pas encadrée par les textes et son mode de calcul est variable selon les bailleurs, mettant de côté certains ménages, et interrogeant sur l'accessibilité du parc social pour les ménages les plus modestes. Les loyers pratiqués dans le parc social sont parfois trop élevés et l'aide personnalisée au logement insuffisante pour maintenir la dépense de logement soutenable pour les ménages à bas revenus.

A ce sujet, le rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources¹ démontre que, dans un parc social qui loge de plus en plus de ménages à faibles ressources (50% des attributions sont faites à des ménages dont les ressources se situent en dessous du seuil de pauvreté), la partie des demandeurs la plus pauvre a de plus en plus de difficultés à y accéder.

Les auteurs montrent également que les ménages à faibles ressources sont moins souvent présentés en commission d'attribution que les autres catégories de ménages. En particulier, il apparaît souvent difficile lors de la présélection des candidatures d'évaluer le montant de l'aide qui sera réellement versé. Les bailleurs retiennent alors une aide personnalisée fictive qui couvrirait seulement entre 30 et 40% de la quittance. Ceci a pour conséquence de fausser l'appréciation du taux d'effort dans la mesure où le pouvoir solvabilisateur de l'aide est mal pris en compte. Ces pratiques aboutissent à exclure les ménages à faibles ressources.

Ainsi, les ménages n'ont pas les mêmes possibilités d'accès au logement social en raison des pratiques hétérogènes des bailleurs dans la désignation des candidats en CAL marquées par des divergences sur le seuil du taux d'effort ou la limite du reste à vivre.

Il est rappelé ici que la notion de reste à vivre n'est pas prévue par les textes. Le juge a sanctionné le refus d'attribution d'un logement social sur le critère d'un reste à vivre pour le ménage trop faible (notamment : *Tribunal administratif de Paris, 11 avril 2019, n° 1819580/6-3*).

(1) Rapport inter associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources (2020), réunissant le Secours Catholique, ATD Quart Monde, Habitat et Humanisme, la Fondation Abbé Pierre, l'Association DALO, Solidarités nouvelles pour le logement avec l'OFCE et le Lab'URBA (Université Paris Est).

La production de logements abordables n'est pas à la hauteur des besoins

L'ensemble des acteurs du logement observent que l'offre nouvelle de logements de type PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration) présente des niveaux de loyers trop élevés pour les ménages à bas revenus. L'accessibilité des logements pour les ménages à bas revenus est aujourd'hui principalement portée par l'offre ancienne de logements sociaux à bas loyer.

En 2012, le Haut Comité avait déjà mis en évidence le fait que la nouvelle génération de logements financés en PLAI était à 61 % au-dessus des plafonds¹.

Cette situation ne permet pas aux ménages les plus modestes d'accéder au logement pour des raisons financières et expliquent les trop nombreux refus d'attribution de logements. Avec une approche financière, certains bailleurs sélectionnent des candidats présentant la meilleure situation économique et financière.

Dans ces conditions, les revenus d'exclusion dans l'accès au logement social ont augmenté ces dernières années. La baisse des aides personnelles au logement fragilise aujourd'hui la mise en œuvre du droit au logement et hypothèque actuellement le déploiement de la politique du Logement d'abord. La nouvelle crise économique risque d'aggraver les difficultés rencontrées après les crises économiques des années 2000.

Compte tenu du contexte économique et social, le Haut Comité souhaite également une relance urgente de l'offre nouvelle de logements sociaux abordables en portant l'objectif de production à 60 000 logements à faibles niveaux de quittance (PLAI et PLAI adapté).

La baisse de l'aide personnalisée au logement associée à une politique de réduction du loyer dans le parc social, appelée réduction de loyer de solidarité (RLS) a touché tous les bailleurs sociaux.

Sur le plan structurel, la RLS a réduit les capacités d'investissement du secteur du logement social. La crise économique risque d'accroître encore les difficultés à produire une offre nouvelle de logements sociaux abordables.

[PROPOSITION 8]

Le Haut Comité demande la mise en place d'un nouveau mécanisme de péréquation entre bailleurs sociaux, géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et destiné à financer une baisse du montant des quittances dans le parc social. Cette baisse serait déductible de la cotisation des organismes d'HLM à la CGLLS.

Enfin, pour répondre à un éventuel effet inflationniste des aides au logement, et comme cela a été rappelé plus haut, il apparaît nécessaire de développer la politique d'encadrement des loyers.

[PROPOSITION 9]

Dans le parc privé, le Haut Comité appelle à généraliser en France, dans les secteurs où le marché est tendu, l'encadrement des loyers en s'appuyant sur le bilan des expériences menées ces dernières années.

Le rétablissement de l'APL accession peut soutenir les propriétaires modestes dans la crise économique.

La situation des ménages modestes accédant à la propriété est également fragilisée par la crise économique et sanitaire. Supprimée en 2018, l'APL accession solvabilisait les ménages accédant à la propriété ou réalisant des travaux de sortie d'insalubrité. Cette aide permettait également d'accompagner la politique visant à fluidifier les parcours résidentiels et offrait des marges de manœuvre pour libérer des logements locatifs sociaux pour ceux qui souhaitent et avaient la capacité d'accéder à la propriété. Comme hier, l'APL accession peut contribuer à la prévention des copropriétés dégradées et à la lutte contre les logements indignes. La crise nécessite encore plus qu'hier d'apporter une aide aux ménages modestes propriétaires de logements indignes ou non décents.

[PROPOSITION 10]

Le Haut Comité propose de rétablir l'APL accession notamment pour les interventions de lutte contre l'habitat indigne ou non décent dans le parc privé pour les propriétaires occupants modestes.

*

* *

La France dispose d'un outil de redistribution dans le domaine du logement qui a fait ses preuves depuis plus de 40 ans. Ce dispositif se révèle essentiel pour la sortie de la crise. L'amélioration des conditions de logement contribue à préserver la santé physique et mentale des populations les plus fragiles. Les ménages les plus fragiles doivent pouvoir compter sur la solidarité de la collectivité pour les accompagner dans la crise. Le Haut Comité appelle aujourd'hui à renforcer et amplifier les politiques sociales du logement en termes d'accès au droit, d'accès au logement social et de maintien dans les logements. Les efforts engagés depuis plusieurs années pour le droit au logement ne doivent pas être annulés par la crise. Le renforcement des aides personnelles au logement constitue une première réponse immédiate et efficace aux effets économiques, sociaux et sanitaires négatifs induits par la pandémie.

SYNTHÈSE DES MESURES PROPOSÉES

- 1 Renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement social** pour l'accès et le maintien dans le logement et **rehausser le plan d'action pour l'accès aux droits** mise en œuvre dans les Caisses d'allocations familiales ;
- 2 Augmenter le montant de l'aide** pour les personnes seules ayant des revenus équivalents au SMIC ;
- 3 Revaloriser les aides personnelles au logement** en prenant en compte l'inflation de ces 5 dernières années et de rétablir l'indice de référence des loyers pour réactualiser chaque année les barèmes des aides ;
- 4 Réviser, dans le parc social, les politiques internes des loyers des bailleurs** pour éviter d'augmenter systématiquement les loyers aux plafonds réglementaires lors des relocations ;
- 5 Doubler le forfait charges** afin de mieux couvrir les charges locatives réellement acquittées par les ménages à bas revenus ;
- 6 Supprimer le mois de carence** afin de mieux répondre à l'augmentation de la précarité des ménages suite à la crise sanitaire ;
- 7 Maintenir temporairement le montant des aides au logement** suite à une reprise d'activité ;
- 8 Mettre en place un nouveau mécanisme de péréquation entre bailleurs sociaux**, géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et destiné à financer une baisse du montant des quittances dans le parc social, baisse qui serait déductible de la cotisation des organismes d'HLM à la CGLLS ;
- 9 Généraliser dans les secteurs où le marché est tendu l'encadrement des loyers dans le parc privé** en s'appuyant sur le bilan des expériences menées ces dernières années ;
- 10 Rétablir l'APL accession** notamment pour les interventions de lutte contre l'habitat indigne ou non décent dans le parc privé pour les propriétaires occupants modestes.

GLOSSAIRE

AL : allocations logement

ALF : allocation de logement familiale

ALS : allocation de logement sociale

ANCOLS : agence nationale de contrôle du logement social

APL : aide(s) personnelle(s) au logement

APL accession : aide personnalisée au logement accession

ASS : allocation de solidarité spécifique

CAF : caisse d'allocations familiales

CAL : commission d'attribution des logements

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social

FNAL : fonds national des aides au logement

HLM : habitation à loyer modéré

IGAS : inspection générale des affaires sociales

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

IRL : indice de référence des loyers

PLAI : prêt locatif aidé d'intégration

RLS : réduction de loyer de solidarité

RSA : revenu de solidarité active

RUA : revenu universel d'activité

SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

TA : Tribunal administratif



HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

La Grande Arche – Paroi Sud, 92055 La Défense cedex

☎ 01 40 81 27 27 • www.hclpd.gouv.fr