

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

REVUES DE DÉPENSES

2015

Les aides personnelles au logement locatif



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2109 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT LOCATIF

Le présent document est issu du rapport de la mission d'évaluation de la politique du logement confiée à l'inspection générale des finances (N° 2014-M-030-03), à l'inspection générale des affaires sociales (N° 2014-042R2) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (N° 009593-01).

SYNTHÈSE

Les aides personnelles au logement constituent, avec la régulation des relations entre bailleurs et locataires, la production d'une offre de logements à loyers modérés, les aides fiscales à l'investissement locatif et les aides de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) aux propriétaires bailleurs, l'instrument privilégié de l'action publique en matière de logement locatif.

Les aides personnelles au logement sont devenues des prestations de masse qui représentent 36 % de l'effort public en faveur du logement

Elles ont connu une période de très forte croissance de leur nombre de bénéficiaires et de leur coût au cours des années 90, sous l'effet du « bouclage » qui a consisté à étendre le droit aux aides sous condition de ressources à tous les ménages qui n'y étaient pas déjà éligibles. **Fin 2012**, 6,4 millions de ménages percevaient une aide personnelle au logement, dont **5,3 millions de locataires hors foyers (43,4 % des locataires), 551 000 locataires en foyers**, et 524 000 accédants à la propriété.

En 2013, le montant total des aides personnelles au logement s'est élevé à 17,4 Md€, dont **16,4 Md€ pour les aides aux locataires**, soit 94 % du montant total des aides personnelles versées et 36 % des transferts organisés par la collectivité en faveur du logement.

Les aides personnelles ont un impact redistributif fort mais ne corrigent que partiellement les inégalités entre locataires modestes du parc social et du parc privé

Les aides personnelles au logement favorisent l'accès au logement pour les locataires à revenu modeste, en allégeant substantiellement leur taux d'effort, de l'ordre de 16 points de pourcentage (taux d'effort net, c'est-à-dire après perception de l'aide, de l'ordre de 20 %, pour un taux d'effort brut, c'est-à-dire avant perception de l'aide, de l'ordre de 36 %).

Les taux d'effort après aide des bénéficiaires présentent néanmoins des disparités très importantes, notamment entre locataires du parc privé et locataires du parc social. Le taux d'effort net moyen des allocataires du parc public est par ailleurs resté globalement stable entre 2001 et 2010 (+0,01 point de pourcentage par an), quand **la hausse du taux d'effort net moyen dans le parc privé atteignait 0,6 point par an**. Dans leur configuration actuelle, les aides personnelles ne garantissent donc pas l'équité entre ménages de composition et de revenus identiques, selon qu'ils se logent dans le parc privé ou le parc social. Le surcroît de loyer payé dans le **parc privé** n'est pas compensé car **le loyer plafond des aides y est dépassé dans 9 cas sur 10**.

Il résulte de l'actuelle divergence entre loyers et revenus des locataires que l'augmentation des aides au rythme du PIB ne suffit pas à contenir la hausse spontanée des taux d'effort

Sur le long terme, la croissance des loyers et des charges (de l'ordre de 3 % par an), **la hausse du nombre de locataires** (de l'ordre de 1 % par an), **parallèle à celle du nombre de ménages**, et **l'augmentation du revenu des locataires** (de l'ordre de 1 à 2 % par an) **moins rapide que celle de l'ensemble des ménages** (de l'ordre de 3 % par an), **constituent les sous-jacents structurels de la dynamique des aides et exercent depuis le début des années 2000**, en supposant un objectif de taux d'effort constant, **une pression naturelle haussière sur les montants distribués de l'ordre de 7 % par an**.

La moindre croissance des revenus des locataires par rapport à l'ensemble des ménages résulte d'évolutions sociologiques (autonomisation des jeunes qui effectuent des études plus longues et sont particulièrement exposés au chômage, amélioration relative de la situation des retraités, plus souvent propriétaires, augmentation du nombre de foyers monoparentaux,

élargissement de l'éventail des revenus sur la période récente, les hauts revenus étant davantage propriétaires, ensemble de phénomènes contribuant à une réduction du nombre de propriétaires à bas revenu et à une migration des locataires à haut revenu vers la propriété) renforcés dans le cas des bénéficiaires des aides personnelles par la « pentification » répétée du barème resserrant le champ des aides sur le public le plus pauvre.

L'évolution des dépenses d'aides a suivi la dynamique du PIB, +3,4 % par an en moyenne depuis 2001, soit +430 M€ par an, et +530 M€ par an prévus sur la période 2014-2017. Le taux d'effort net moyen des bénéficiaires s'est dans le même temps accru de 0,3 point par an (entre 2001 et 2010).

Une partie de cette hausse résulte certes du phénomène de décohabitation qui réduit la taille des ménages et accroît leur taux d'effort, les petits ménages pouvant généralement consacrer une part plus importante de leur revenu au logement. Il reste que **pour maintenir constant le taux d'effort net des allocataires, il aurait été nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, de faire passer le montant des aides de 11,1 Md€ en 2001 à 26,8 Md€ en 2014, soit 10 Md€ de plus que le montant effectivement atteint aujourd'hui. La part des aides dans le PIB serait ainsi passée de 0,7 % en 2001 à 1,3 % en 2014, contre 0,8 % aujourd'hui, situation qui paraîtrait difficilement soutenable dans l'état actuel des finances publiques.**

Les aides elles-mêmes peuvent contribuer à agir sur les déterminants de leur propre dynamique, en entretenant la croissance des loyers.

En situation de rigidité de l'offre, le surcroît de demande solvabilisé par l'augmentation des aides personnelles peut se traduire par une augmentation des loyers. Cette augmentation peut être la contrepartie d'une amélioration de la qualité des logements, mais aussi constituer un effet inflationniste.

Ce dernier phénomène est avéré pour la **période dite de « bouclage » des années 90 : 50 à 80 % des montants servis aux nouveaux allocataires se sont dissipés en hausses de loyers** sans contrepartie importantes sur la qualité des logements. Les aides ont donc été très largement captées par les bailleurs. L'effet inflationniste ne s'est pas estompé par la suite et n'a pas engendré de réajustement notable de l'offre de logements familiaux.

En dehors de cette période particulière, **la croissance des aides personnelles a coïncidé avec une croissance équivalente des loyers** (G. Fack, 2005), qui a pu avoir pour **contrepartie un effet de rattrapage significatif de la qualité des logements** des ménages modestes, même s'il est difficile de déterminer dans quelle mesure cet effet qualité explique directement et intégralement la hausse des loyers effectivement constatée. **L'existence d'un mécanisme inflationniste des aides sur les loyers hors période de bouclage semble clairement identifiée** par une autre étude (Laferrère et Le Blanc, 2002), qui suggère que **certain propriétaires bailleurs profitent du passage d'un locataire « non aidé » à un locataire « aidé » pour réévaluer plus fortement le loyer**. L'étude ne permet néanmoins pas de conclure sur l'ampleur de cet effet inflationniste, qui peut avoir été faible comme fort.

Même si, sur longue période, les aides ont pu servir à financer l'amélioration de la qualité des logements loués par des ménages modestes, il est permis de s'interroger sur le caractère soutenable et opportun de la poursuite d'une telle tendance pour les années à venir : tant que le montant des aides augmente au rythme du produit intérieur brut, celles-ci ne peuvent permettre de stabiliser les taux d'effort nets des allocataires si les loyers continuent de croître au rythme actuel. Vaut-il mieux dès lors **privilégier la montée en gamme du parc locatif, quitte à ce que la croissance des loyers qu'elle engendre exclue un nombre croissant de ménages modestes, ou bien rendre prioritaire l'accès de ces derniers à un logement abordable et décent ?**

La mission propose de modérer la dynamique des aides, si possible par des mesures ciblées, en parallèle d'une action structurelle sur les loyers.

La mission invite les pouvoirs publics à mieux maîtriser ces dépenses en les recentrant sur les publics les plus prioritaires. Si ces aides sont d'ores et déjà fortement ciblées, des marges existent encore pour en renforcer le caractère redistributif.

À moyen terme, la modération des aides peut exercer un effet modérateur sur l'évolution des loyers, sans exclure que cela n'entraîne une dégradation progressive, ou à tout le moins une stagnation, de la qualité des logements loués.

La première piste proposée prioritairement par la mission concerne le **réaménagement du régime d'aide applicable aux jeunes qui peuvent être rattachés au foyer fiscal de leurs parents**. Les aides personnelles perçues par cette population sont en effet aujourd'hui très peu dépendantes de leurs revenus réels, compte tenu de la difficulté à appréhender les transferts familiaux. Sur ce segment de bénéficiaires, les aides au logement ne jouent quasiment aucun rôle redistributif. La proposition de la mission consiste à **prendre en compte le revenu des parents pour le calcul de l'aide tant que le jeune leur est rattaché fiscalement, et à imposer le non-rattachement pour continuer de bénéficier de l'aide les années suivantes**.

Une deuxième piste concerne la **révision des modes de calcul des revenus pris en compte** pour quelques situations spécifiques, notamment en cas de perte de revenu, et qui ne semblent plus adaptés aujourd'hui. Une troisième piste consiste en un **resserrement des critères d'éligibilité aux aides en fonction des caractéristiques des logements occupés** (loyer au m², et surface par unité de consommation) – pour **lutter contre certains phénomènes indésirables** (loyers excessifs et sous-occupation) – **ou du patrimoine des bénéficiaires**. Des exemples étrangers plaident notamment en ce sens.

Les dernières pistes étudiées, outre l'amélioration de la détection des fraudes et du recouvrement des indus, concernent les modalités de calcul de l'aide pour **relever le seuil minimal de taux d'effort**, qui peut être très faible dans certains cas (moins de 5 %). Les travaux réalisés par la CNAF à la demande de la mission montrent qu'il est possible, par un mécanisme d'**écrêtement progressif de l'aide en deçà d'un certain niveau de taux d'effort**, de relever légèrement la contribution de ceux qui ont les loyers les plus faibles ou les revenus les plus importants, sans pour autant réduire leur reste à vivre en-deçà d'un seuil qui pourrait être jugé critique. Les économies générées par une telle mesure (de l'ordre d'1,2 Md€) peuvent permettre de **revaloriser certains paramètres du barème locatif** comme les loyers plafonds, **au bénéfice des foyers qui ont les taux d'effort les plus élevés**, compte tenu notamment des loyers supportés dans le parc privé (redéploiement d'environ 800 M€). Le solde pourrait contribuer à l'effort de redressement des comptes publics (soit environ 400 M€).

L'ensemble de ces mesures aurait ainsi l'avantage de maintenir le niveau des aides vers les publics les plus fragiles, voire de les améliorer du fait des redéploiements envisagés. Il s'agit en revanche de mesures pouvant requérir des **délais de préparation technique ou de transition pour les allocataires concernés**.

Pour des **effets à plus court terme**, seule la **non-actualisation des paramètres du barème** (paramètres indexés sur l'IRL et R0) est susceptible de modérer la dynamique des aides personnelles au logement. Une telle mesure signifie nécessairement, à court terme au moins, l'accroissement diffus du taux d'effort des bénéficiaires et la diminution de leur reste à vivre. En aggravant la déconnexion entre loyers plafonds et loyers réels, elle est **particulièrement défavorable aux locataires du parc privé**.

SOMMAIRE

1. COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT LOCATIF, LES AIDES PERSONNELLES AUX LOCATAIRES CONSTITUENT DES PRESTATIONS DE MASSE HISTORIQUEMENT DYNAMIQUES, QUI REPRÉSENTENT 36 % DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR LE LOGEMENT	1
1.1. Les aides personnelles au logement recouvrent trois dispositifs et constituent pour l'essentiel des aides aux locataires	1
1.2. Après une croissance très forte de 1991 à 1996, le nombre de bénéficiaires continue d'augmenter plus modérément.....	1
1.3. La masse totale des aides a connu un fort dynamisme jusqu'à la fin des années 1990 et évolue depuis à un rythme identique aux loyers et charges des locataires, au revenu disponible des ménages et au PIB	3
2. LES AIDES PERSONNELLES ONT UN IMPACT GLOBAL FORTEMENT REDISTRIBUTIF MALGRÉ DES TAUX D'EFFORT EN HAUSSE ET DE TRÈS FORTES DISPARITÉS ENTRE BÉNÉFICIAIRES SELON LE PARC OCCUPÉ.....	8
2.1. Les aides personnelles favorisent l'accès au logement pour les locataires à revenu modeste en allégeant substantiellement leur taux d'effort.....	8
2.2. Les taux d'effort après aide des bénéficiaires présentent néanmoins des disparités très importantes.....	8
2.3. Les taux d'effort des bénéficiaires des aides se sont accrus depuis le début des années 2000 dans des proportions très variables selon le parc occupé et la taille du ménage.....	11
2.4. Les sous-jacents de la dynamique des aides et des taux d'efforts	13
3. L'EFFET INFLATIONNISTE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EST AVÉRÉ DANS LE CAS DU « BOUCLAGE » DES ANNÉES 1990 ET RESTE À ESTIMER DANS LE CAS GÉNÉRAL.....	16
3.1. En France, l'effet inflationniste des aides personnelles dans le cas du « bouclage » au cours des années 1990 est avéré et ne semble pas s'être estompé depuis.....	17
3.2. Hormis le cas particulier du « bouclage », les aides personnelles ont induit une augmentation des loyers dont les contreparties en termes de qualité restent à estimer mais ont pu être significatives sur longue période	17
4. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT APPORTENT UNE RÉPONSE AUX BESOINS DE DÉCOHABITATION DES JEUNES, INÉGALEMENT SATISFAITS, MAIS NE JOUENT AUCUN RÔLE REDISTRIBUTIF À LEUR ÉGARD.....	21
4.1. Le besoin en logement des jeunes, désormais majoritairement lié aux études et aux aspirations d'autonomie, est inégalement satisfait	22
4.1.1. <i>La part des jeunes en cours de formation a fortement progressé.....</i>	<i>22</i>
4.1.2. <i>La part des cohabitants parmi les 18-29 ans est restée stable depuis les années 70 mais les caractéristiques des jeunes ménages ont fortement évolué.....</i>	<i>23</i>
4.1.3. <i>Les besoins de mobilité des étudiants sont inégalement satisfaits.....</i>	<i>24</i>

4.2. Les aides personnelles au logement pour les jeunes s'inscrivent dans un système de transferts publics et familiaux importants, peu favorable aux classes moyennes	25
4.2.1. <i>Les aides au logement bénéficient fortement aux jeunes de toutes les classes sociales.....</i>	25
4.2.2. <i>Un tiers des étudiants provenant des familles les plus modestes bénéficient d'une bourse de l'enseignement supérieur.....</i>	27
4.2.3. <i>Les aides fiscales indirectes croissent quant à elles avec le revenu des parents.....</i>	27
4.2.4. <i>Le revenu des jeunes est très dépendant de l'entraide familiale</i>	28
4.2.5. <i>Globalement, les aides publiques pour les étudiants bénéficient de fait aux familles dont les revenus sont les plus bas ou les plus élevés</i>	29
4.2.6. <i>Au final, si la situation financière des jeunes apparaît majoritairement bonne, une part d'entre eux vit néanmoins dans des conditions de précarité, voire de grande précarité.....</i>	30
5. LA MISSION PROPOSE DE MODÉRER LA DYNAMIQUE DES AIDES, SI POSSIBLE PAR DES MESURES CIBLÉES, EN PARALLÈLE D'UNE ACTION STRUCTURELLE SUR LES LOYERS	31
5.1. Des mesures de recentrage des aides pourraient permettre de concilier l'impératif de maîtrise des dépenses publiques avec l'objectif d'équité	33
5.1.1. <i>Réaménagement du régime d'aide applicable aux jeunes susceptibles d'être rattachés au foyer fiscal parental</i>	34
5.1.2. <i>Révision des modes de prise en compte des revenus dans la « base ressources »</i>	47
5.1.3. <i>Introduction d'un plafond de loyer par m²</i>	48
5.1.4. <i>Introduction d'un plafond de surface par occupant.....</i>	49
5.1.5. <i>Introduction d'une condition de patrimoine pour bénéficier de l'aide.....</i>	52
5.1.6. <i>Relèvement du taux d'effort minimal.....</i>	55
5.2. Des mesures paramétriques simples peuvent également générer un impact financier important et immédiat sur la masse des aides, au prix néanmoins d'une hausse très diffuse du taux d'effort des allocataires	64
5.2.1. <i>Les paramètres du barème et leurs modalités d'actualisation</i>	64
5.2.2. <i>L'impact d'une non-actualisation ou d'une sous-actualisation des paramètres du barème locatif.....</i>	67
5.2.3. <i>Neutralisation de l'impact des revalorisations du RSA sur le montant des aides versées.....</i>	67
5.3. Des gains sur les frais de gestion et la lutte contre la fraude peuvent être envisagés.....	68
5.3.1. <i>Réduction des frais de gestion et prévention des indus</i>	68
5.3.2. <i>Lutte contre la fraude.....</i>	68
5.4. La modération du montant des aides devra se coupler à une action structurelle sur les loyers	70
6. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	71

1. Composante essentielle de la politique du logement locatif, les aides personnelles aux locataires constituent des prestations de masse historiquement dynamiques, qui représentent 36 % des dépenses publiques pour le logement

1.1. Les aides personnelles au logement recouvrent trois dispositifs et constituent pour l'essentiel des aides aux locataires

Ces trois dispositifs s'adressent à des publics différents mais présentent un barème commun¹ pour le secteur locatif hors foyers². Il s'agit de l'**aide personnalisée au logement** (APL), destinée à toute personne, sous conditions de ressources locataire d'un logement du « parc conventionné », de l'**allocation de logement à caractère familial** (ALF) qui s'adresse aux personnes n'entrant pas dans le champ d'application de l'APL mais qui, sous conditions de ressources, répondent à certains critères familiaux (enfants nés ou à naître, personnes à charge), et de l'**allocation de logement à caractère social** (ALS), qui sous conditions de ressources, s'adressent aux personnes ne bénéficiant ni de l'APL ni de l'ALF (notamment les étudiants).

APL, ALS et ALF s'adressent en majorité aux locataires (92 % des bénéficiaires et 94 % des montants distribués en 2012), principalement en logement ordinaire³ mais également en foyer ; ces aides contiennent également une dimension de soutien à l'accession. L'étude n'aborde que le cas des bénéficiaires locataires, et se concentre sur le secteur locatif hors foyers. Les aides personnelles à l'accession à la propriété sont quant à elle traitées dans une du rapport d'évaluation de la politique du logement, consacrée spécifiquement à la problématique de l'accession.

1.2. Après une croissance très forte de 1991 à 1996, le nombre de bénéficiaires continue d'augmenter plus modérément

Après une très importante croissance au début des années 90, liée au « bouclage » (cf. encadré 1) des aides, le nombre de locataires hors foyers bénéficiant des aides a continué de croître de façon plus modérée, en moyenne d'1 % par an sur la période 2000-2012.

Cette évolution, plus modérée (cf. graphique 1), est désormais liée à celle du nombre de ménages (croissance de la population, comportements de décohabitation...), à celle de leurs revenus (pour entrer dans le champ d'application de l'aide), et aux modifications de la réglementation. En 2008, le nombre de bénéficiaires a connu une forte augmentation due au report de la période d'évaluation des ressources du 1^{er} juillet au 1^{er} janvier de l'année suivante et d'une revalorisation des barèmes au 1^{er} janvier 2008.

¹ La réforme de 2001 à 2002 a unifié les barèmes de l'AL et de l'APL en secteur locatif. Le barème de l'AL est mis au niveau de celui de l'APL et le nouveau barème est amélioré pour les plus bas revenus. Cette réforme a augmenté l'aide moyenne, mais n'a pas augmenté le nombre de bénéficiaires.

² Les allocations logements concernant les foyers relèvent de barèmes spécifiques qui n'ont pas été unifiés en 2002. On entend par foyers, les foyers de jeunes travailleurs et les logements foyers comme les résidences universitaires ou les logements dans des établissements pour personnes âgées.

³ Un logement ordinaire est ici un logement qui n'est pas un foyer. Un foyer est un logement qui donne lieu à la fourniture de prestations (telles que travaux ménagers, entretien, etc.) en sus du seul logement.

Fin 2012, 6,4 millions de ménages percevaient ainsi une aide personnelle au logement, dont **5,3 millions de locataires hors foyers (43,4 % des locataires)**, **551 000 locataires en foyers**, et 524 000 accédants à la propriété.

Encadré 1 : Le « bouclage » des aides personnelles au logement

En 1985, dans le secteur locatif, pouvaient bénéficier d'une aide personnelle au logement :

- les ménages qui occupaient des logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- les familles et les jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de 5 ans, éligibles à l'allocation de logement familiale (ALF) ;
- les personnes qui faisaient partie des catégories de population éligibles à l'allocation de logement sociale (ALS), c'est-à-dire : les personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'incapacité au travail, les personnes infirmes et les travailleurs salariés âgés de moins de 25 ans.

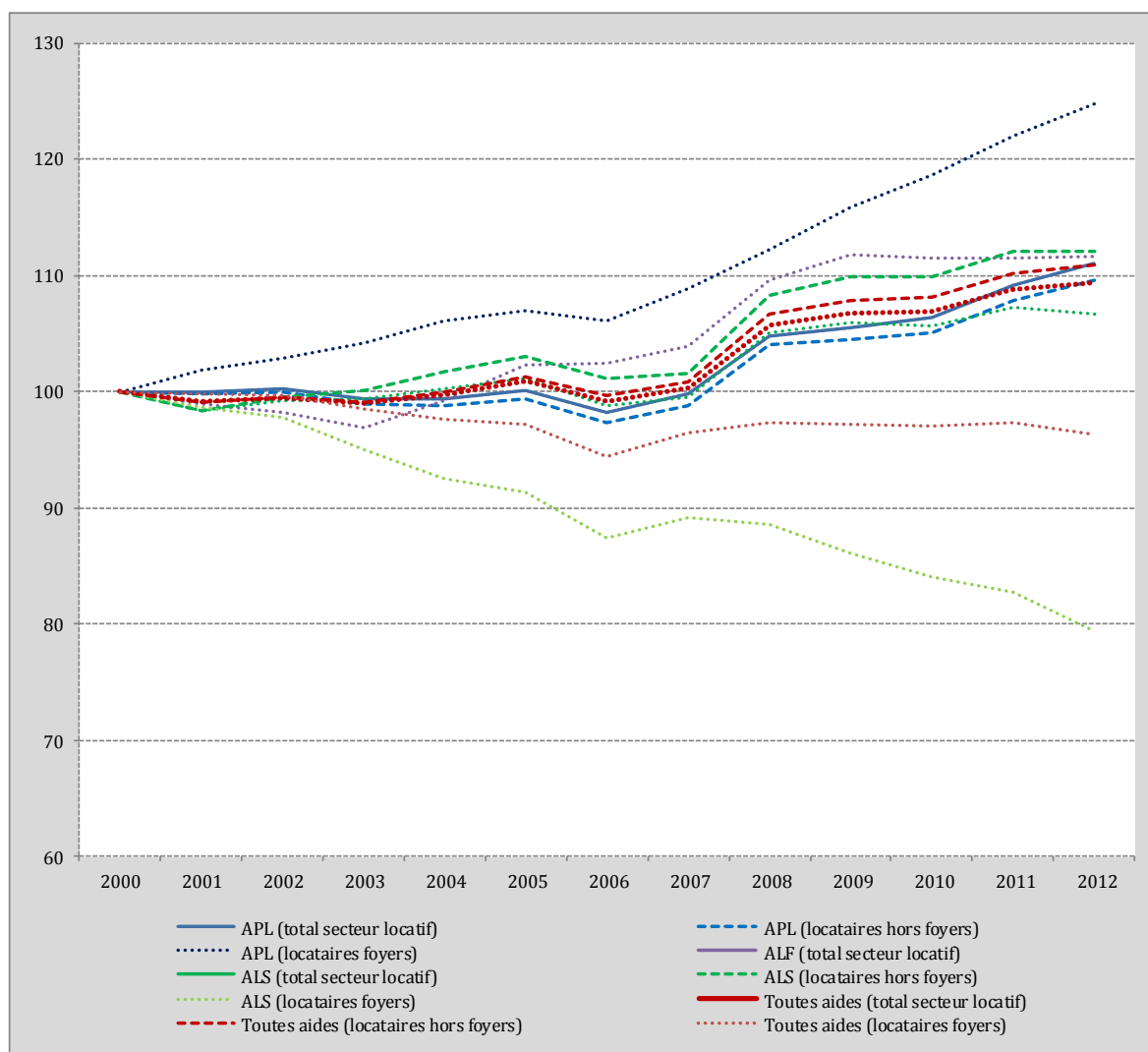
A partir de 1986, a été poursuivi régulièrement l'objectif du « bouclage » de l'ensemble des ménages par l'extension de l'ALS à de nouvelles catégories de bénéficiaires et de l'APL à de nouveaux parcs de logement :

- depuis 1986, les chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base peuvent bénéficier de l'ALS ;
- depuis le 1^{er} janvier 1988, le bouclage est mis en œuvre dans le parc locatif social par la possibilité ouverte de conventionner le parc existant à l'APL 2 ;
- depuis le 1^{er} janvier 1989, le droit à l'ALS est ouvert à l'ensemble des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- depuis le 1^{er} octobre 1990, l'ALS est étendue aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion ;
- depuis 1990 également, tous les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés, ouvrant droit à l'APL pour leurs résidents ;
- à partir du 1^{er} janvier 1991, a été entreprise l'extension de l'ALS aux catégories qui restaient encore juridiquement exclues d'une aide personnelle. Cette extension (« bouclage » à l'ALS) s'est achevée le 1^{er} janvier 1993 : dans une 1^{ère} phase, extension de l'ALS à toute personne résidant en Ile-de-France ou dans un département d'Outre-mer ; dans une 2^{ème} phase (1^{er} janvier 1992), extension de l'ALS à toute personne résidant dans une commune de plus de 100 000 habitants ; dans une 3^{ème} phase (1^{er} janvier 1993), achèvement de l'extension de l'ALS à l'ensemble du territoire.

Ainsi, toute personne disposant d'un logement autonome non bénéficiaire potentielle de l'APL ou de l'ALF, peut percevoir l'ALS sous seule condition de ressource.

Source : DHUP.

Graphique 1 : Évolution du nombre de bénéficiaires des aides personnelles (locataires foyers et hors foyers, base 100 en 2000)



Source : calculs mission, données DHUP.

1.3. La masse totale des aides a connu un fort dynamisme jusqu'à la fin des années 1990 et évolue depuis à un rythme identique aux loyers et charges des locataires, au revenu disponible des ménages et au PIB

En 2013, le montant total des aides personnelles au logement s'est élevé à 17,4 Md€, dont 16,4 Md€ pour les aides aux locataires (foyers et hors foyers), soit :

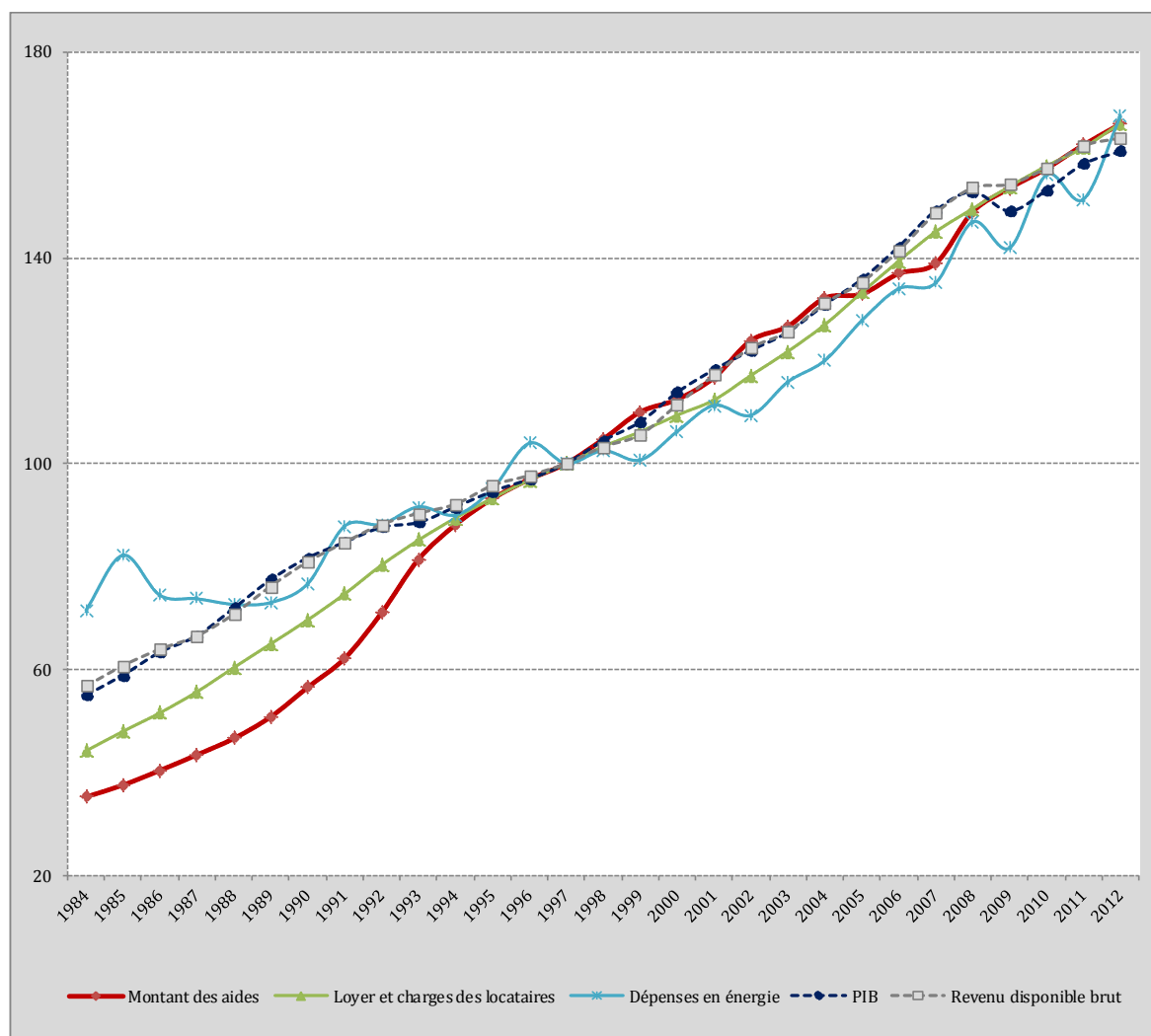
- ♦ 94 % du montant total des aides personnelles versées ;
- ♦ 35 % des transferts organisés par la collectivité en faveur du logement⁴.

⁴ Evalués à 45 Md€ par la mission en 2012, sur la base des statistiques produites par les comptes du logement et d'un recensement de l'ensemble des dispositifs concourant à la politique du logement, réalisé en lien avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, la direction du budget, la direction générale du Trésor, et la direction de la législation fiscale.

Depuis 1984, le montant des aides personnelles aux locataires (foyers et hors foyers) a cru plus rapidement que les loyers et charges des locataires, que le revenu disponible des ménages et que le PIB, mais cela est imputable essentiellement à la généralisation des aides dans les années 1990. En effet, comme le montrent les graphiques 2 et 3 et le tableau 1 :

- ♦ jusqu'à la fin des années 1980, le montant des aides versées a augmenté légèrement moins vite que la masse des loyers et charges des locataires, et légèrement plus rapidement que le revenu disponible des ménages et du PIB ;
- ♦ entre 1989 et 1997, le montant des aides versées a augmenté beaucoup plus rapidement que les loyers et charges, que le revenu disponible des ménages, et que le PIB, sous l'effet du « bouclage » qui a considérablement accru le montant de l'APL puis de l'ALS, avant que ces deux aides ne retrouvent un rythme de croissance comparable à celui de l'ALF vers la fin des années 1990 (cf. graphique 4) ;
- ♦ depuis 1997, le montant des aides évolue à un rythme annuel de 3,4 % par an, identique à celui des loyers et charges des locataires, et légèrement plus rapide que le revenu disponible des ménages et le PIB. La part des aides dans les loyers et charges des locataires, le revenu disponible brut des ménages et le PIB s'est ainsi stabilisée (cf. graphique 5).

Graphique 2 : Évolution du montant des aides personnelles aux locataires (total APL, ALF et ALS, foyers et hors foyers), des loyers et charges des locataires, du revenu disponible brut des ménages de 1984 à 2012 (base 100 : 2000)



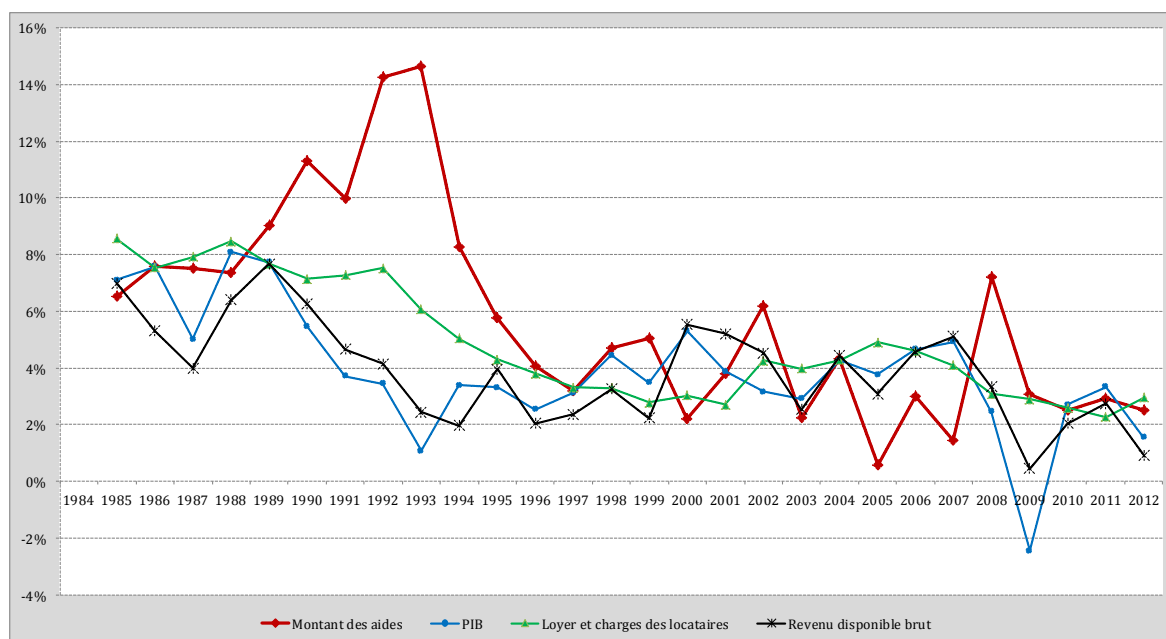
Source : données Comptes du logement et INSEE, calculs de la mission.

Tableau 1 : Taux de croissance annuel moyen des aides personnelles aux locataires (total APL, ALF et ALS, foyers et hors foyers), des loyers et charges des locataires, du revenu disponible brut des ménages et du PIB en valeur de 1984 à 2012

Taux de croissance annuel moyen	1984-1989 (%)	1989-1997 (%)	1997-2012 (%)	1984-2012 (%)
Aides personnelles aux locataires	7,6	8,9	3,4	5,7
Loyers et charges des locataires	8,0	5,5	3,4	3,9
Revenu disponible brut des ménages	6,1	3,5	3,3	4,8
PIB	7,1	3,2	3,2	3,8

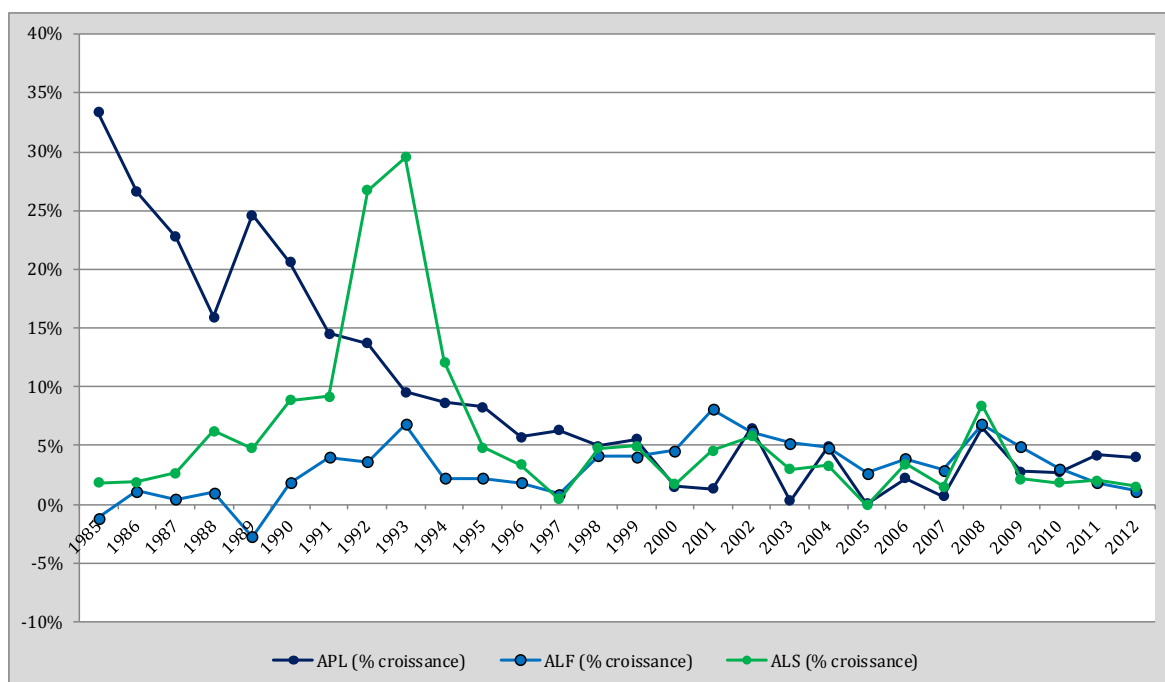
Source : données Comptes du logement et INSEE, calculs de la mission.

Graphique 3 : Variations annuelles du montant des aides personnelles aux locataires (total APL, ALF et ALS, foyers et hors foyers), des loyers et charges des locataires, du revenu disponible brut des ménages et du PIB de 1984 à 2012



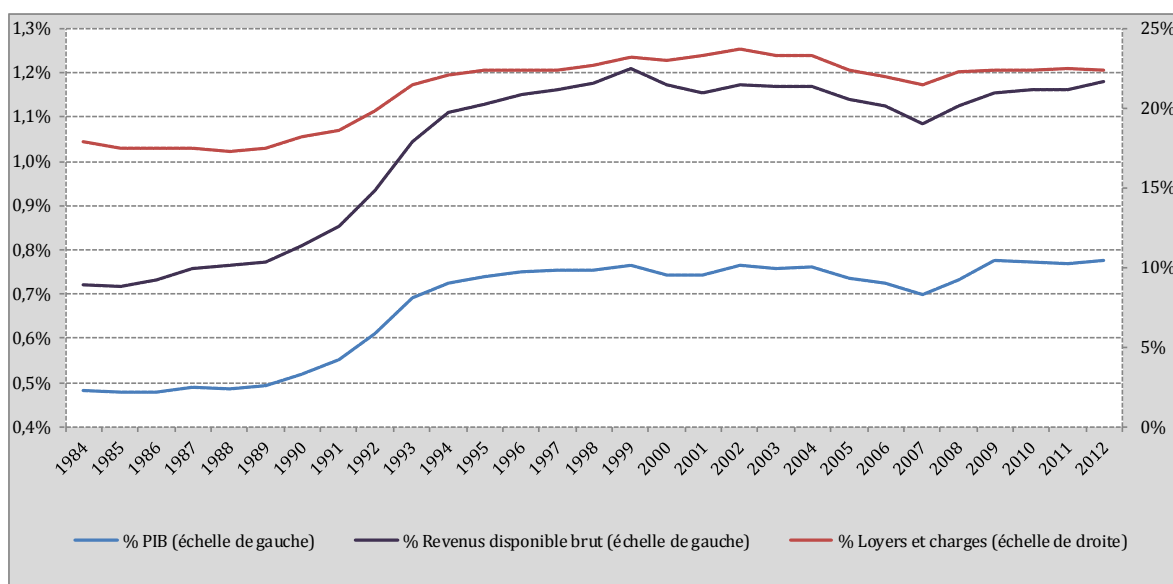
Source : données Comptes du logement et INSEE, calculs de la mission.

Graphique 4 : Évolution du taux de croissance annuel du montant total des APL, ALF et ALS versées aux locataires (en %), de 1984 à 2012



Source : données Compte du logement, calculs mission.

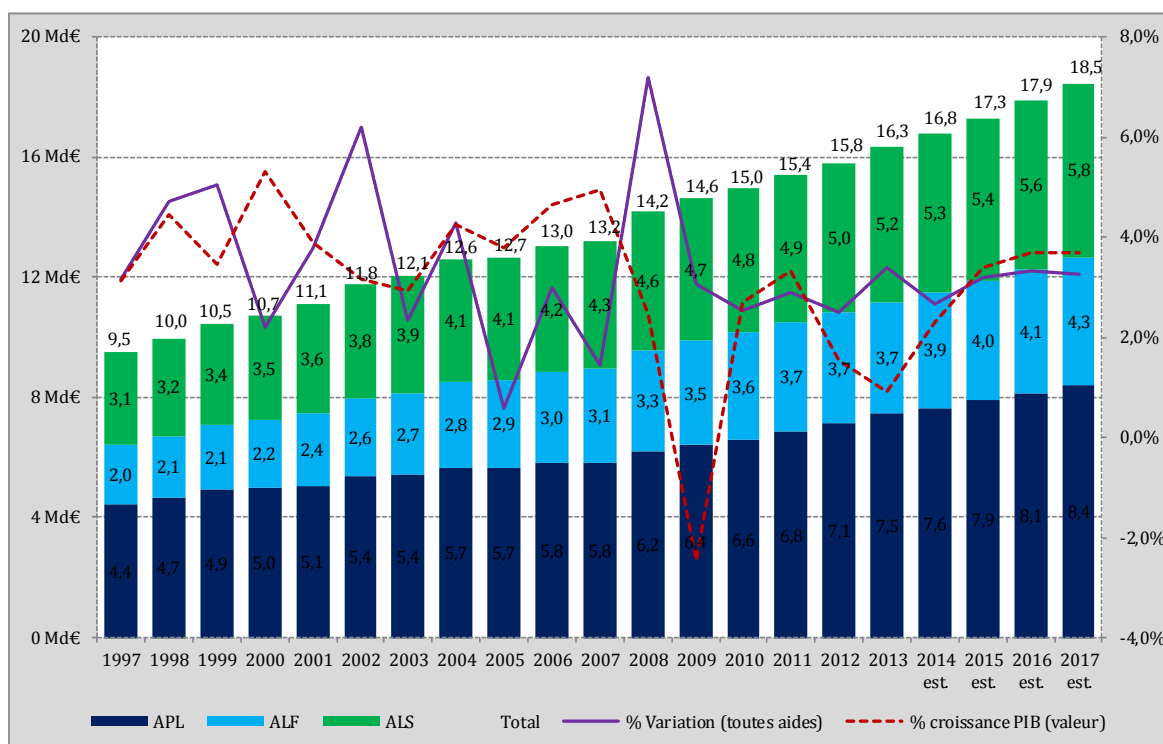
Graphique 5 : Évolution de la part des aides personnelles aux locataires dans les loyers et charges, le revenu disponible brut des ménages et le PIB, de 1984 à 2012



Source : données Compte du logement et INSEE, calculs de la mission.

D'après les prévisions sur l'évolution du montant des aides fournies par la DHUP pour la période 2015-2017, cette tendance devrait se poursuivre à l'horizon du prochain budget triennal (cf. graphique 6) avec une croissance moyenne du montant des aides de l'ordre de 3,3 % par an par rapport à 2014, homogène pour les trois aides, et légèrement inférieure à la croissance attendue du PIB (estimations). Ce tendanciel devrait porter le montant total des prestations versées aux locataires (foyers et hors foyers) de 16,8 Md€ en 2014 à 18,5 Md€ en 2017, soit une croissance moyenne de l'ordre de 560 M€ par an sur trois ans.

Graphique 6 : Évolution du montant des aides versées aux locataires (foyers et hors foyers) de 1997 à 2012 et projection tendancielle de dépenses (en Md€)



Source : données et prévisions de la DHUP sur le montant des aides, prévisions du ministère des finances pour le taux de croissance du PIB en valeur, calculs de la mission.

La France n'est pas le seul pays développé à entretenir un dispositif d'aides personnelles au logement de cette ampleur. La plupart des pays étudiés par la mission dans le cadre de l'annexe XI « Comparaisons internationales » mettent en œuvre des dispositifs de ce type, quoique selon des calibrages et modes de gestion très variables. Au Royaume-Uni et en Allemagne, les aides personnelles au logement représentent respectivement 1,6 % et 0,6 % du PIB, la France se situant à cet égard dans une position intermédiaire (0,8 % du PIB).

Le financement des aides personnelles au logement est partagé entre :

- ♦ une contribution des régimes sociaux au titre de l'ALF et d'une part de l'APL équivalente à l'ALF. Cette contribution représente légèrement plus de 50 % du montant total des aides versées, aides personnelles à l'accession comprises (50,6 % en 2012) ;
- ♦ une part à la charge de l'État représentant légèrement moins de 50 % du montant total des aides versées, financée pour environ un tiers par l'affectation de recettes⁵ au fonds national d'aide au logement (FNAL) et pour environ deux tiers par une dotation budgétaire d'équilibre (estimée à 5,3 Md€ en 2014), qui dépend du niveau de recettes collectées.

⁵ Cotisations employeurs au titre de l'ALS ainsi qu'une fraction d'1,5 % de droit de consommation sur les tabacs jusqu'en 2012, remplacée depuis 2013 par la contribution additionnelle sur les revenus du capital et une contribution exceptionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

2. Les aides personnelles ont un impact global fortement redistributif malgré des taux d'effort en hausse et de très fortes disparités entre bénéficiaires selon le parc occupé

2.1. Les aides personnelles favorisent l'accès au logement pour les locataires à revenu modeste en allégeant substantiellement leur taux d'effort

L'objectif du système des aides personnelles au logement, assigné par la réforme du financement du logement de 1977 qui a créé l'APL, était de favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement. Les principes du barème de calcul de l'aide y répondent : en prenant en compte une part de la dépense de logement d'autant plus importante que le revenu est faible, **les aides permettent de limiter le taux d'effort net (après aide) des bénéficiaires**. L'aide perçue en moyenne par les bénéficiaires représente un apport de 229 € par mois⁶ ; elle permet de faire passer le taux d'effort brut médian pour le logement des bénéficiaires de 35,8 % en 2010 (taux d'effort brut avant perception de l'aide) à un taux d'effort net (après perception de l'aide) de 19,5 %⁷.

Bien qu'elles n'aient pas été initialement conçues pour cela, les aides personnelles au logement constituent aujourd'hui le principal vecteur de redistribution du système de protection sociale.

Les aides personnelles en location sont, en effet, très ciblées sur les ménages les plus modestes : le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) se situant au voisinage du SMIC pour un isolé et de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants. Fin 2011, 99 % des locataires bénéficiaires des aides avaient un revenu inférieur à 2 SMIC et 81 % à 1 SMIC. Plus du quart des allocataires sont bénéficiaires de minima sociaux.

2.2. Les taux d'effort après aide des bénéficiaires présentent néanmoins des disparités très importantes

Les 10 % des allocataires avec le taux d'effort hors charges⁸ le plus bas ont tous un taux d'effort inférieur à 4,4 % de leurs ressources, une fois l'aide au logement déduite du montant du loyer. À l'opposé, les 10 % des allocataires avec les taux d'effort les plus élevés consacrent tous plus de 60,2 %⁹ de leurs ressources pour se loger (cf. tableau 2).

Les différences de taux d'effort peuvent se justifier par la situation de famille, un taux d'effort identique ne correspondant pas au même niveau de vie selon que le bénéficiaire est une personne isolée ou un ménage avec plusieurs enfants à charge.

Au sein de catégories homogènes de ménages, les taux d'effort présentent néanmoins des inégalités importantes entre premiers et derniers déciles (cf. tableau 2).

⁶ Fin 2012, logements ordinaires et foyers, hors allocataires MSA, source CNAF, calculs de la mission.

⁷ Source : Rapport de l'IGAS de 2012 sur les aides au logement, synthèse, page 3, taux calculé sur la base des données de la CNAF pour l'année 2010.

⁸ Les taux d'effort ici présentés sont hors charges, tels que calculés par la CNAF pour la mission de l'IGAS de 2012 sur les aides au logement.

⁹ Ce pourcentage anormalement élevé peut cependant laisser supposer que certaines ressources des allocataires n'ont pas été prises en compte dans le calcul du taux d'effort.

Des disparités de taux d'effort entre locataires du parc privé et du parc public ressortent de façon particulièrement marquée :

- ♦ dans le parc public, les 10 % des allocataires avec le taux d'effort le plus bas ont tous un taux d'effort inférieur à 3,4 % de leurs ressources, une fois l'aide au logement déduite du montant du loyer. À l'opposé, les 10 % des allocataires avec les taux d'effort les plus élevés consacrent tous plus de 29,4 % de leurs ressources pour se loger ;
- ♦ dans le parc privé, l'amplitude est beaucoup plus forte : les 10 % des allocataires avec le taux d'effort le plus bas ont tous un taux d'effort inférieur à 8,6 % de leurs ressources, une fois l'aide au logement déduite du montant du loyer. À l'opposé, les 10 % des allocataires avec les taux d'effort les plus élevés consacrent tous plus de 99,5 % de leurs ressources pour se loger.

Deux ménages de taille et de revenu identiques peuvent ainsi se trouver dans des situations très différentes selon qu'ils ont ou non accès au parc public. Les aides personnelles au logement ne compensent pas la différence de loyer payé dans le parc privé, le loyer plafond étant dépassé dans 9 cas sur 10 dans le parc privé. Cette situation paraît d'autant plus inégalitaire que, comme l'a analysé C. Trévien¹⁰, l'avantage conféré par le logement social est moins différencié selon le revenu, que celui des aides au logement dont le profil redistributif est ciblé sur les plus pauvres et fortement dégressif en fonction du revenu.

¹⁰ Note d'analyse n°264 du Centre d'analyse stratégique, Les aides au logement des ménages modestes, février 2012, reprenant Corentin Trévien, La formation des loyers et les effets des HLM sur les ménages, 2008. Voir aussi Corentin Trévien, Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ?, document de travail, INSEE, février 2013.

Tableau 2 : Taux d'effort net¹¹ hors charges pour le logement par déciles selon la situation familiale, l'âge, la zone géographique, et le type de parc (au 31 décembre 2011)

Caractéristiques des bénéficiaires	Effectifs allocataires	Valeur des déciles (taux d'effort en %)								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Total	4 468 000	4,4	8,0	12,0	15,7	19,4	23,6	29,0	37,5	60,2
Situation familiale										
Personne seule	2 032 000	7,2	12,9	17,9	21,9	26,4	31,7	39,1	52,5	100,0
Couple sans enfant	369 000	5,9	10,7	15,1	18,9	22,6	27,2	33,5	43,3	72,5
Famille monop-1enf	563 000	4,4	6,4	10,4	14,2	17,3	20,4	24,3	29,7	39,7
Couple-1enf	273 000	4,2	7,6	11,3	14,2	17,0	19,9	23,6	28,6	37,7
Famille monop-2enf	354 000	3,6	4,9	8,2	11,8	14,8	17,9	21,6	26,7	35,4
Couple-2enf	315 000	3,6	6,6	9,7	12,4	14,6	17,0	19,9	23,9	30,8
Famille monop-3enf	137 000	2,8	3,4	4,2	6,3	9,2	11,9	15,4	20,0	27,2
Couple-3enf	234 000	3,0	5,1	7,7	9,8	11,5	13,3	15,5	18,7	23,7
Famille monop-4enf	40 000	2,4	2,8	3,2	3,8	5,3	7,9	10,9	15,0	21,5
Couple-4enf	90 000	2,5	3,5	5,7	7,6	9,2	10,8	12,6	15,3	19,8
Famille monop-5enf+	18 000	2,0	2,3	2,6	2,9	3,4	4,7	7,5	10,8	16,4
Couple-5enf+	43 000	2,1	2,7	3,8	5,5	7,0	8,4	10,0	12,2	16,5
Age										
Age Inconnu	0 000	9,9	16,7	23,4	30,3	37,5	49,3	88,5	100,0	100,0
19 ans ou moins	26 000	13,0	26,9	54,2	65,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
20 à 24 ans	405 000	8,5	16,5	23,8	31,6	40,7	57,3	93,0	100,0	100,0
25 à 29 ans	535 000	4,5	8,7	13,0	17,2	21,8	27,2	34,0	43,9	71,7
30 à 34 ans	509 000	3,7	6,3	9,5	12,8	16,1	19,7	24,2	30,6	42,7
35 à 39 ans	510 000	3,5	5,7	8,8	11,8	14,9	18,1	22,1	27,7	38,1
40 à 44 ans	527 000	3,6	6,0	9,0	12,1	15,1	18,3	22,1	27,5	37,7
45 à 49 ans	463 000	3,8	6,4	9,5	12,7	15,9	19,2	23,3	29,0	40,3
50 à 54 ans	355 000	4,2	6,8	9,8	13,3	16,8	20,4	24,9	31,4	44,1
55 à 59 ans	292 000	4,4	7,2	10,5	14,1	17,8	21,6	26,4	33,2	46,6
60 à 64 ans	258 000	6,7	10,7	15,0	18,9	22,5	26,8	32,6	42,2	65,2
65 à 70 ans	161 000	9,6	14,9	18,8	21,6	24,8	28,6	33,7	41,5	62,0
70 ans et plus	427 000	11,5	16,0	19,1	21,8	24,7	28,0	32,4	39,1	52,8
Zone géographique										
1	701 000	4,2	7,4	11,3	14,9	18,5	22,8	29,4	40,7	67,0
2	2 016 000	4,2	7,4	11,5	15,4	19,4	23,8	29,6	38,5	63,7
3	1 751 000	5,0	8,9	12,7	16,2	19,7	23,5	28,3	35,4	53,0
Type de parc										
Location, parc public	2 068 000	3,4	4,9	7,2	10,1	13,0	15,9	19,1	22,9	29,4
Location, parc privé	2 399 000	8,6	14,1	18,6	22,9	27,4	32,7	39,6	51,5	99,5
Parc inconnu	1 000	4,8	9,2	13,1	16,6	19,7	23,1	27,3	34,1	46,9

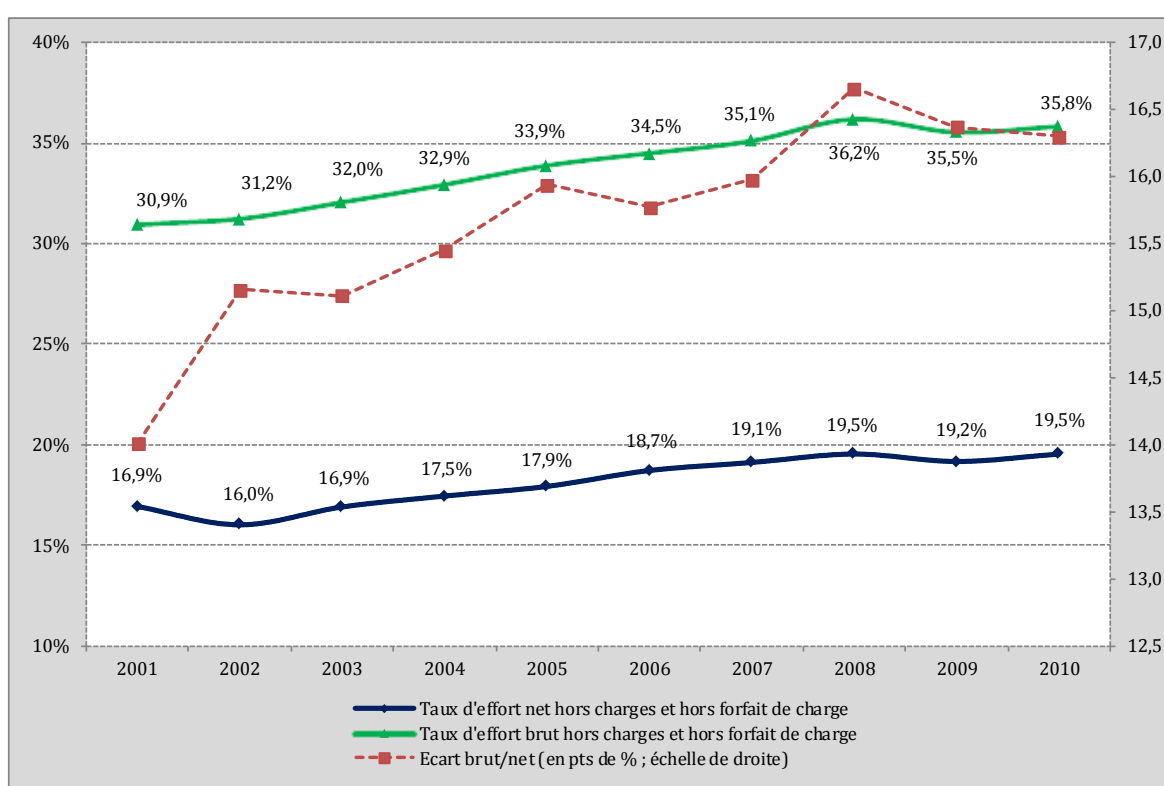
Source : CNAF.

¹¹Le taux d'effort utilisé est identique à celui calculé pour la mission de l'IGAS de 2012 sur les aides au logement. Le taux d'effort est calculé hors charge (HC) et hors charge forfaitaire (HCF). Pour chaque allocataire dont les revenus de référence sont bien connus, le taux d'effort net est calculé comme suit : taux d'effort net au 31/12/2011 = (Loyer net HC - aide logement 12/2011 HCF) / ([Revenu brut annuel 2009 / 12] + [PF 12/2011 - aide au logement 12/2011 HCF]), où HCF = hors charges forfaitaires et PF = prestations familiales versable par les CAF au mois de décembre. Sont notamment exclus du calcul les étudiants, les allocataires résidents en établissement ou hébergés en maison d'accueil spécialisé. Les taux d'efforts ont été bornés à 100 %.

2.3. Les taux d'effort des bénéficiaires des aides se sont accrus depuis le début des années 2000 dans des proportions très variables selon le parc occupé et la taille du ménage

Le taux d'effort brut moyen (hors charges et hors forfait de charge) des bénéficiaires des aides est passé de 30,9 à 35,8 % entre 2001 et 2010, soit une hausse annuelle moyenne de 0,5 point de pourcentage, et le taux d'effort net (après aide) de 16,9 % en 2001 à 19,5 % en 2010, soit une augmentation moyenne de 0,3 point de pourcentage par an. L'écart entre les taux brut et net, passé de 14 points en 2001 à 16,3 points en 2010 suggère que les aides ont partiellement joué leur rôle d'amortisseur en compensant une partie de la hausse des taux d'effort brut, mais insuffisamment pour maintenir constant le taux d'effort net des allocataires.

Graphique 7 : Évolution des taux d'effort brut et net (hors charges et hors forfait de charge) des bénéficiaires des aides personnelles (toutes aides, hors étudiants, hors accession) de 2001 à 2010



Source : CNAF, calculs mission.

Toutes aides confondues, les taux d'effort ont augmenté pour l'ensemble des catégories de ménages. Néanmoins, comme le montrent les tableaux ci-dessous, la hausse des taux d'effort a été très différenciée selon le parc occupé. Le taux d'effort net moyen¹² des allocataires du parc public est resté globalement stable entre 2001 et 2010 (+0,01 point de pourcentage par an). Dans le parc privé, la hausse du taux d'effort net moyen a été de 0,6 point par an (cf. tableau 3). Les locataires du parc privé, en particulier ceux des deux premiers quartiles de niveau de vie, ont connu depuis le milieu des années 1990, une dégradation de leur taux d'effort beaucoup plus prononcée que celle subie par les locataires du secteur social (cf. tableau 4).

¹² Hors charges et forfait de charge.

Tableau 3 : Évolution du taux d'effort net hors charges et hors forfait de charge des bénéficiaires des aides personnelles aux locataires, de 2001 à 2010

Catégories de bénéficiaires	Taux d'effort net hors charges et hors forfait de charge (%)		Variation sur la période 2001-2010 (en pts de %)	Variation annuelle moyenne 2001-2010 (en pts de %)
	2001	2010		
Total	16,9	19,5	2,6	0,3
APL (location parc privé)	14,0	17,0	2,8	0,3
APL (location parc public)	13,0	13,0	0,1	0,0
ALF (location parc privé)	18,0	22,0	3,7	0,4
ALF (location parc public)	11,6	10,2	-1,4	-0,2
ALS (location parc privé)	28,0	35,0	6,9	0,8
ALS (location parc public)	19,0	22,0	2,7	0,3
Total (location parc privé)	22,2	27,4	5,2	0,6
Total (location parc public)	13,0	13,1	0,1	0,0
Personne seule	22,3	26,3	4,0	0,4
Famille monop-1enf	15,8	17,4	1,6	0,2
Famille monop-2enf	12,5	14,8	2,3	0,3
Famille monop-3enf	6,2	9,1	2,8	0,3
Famille monop-4enf	3,6	5,1	1,5	0,2
Famille monop-5enf+	2,9	3,3	0,5	0,1
Couple sans enfant	18,8	22,2	3,4	0,4
Couple-1enf	16,2	16,9	0,6	0,1
Couple-2enf	13,9	14,6	0,8	0,1
Couple-3enf	10,6	11,5	0,9	0,1
Couple-4enf	8,0	9,2	1,1	0,1
Couple-5enf+	5,8	6,9	1,1	0,1

Source : CNAF, calculs mission.

Tableau 4 : Évolution du taux d'effort net avec charges par statut d'occupation et quartile de niveau de vie (en points de %, de 1996 à 2010)

Quartile de niveau de vie	Locataires du secteur privé	Locataires du secteur social	Ensemble des allocataires
Évolution du taux d'effort net (points de %) entre 1996 et 2006			
1 ^{er} quartile de niveau de vie	7,6	1,8	2,8
2 ^{ème} quartile de niveau de vie	4,6	1,5	1,6
3 ^{ème} quartile de niveau de vie	1,6	0,1	0,4
4 ^{ème} quartile de niveau de vie	-0,2	-0,2	-1,5
Ensemble	3,1	1	0,8
Évolution du taux d'effort net (points de %) entre 2008 et 2010			
1 ^{er} quartile de niveau de vie	1,9	-1,3	0,6
2 ^{ème} quartile de niveau de vie	2,3	1,4	0,4
3 ^{ème} quartile de niveau de vie	-0,4	-	0,1
4 ^{ème} quartile de niveau de vie	-1,1	-	0,1
Ensemble	1	-0,3	0,1

Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », Séverine Arnault et Laure Crusson, INSEE, mars, cité par CGEDD, « Note sur les aides personnelles au logement », 2012.

2.4. Les sous-jacents de la dynamique des aides et des taux d'efforts

L'évolution du montant total des aides versées et des taux d'effort des allocataires peut se résumer, à structure de population constante (ce qui suppose que les allocataires présentent les mêmes caractéristiques au fil du temps), par l'équation suivante¹³ :

$$\text{Var}(A_{\text{tot}}) + (k-1) * \text{Var}(\text{TEFn}) = \text{Var}(N) + k * \text{Var}(L+C) - (k-1) * \text{Var}(R)$$

Où :

- ◆ $\text{Var}(A_{\text{tot}})$ représente la variation relative du montant total des aides versées ;
- ◆ $\text{Var}(\text{TEFn})$ représente la variation relative du taux d'effort net des locataires ;
- ◆ $\text{Var}(N)$ représente la variation relative du nombre de locataires (de l'ordre de 1 % par an) ;
- ◆ $\text{Var}(L+C)$ représente la variation relative du loyer majoré des charges ;
- ◆ $\text{Var}(R)$ représente la variation relative du revenu des locataires ;
- ◆ k : représente le rapport des loyers et charges sur le montant d'aide $[(L+C)/A]$, de l'ordre de 2,5.

Le terme de droite représente la pression exercée par les effets contradictoires de l'augmentation du nombre de locataires et des loyers et charges d'une part, qui tend à accroître la masse d'aides versées, et l'augmentation du revenu d'autre part, qui tend à faire diminuer cette masse. À montant constant des aides, toute augmentation du nombre de locataires et/ou des loyers et des charges non compensée par la variation des revenus se traduit mécaniquement par une augmentation des taux d'effort. Si le loyer (majoré des charges) des locataires augmentait comme leur revenu, au rythme du revenu et du PIB moyen par ménage, alors le terme de droite serait égal à la croissance du PIB et le montant des aides pourrait rester constant en % du PIB sans augmentation du taux d'effort des bénéficiaires.

De cette relation on peut déduire les déterminants de la variation du taux d'effort net moyen des bénéficiaires des aides personnelles :

$$\text{Var}(\text{TEFn}) = [\text{Var}(N) + k * \text{Var}(L+C) - (k-1) * \text{Var}(R) - \text{Var}(A_{\text{tot}})] / (k-1)$$

Sur le long terme, la dynamique des loyers et des charges (de l'ordre de 3 % par an), **la hausse du nombre de locataires** (de l'ordre de 1 % par an), **parallèle à celle du nombre de ménages, et l'augmentation du revenu des locataires** (de l'ordre de 1 à 2 % par an) **moins rapide que celle de l'ensemble des ménages** (de l'ordre de 3 % par an) constituent ainsi les **sous-jacents structurels de la dynamique des aides** et exercent **depuis le début des années 2000**, en supposant un objectif de taux d'effort constant, **une pression naturelle haussière sur les montants distribués de l'ordre de 7 % par an**.

L'augmentation moins rapide du montant des aides (+3,4 % par an) que ce qui aurait été nécessaire pour stabiliser le taux d'effort moyen (~+7 %) a permis de maintenir relativement constante leur part dans le PIB mais n'a pu être obtenue qu'au prix d'une pentification¹⁴ des barèmes et de la moindre actualisation des loyers plafonds et forfaits de charge par rapport aux loyers et charges réels des allocataires. Ce phénomène a particulièrement affecté les locataires du parc privé, dont 9 sur 10 s'acquittent de loyers supérieurs aux loyers plafonds :

- ◆ **l'augmentation des loyers et charges réels a été plus rapide que les actualisations des paramètres représentatifs de la dépense** (loyers plafonds et forfaits de charge)

¹³ La démonstration de cette équation figure dans la note du CGEDD sur les aides personnelles au logement (juillet 2012) : <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEUV00125040>.

¹⁴ Augmentation de la dégressivité de l'aide en fonction du revenu.

du barème. Le loyer moyen des bénéficiaires des aides sur la période a ainsi augmenté de 32 % et les charges locatives de l'ensemble des locataires français de 33 %, quand le loyer plafond moyen des aides personnelles n'augmentait que de 13 % et le forfait de charges de 11 % (cf. tableau 5). L'effet de ce décalage a été concentré sur les ménages dont le loyer est supérieur au loyer plafond, donc plus marqué sur le parc privé que sur le parc social et sur les petites tailles de famille que sur les grandes ;

◆ **l'augmentation des revenus des allocataires a été moins rapide que celle des loyers et des charges :**

- de fait, les locataires ont connu, sur longue période, une tendance à la paupérisation par rapport à l'ensemble des ménages : de 1970 à 2006, le revenu des locataires d'un local loué vide est en effet passé de 99 % à 75 % du revenu moyen de l'ensemble des ménages, soit une paupérisation relative moyenne de 0,8 % par an¹⁵ ;
- ce phénomène de paupérisation des locataires au sein de la société française, reflète principalement :
 - la paupérisation des ménages jeunes, surreprésentés parmi les locataires, qui s'explique par une décohabitation de plus en plus précoce, un rallongement de la durée des études, et par une surexposition au chômage et formes précaires d'emploi ;
 - inversement, l'amélioration relative de la situation des ménages les plus âgés, plus souvent propriétaires, liée à la montée en charge des régimes de retraite qui désormais jouent pleinement leur rôle ;
 - une transformation de la composition des ménages, avec une augmentation du nombre de familles monoparentales – cette évolution est particulièrement marquée pour les bénéficiaires des aides personnelles (cf. graphique 8) – qui sont surreprésentées dans la population des locataires¹⁶ et sont, à nombre équivalent d'enfants à charge, structurellement plus pauvres que les couples ;
 - un élargissement de l'éventail des revenus sur la période récente ;
 - éventuellement la migration vers l'accession de locataires dont le revenu est le plus élevé ;
- selon les estimations du CGEDD, la paupérisation des locataires aurait exercé une pression haussière sur le montant des aides personnelles d'1 Md€ en dix ans par rapport à ce qu'il aurait été si le revenu des locataires avait augmenté comme celui des autres ménages ;
- dans ce contexte, il est à noter que le revenu des allocataires des aides personnelles a eu tendance à augmenter encore moins vite que celui de l'ensemble des locataires, et a fortiori de l'ensemble des ménages. La « pentification » du barème des aides personnelles, qui a eu pour effet d'exclure les allocataires disposant des revenus les plus élevés, peut expliquer ce phénomène ;

◆ enfin, d'autres **effets de structure** – augmentation de la part des personnes seules et des couples sans enfants (cf. graphique 8), qui peuvent consacrer une part plus importante de leur revenu au logement – ont **fait évoluer la composition de la population des allocataires vers des publics présentant des taux d'effort structurellement plus élevés.**

¹⁵ Source : note du CGEDD : <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf>.

¹⁶ Les familles monoparentales et leurs conditions de vie, Études et Résultats, n° 389, avril 2005, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Bien entendu, une partie de la hausse des taux d'effort n'est pas nécessairement problématique en ce qu'elle résulte du phénomène de décohabitation qui réduit la taille des ménages et accroît naturellement leur taux d'effort, les ménages de taille plus réduite étant en mesure de consacrer une part plus importante de leur revenu au logement que les familles nombreuses. On peut considérer que la vocation des aides personnelles n'est pas de compenser cette évolution sociologique.

Il reste que malgré leur dynamisme (+430 M€ par an en moyenne entre 2001 et 2010), les aides personnelles aux locataires n'ont pas permis de maintenir constant le taux d'effort de leurs bénéficiaires, seules la pentification des barèmes et la moindre actualisation des loyers plafonds et forfaits de charge par rapport aux loyers et charges réels expliquant la stabilité du montant des aides personnelles en pourcentage du PIB.

Maintenir constant le taux d'effort net des allocataires aurait nécessité, toutes choses égales par ailleurs, d'accroître le montant des aides de 11,1 Md€ en 2001 à 26,8 Md€ en 2014¹⁷, soit 10 Md€ de plus que le montant effectivement atteint aujourd'hui. La part des aides dans le PIB serait ainsi passée de 0,7 % en 2001 à 1,3 % en 2014, contre 0,8 % aujourd'hui, situation qui paraîtrait difficilement soutenable dans l'état actuel des finances publiques¹⁸.

Tableau 5 : Comparaison des revalorisations du barème et de l'évolution des prix dans le secteur du logement entre 2000 et 2010

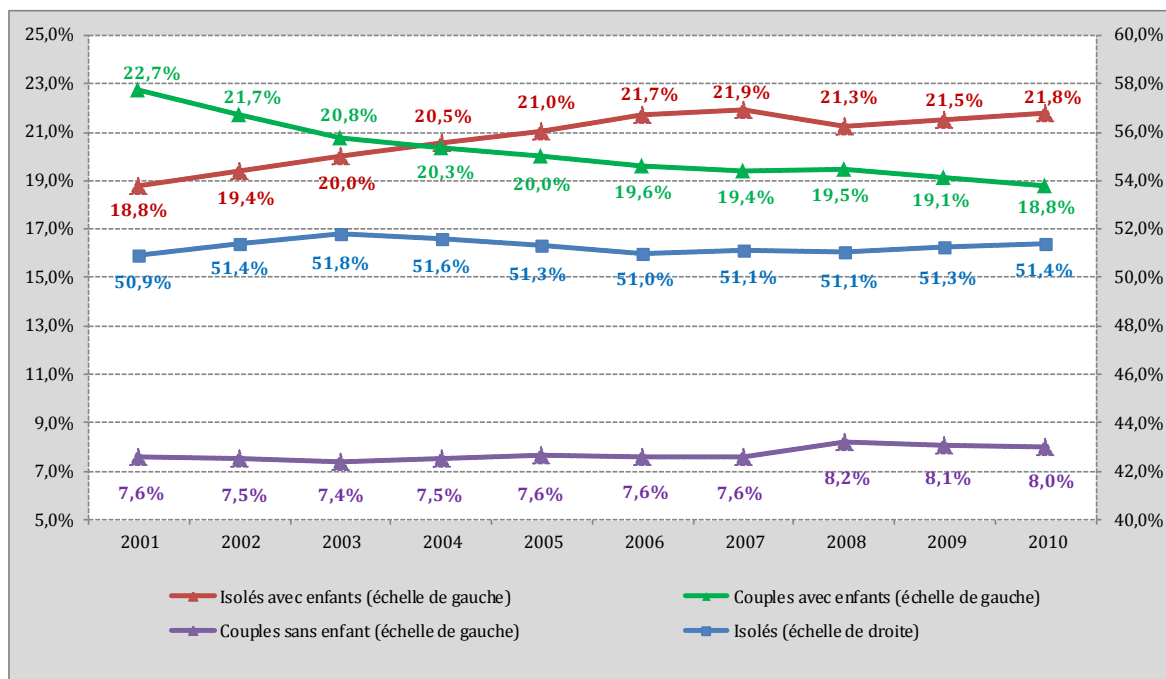
Période	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfaits charges	Dépenses d'énergie et d'eau	Autres charges	Paramètres représentatifs des ressources	Indice des prix à la consommation
Évolution 2000-2010 (en %)	+15	+32	+11	+39	+30	+16	+19

Source : Rapport d'évaluation des aides personnelles au logement de l'Inspection générale des affaires sociales et de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale de mai 2012 : rapport thématique n°1, tableau 5 page 41.

¹⁷ De l'équation ci-dessus on déduit que la variation relative du taux d'effort dépend de la relation suivante : $Var(TEFn) = [Var(N) + k * Var(L+C) - (k-1) * Var(R) - Var(A_{tot})] / (k-1)$.

¹⁸ Ce calcul est néanmoins un majorant compte-tenu des modalités relativement sommaires retenues pour faire cette évaluation.

Graphique 8 : Évolution de la part des personnes seules et couples sans enfants, des familles monoparentales et des couples avec enfants dans la population des locataires bénéficiant des aides personnelles, de 2001 à 2010



Source : CNAF, calculs mission.

3. L'effet inflationniste des aides personnelles au logement est avéré dans le cas du « bouclage » des années 1990 et reste à estimer dans le cas général

Les aides personnelles peuvent contribuer à agir sur les déterminants de leur propre dynamique, en entretenant la croissance des loyers, notamment lorsque le surcroît de demande solvabilisé par les aides se heurte à une situation de rigidité de l'offre et se répercute *in fine* sur les prix sans amélioration de la qualité. La mesure de l'éventuel effet inflationniste des aides personnelles au logement conduit à poser plusieurs questions :

- ♦ une variation d'aide personnelle (positive ou négative) entraîne-t-elle, à court terme, puis de façon pérenne, une variation de loyer ?
- ♦ quelle partie de la variation du loyer a pour contrepartie une amélioration de la qualité du logement, et ne constitue donc pas, à proprement parler, un effet inflationniste, et quelle partie ne présente aucune contrepartie et constitue donc un effet purement inflationniste, la réponse à cette question dépendant également du délai considéré ?
- ♦ enfin, un effet inflationniste, lorsqu'il se produit, déclenche-t-il une augmentation de l'offre de logement par construction de nouveaux logements ?

La réponse à ces questions, particulièrement à la deuxième, nécessite des travaux économétriques complexes et des bases de données décrivant notamment de manière suffisamment précise la qualité du logement, bases qui sont rarement disponibles. La littérature est donc relativement réduite sur le sujet.

3.1. En France, l'effet inflationniste des aides personnelles dans le cas du « bouclage » au cours des années 1990 est avéré et ne semble pas s'être estompé depuis

A. Laferrère & D. Leblanc (2002)¹⁹, puis G. Fack (2005)²⁰ ont montré qu'au cours de la période dite du « bouclage » (cf. encadré 1), une fraction importante l'aide apportée aux nouveaux bénéficiaires – de **50 à 80 % des montants servis**, selon G. Fack – **s'est dissipée en inflation**, du moins à court et moyen terme, c'est-à-dire que les aides ont été très largement captées par les bailleurs.

Les critères de qualité pris en compte dans ces études n'intègrent néanmoins qu'une partie de la qualité intrinsèque des logements, et notamment pas la localisation, dont P. Briant²¹ a montré qu'elle influe de manière déterminante sur les loyers. Des travaux complémentaires pourraient donc être conduits sur cette question.

Une confirmation de ce résultat semble en cours dans le cadre d'une étude conduite par Grislain-Letrémy et Trevien (2014) qui, sous réserve des résultats définitifs, conclut que le « bouclage » a donné lieu à un effet inflationniste, c'est-à-dire une hausse des loyers payés par les bénéficiaires des aides que les critères de qualité pris en compte, plus riches que dans les études précédentes, ne permettent pas d'expliquer. Cet effet est particulièrement significatif sur les grandes agglomérations de province, sur les ménages modestes et les logements de deux pièces ou moins. Les auteurs mettent par ailleurs en évidence le fait que cet effet inflationniste ne s'est pas estompé ensuite et ne s'est accompagné d'aucune augmentation de l'offre de logements, du moins sur le parc de logements ordinaires²² ce que signifie que les loyers sont restés durablement plus élevés.

3.2. Hormis le cas particulier du « bouclage », les aides personnelles ont induit une augmentation des loyers dont les contreparties en termes de qualité restent à estimer mais ont pu être significatives sur longue période

Des effets inflationnistes des aides personnelles au logement ont été documentés dans le cas des Etats-Unis (Susin, 2000) et du Royaume-Uni (Gibbons & Manning, 2006). Une étude britannique récente (Beatty, Cole et al., 2013) montre en revanche qu'à très court terme, une baisse d'aide peut d'abord se traduire par une hausse de la dépense nette de logement des ménages, ce résultat rappelant qu'une baisse d'aide ne peut entraîner une baisse de loyer qu'à l'issue d'une période d'ajustement nécessaire à la rotation du parc et/ou à la renégociation des loyers.

En France, en dehors de la période particulière du « bouclage » des aides, G. Fack²³ a montré **sur plus longue période** (1970-2006) que **la croissance des aides personnelles avait coïncidé avec une croissance équivalente des loyers**.

¹⁹ « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Anne Laferrère et David Le Blanc, Économie et statistique n° 351, INSEE, 2002.

²⁰ « 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, Économie et statistique, n° 381-382, 2005.

²¹ P. Briant, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées de 1996 à 2006 », INSEE, France, portrait social, édition 2010.

²² L'enquête loyers et charges utilisée par ces auteurs ne couvrent pas les résidences avec services.

²³ Étude précitée.

Cette augmentation des loyers a pu avoir pour **contrepartie un effet de rattrapage significatif de la qualité des logements** des ménages modestes. Ainsi, des travaux du CGEDD (cf. graphiques 9 à 13) mettent en évidence que l'augmentation plus rapide de l'aide personnelle des locataires à bas revenu concomitante de l'augmentation plus rapide de leurs loyers a également coïncidé avec une augmentation plus rapide, et particulièrement prononcée, de la qualité des logements de ces locataires, telle qu'elle peut être mesurée par la présence de divers éléments de confort (chauffage central ou électrique, salle de bain, WC intérieur). Il reste à estimer si les autres formes de qualité des logements (autres éléments de qualité intrinsèque ou liée à l'environnement notamment) ont également augmenté fortement.

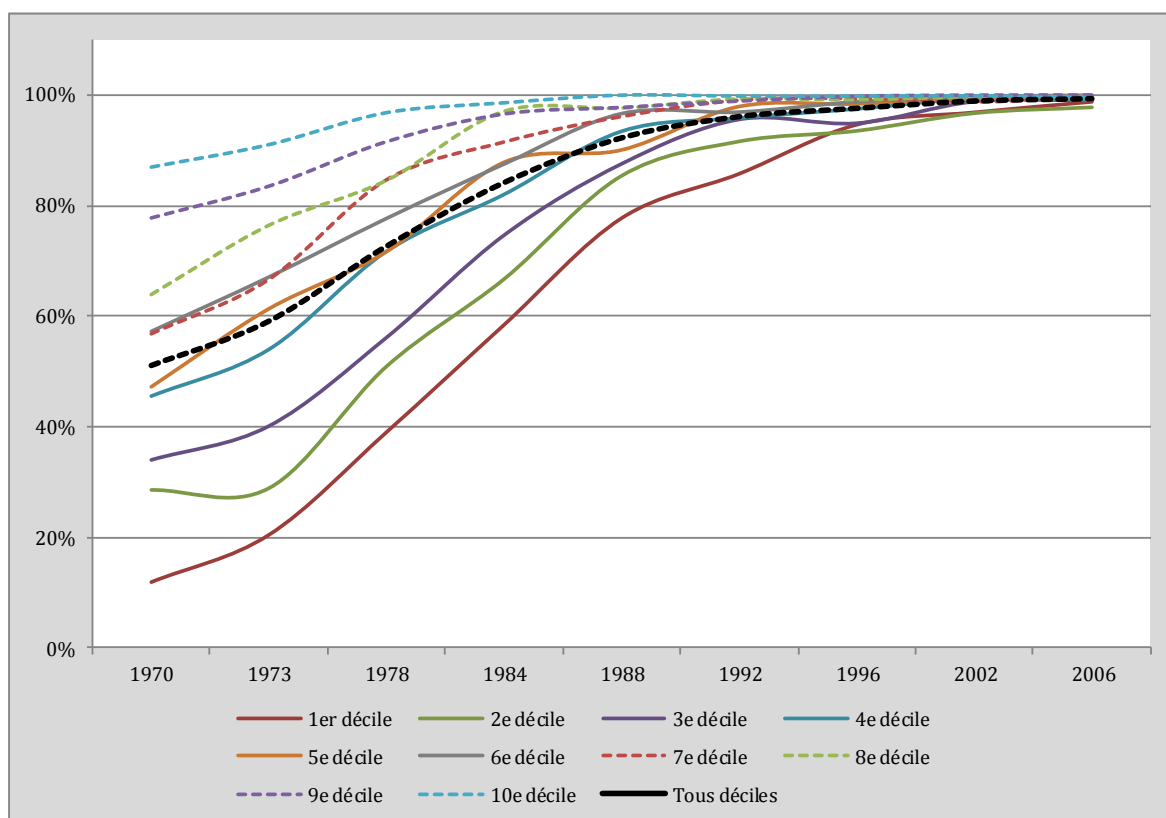
Il n'en demeure pas moins difficile de déterminer quelle proportion de la hausse des loyers effectivement constatée sur la période est expliquée directement par cette amélioration de la qualité des logements, aucune étude n'ayant sérieusement examiné ce point.

L'existence d'un mécanisme inflationniste des aides sur les loyers hors période de bouclage semble clairement identifiée par l'étude de Laferrère et Le Blanc (2002)²⁴ : si le bouclage (1991-1993) a effectivement rendu visible le mécanisme inflationniste à un niveau agrégé, l'analyse en panel des taux de croissance des loyers conduite dans cette étude montre que ce sont les loyers des locataires nouvellement aidés qui augmentent le plus en cas de changement de locataire dans un logement, et ce indépendamment de la période observée. Comme l'indiquent les auteurs, ce phénomène suggère que **certains propriétaires bailleurs profitent du passage d'un locataire « non aidé » à un locataire « aidé » pour réévaluer plus fortement le loyer**. Pour autant, si cette étude conclut à l'existence d'un effet inflationniste sur l'ensemble de la période 1989-1997, y compris avant et après le bouclage, **elle ne se prononce cependant pas quant à son ampleur**, contrairement à celle de G. Fack : elle ne permet pas de savoir si, lorsque l'aide personnelle a augmenté de 100 francs, le loyer net d'effets qualité a augmenté de 10 francs ou de 90 francs, ce qui est très différent en termes de conception de politique publique.

Même s'il est permis d'estimer que sur longue période les aides ont servi à financer l'amélioration de la qualité d'un certain nombre de logements locatifs occupés par des ménages modestes, on peut de toute façon s'interroger sur le caractère soutenable et opportun de la poursuite d'une telle tendance pour les années à venir : tant que le montant des aides augmente au rythme du produit intérieur brut, celles-ci ne peuvent permettre de stabiliser les taux d'effort nets des allocataires si leurs revenus et leurs loyers continuent de croître au rythme actuel. Vaut-il mieux dès lors **privilégier la montée en gamme du parc locatif, quitte à ce que la croissance des loyers qu'elle engendre en exclue un nombre croissant de ménages modestes, ou bien rendre prioritaire l'accès de ces derniers à un logement abordable et décent ?**

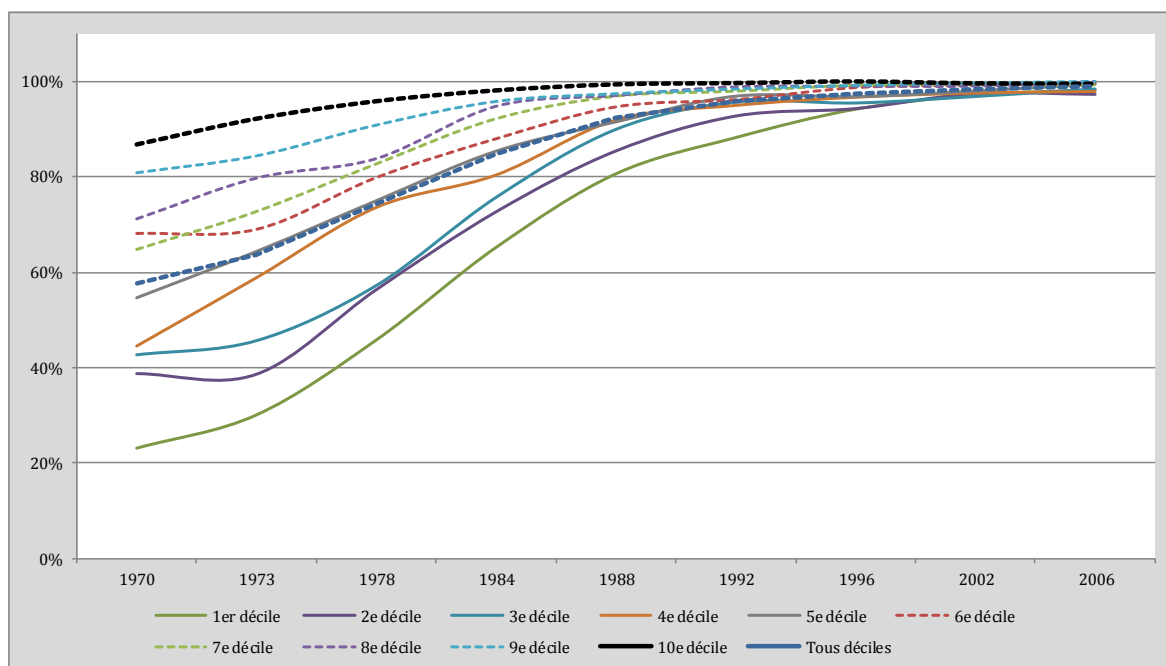
²⁴ Étude précitée.

Graphique 9 : Proportion des logements équipés d'une douche ou d'une baignoire dans le parc locatif privé, selon le décile de revenu du locataire (1970-2006)



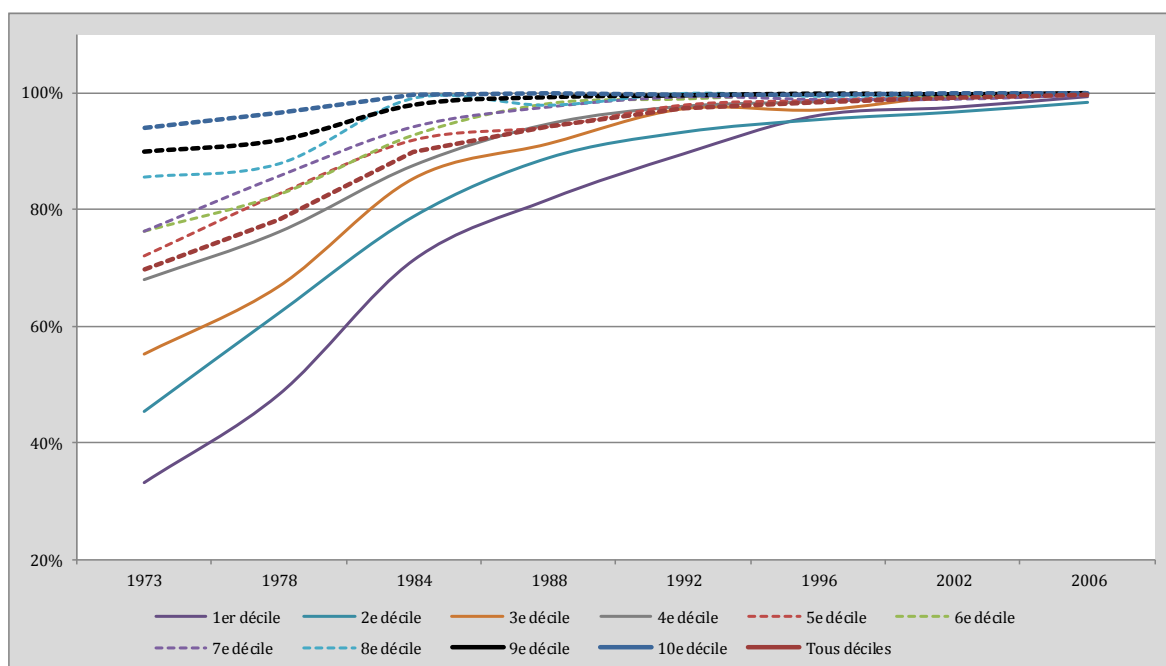
Source : CGEDD d'après enquêtes logement. Lecture : de 1970 à 2006, la proportion de logements équipés d'une douche ou d'une baignoire est passée de 12 % à 99 % pour les locataires du premier décile de revenu (ceux dont le revenu est le plus faible, et qui généralement perçoivent une aide personnelle au logement), soit une augmentation de 87 points de %. Elle est passée de 87 % à 100 %, soit une augmentation de 13 points de % seulement, pour les locataires du dixième décile de revenu (ceux dont le revenu est le plus élevé, et qui ne perçoivent pas d'aide personnelle au logement).

Graphique 10 : Proportion des logements équipés d'un WC intérieur dans le parc locatif privé, selon le décile de revenu du locataire (1970-2006)



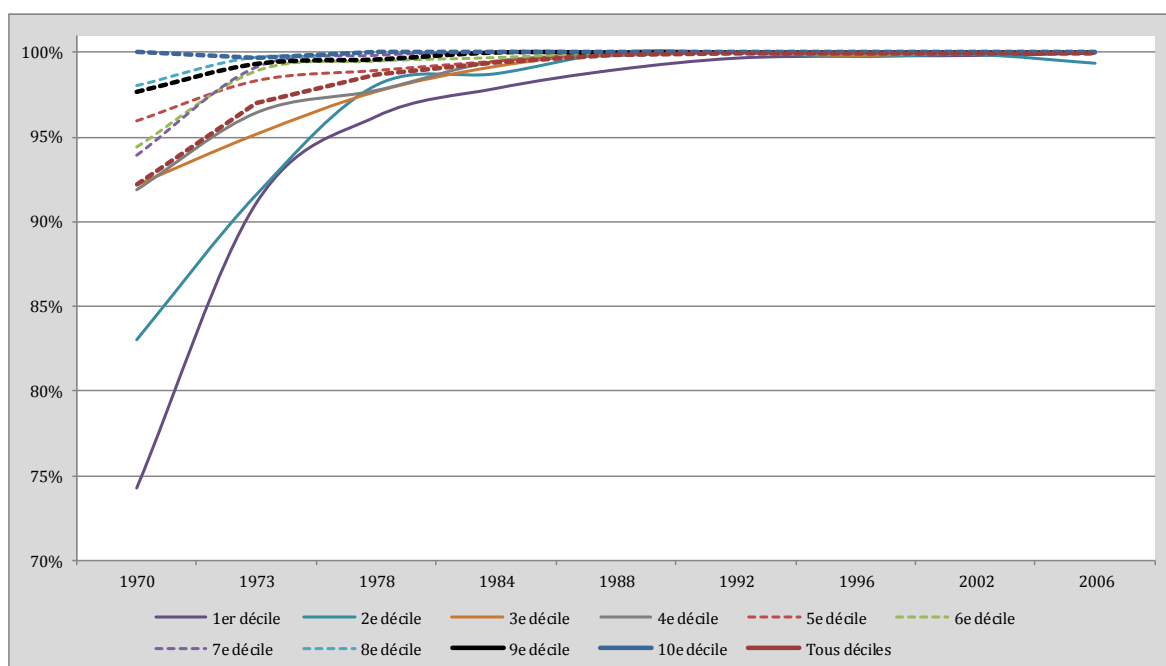
Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 11 : Proportion des logements avec eau chaude dans le parc locatif privé, selon le décile de revenu du locataire (1973-2006)



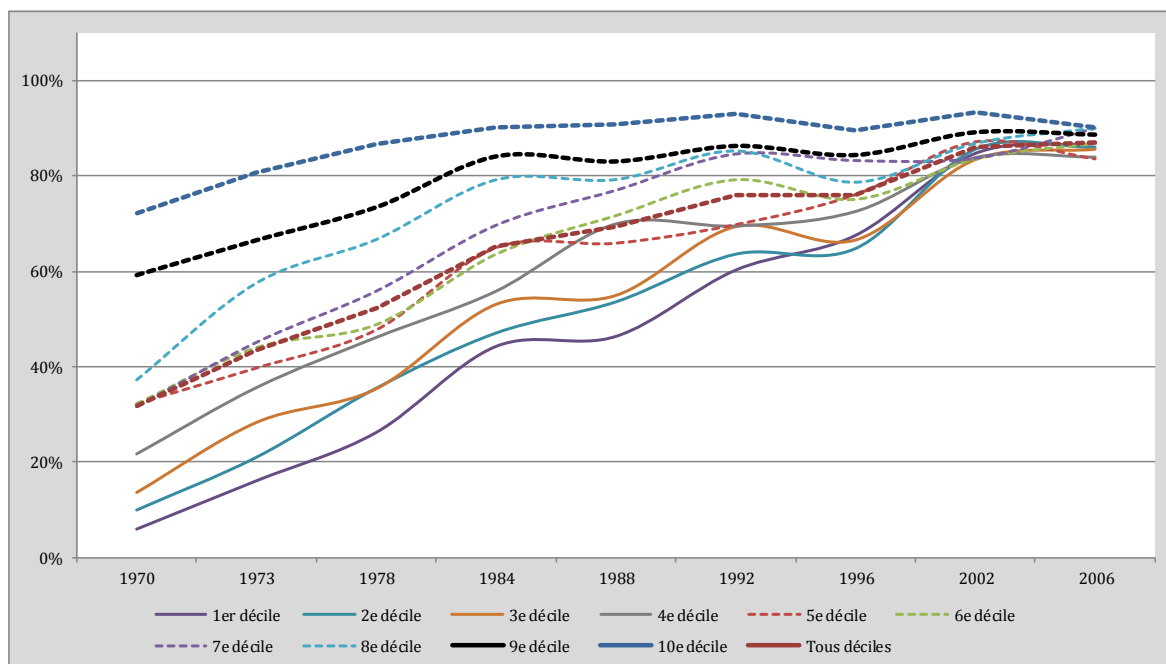
Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 12 : Proportion des logements avec eau courante dans le parc locatif privé, selon le décile de revenu du locataire (1970-2006)



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Graphique 13 : Proportion des logements avec chauffage central ou électrique dans le parc locatif privé, selon le décile de revenu du locataire (1970-2006)



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

4. Les aides personnelles au logement apportent une réponse aux besoins de décohabitation des jeunes, inégalement satisfaits, mais ne jouent aucun rôle redistributif à leur égard

La question de l'accès au logement revêt une dimension particulière pour les jeunes. L'accès à un logement autonome constitue pour ces derniers un élément important de transition vers le monde adulte, soit pour la constitution d'un nouveau foyer, soit pour répondre à un désir de prise d'autonomie vis-à-vis des parents. Pour les étudiants mais également dans le cadre de la recherche d'un emploi, la mobilité apparaît par ailleurs indispensable pour pouvoir accéder aux formations supérieures et aux emplois. Or, compte tenu d'une part des rigidités du marché du logement et de la relative faiblesse de l'offre de logements spécialisés pour les étudiants ou les jeunes en général, et d'autre part de situations de revenus faibles ou instables, **les jeunes à la recherche d'un premier logement se trouvent fréquemment confrontés à de nombreuses difficultés et sont tout particulièrement exposés aux tensions qui affectent le marché locatif privé dans les zones les plus tendues.** Ces tensions peuvent *in fine* conduire à de **fortes inégalités entre les jeunes en fonction du soutien apporté par la famille.**

Des politiques publiques spécifiques se sont, au cours du temps, mises en place pour tenir compte des besoins particuliers de cette population et de leur situation, notamment en matière de revenus. Parmi les plus importantes on peut notamment citer le développement d'une offre de logements adaptés aux étudiants (résidences et foyers universitaires), l'attribution de bourses, des avantages fiscaux bénéficiant aux parents d'étudiants, des modalités particulières de calcul des aides aux logements pour ces derniers. Des expériences se sont également développées pour favoriser l'accès des jeunes aux logements sociaux.

Des orientations ont été récemment fixées dans le cadre d'un plan d'action pour la jeunesse qui a été défini lors du comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013. Ce plan global en faveur des jeunes définit 13 chantiers prioritaires, l'un concernant le logement avec l'objectif de « *faciliter l'accès des jeunes au logement* ». Il part du constat général que la part des jeunes dans le parc social et le pourcentage de jeunes propriétaires se sont réduits depuis 25 ans. En conséquence la part des jeunes qui se logent dans le secteur locatif libre, au sein duquel les loyers sont les plus importants et les plus dynamiques, a dans le même temps progressé (de 42 % en 1988 à 53 % en 2006), alors que dans le même temps le revenu des jeunes a tendance à se dégrader par rapport au reste de la population du fait notamment des difficultés d'accès à l'emploi.

Le chantier « logement » contient trois orientations : la mise en place de la garantie universelle des loyers pour faciliter l'accès au parc locatif privé, l'optimisation du droit commun pour faciliter l'accès des jeunes aux logements au travers notamment de l'encadrement des loyers mais également par une révision des systèmes d'attribution des logements sociaux pour mieux prendre en compte les spécificités des jeunes ménages et leur mobilité, et enfin l'amélioration des conditions d'hébergement des jeunes en alternances (création et rénovation de 4 000 places d'hébergement notamment).

En 2009, le livre vert de la commission sur la politique de la jeunesse avait déjà identifié sept propositions en lien avec le logement, dont certaines sont très proches des axes d'action du plan actuel : inclure un volet « jeunes » dans chaque document stratégique de la politique du logement, « faciliter l'accès au logement pour les jeunes les plus en difficulté », développer les solutions de logement pour les jeunes en insertion professionnelle, faciliter l'accès des jeunes au logement locatif privé, renforcer l'accès des jeunes au parc social, développer le logement pour apprenti.

Parallèlement à ces travaux, des actions spécifiques sont conduites en faveur du logement des étudiants. Ainsi le plan « 40 000 » logements prévoit de mettre en chantier 40 000 logements étudiants sur le quinquennat, dont la moitié en Île-de-France. Cela représente une progression de près de 25 % du parc actuellement géré par les CROUS (165 000 logements). Le plan « Anciaux » de 2004 prévoyait déjà 5 000 logements par an lors des huit dernières années. Néanmoins, selon le ministère de l'enseignement supérieur, seuls 3 000 logements ont été réalisés et seules 40 % des réhabilitations prévues ont été menées à bien.

4.1. Le besoin en logement des jeunes, désormais majoritairement lié aux études et aux aspirations d'autonomie, est inégalement satisfait

4.1.1. La part des jeunes en cours de formation a fortement progressé

La population jeune est, par définition, une population en transition vers l'âge adulte composée de plus en plus de jeunes en formation (étudiants, apprentis...). Ainsi, le nombre d'étudiants a plus que doublé depuis le début des années 80 pour s'établir à près de 2,4 millions aujourd'hui²⁵. Le nombre d'apprentis a également fortement progressé passant de 300 000 en 1995 à près de 450 000 aujourd'hui, soit plus de 5 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Ainsi plus de 50 % des jeunes de 20 ans sont en formation et plus d'un quart le sont encore à 23 ans.

²⁵ Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2013.

Tableau 6 : Taux de scolarisation des jeunes en 2011-2012

Taux de scolarisation	18 ans	19 ans	20 ans	21 ans	22 ans	23 ans	24 ans	25 ans	26 ans	27 ans
Ensemble des formations (%)	76,5	63,1	52,3	42,2	34,6	25,8	17	11	7,5	5,3
Dont enseignement supérieur (%)	31,9	41,3	41,3	35,6	29,9	22,5	15	9,8	7	5,2
Dont apprentis (%)	7,7	7,3	6,4	5,2	4,1	2,9	1,8	1,1	0,5	0,1

Source : Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2013, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Parallèlement, en France en 2012, selon l'enquête Emploi, 53,7 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans étaient en activité dont 44 % en emploi et 9 % en recherche d'emploi. Le taux d'emploi est de 47 % pour les 20-24 ans. Par ailleurs 14 % des jeunes de 15 à 29 ans en cours de formation travaillent en même temps.

Ces quelques données ne reflètent néanmoins pas les parcours auxquels sont confrontées les jeunes aujourd'hui et notamment les peu ou pas diplômés. Les parcours d'entrée dans la vie adulte se sont en effet fortement diversifiés. Alors qu'en 1950 l'âge de sortie du système éducatif était en moyenne de 18 ans, il est désormais de 21 ans. De même le premier emploi stable était obtenu en 1950 vers l'âge de 20 ans. Il l'est aujourd'hui plutôt vers l'âge de 28 ans. Entre ces deux moments, on trouve l'âge de décohabitation moyen qui se situe autour de 23 ans²⁶.

4.1.2. La part des cohabitants parmi les 18-29 ans est restée stable depuis les années 70 mais les caractéristiques des jeunes ménages ont fortement évolué

Après avoir légèrement baissé entre les enquêtes logements INSEE de 1973 et 1984, et malgré la recherche d'une plus forte autonomie, la part des cohabitants²⁷ a légèrement augmenté jusqu'en 1992 avant de diminuer de nouveau jusqu'à 2002 (cf. tableau 7)²⁸.

Tableau 7 : Part des cohabitants parmi l'ensemble des jeunes de 18-29 ans

En %	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Parmi l'ensemble des jeunes	43,4	42,9	41,8	43,5	45,0	44,6	44,0
Parmi les moins de 25 ans	61,7	63,1	62,9	63,9	65,1	64,7	62,4
Parmi les 25 à 29 ans	15,3	14,9	11,4	13,9	16,6	18,4	17,5

Source : INSEE Enquête logement 2002, hors foyers.

De même, l'âge médian au départ du foyer familial a peu évolué depuis 40 ans et continue de se situer aujourd'hui autour de 23 ans. Il place la France, selon l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), dans une position médiane entre les pays d'Europe du nord, où ce départ du foyer familial est plus précoce, et les pays méditerranéens où il est beaucoup plus tardif.

²⁶ Atlas des jeunes en France, les 15 – 30 ans, une génération en marché, 2012.

²⁷ Environ 11 % d'entre eux vivent également un ou plusieurs jours par semaine dans un autre logement. Il s'agit généralement d'étudiants qui peuvent occuper durant la semaine un logement en collectivité (cité universitaire, internat...).

²⁸ Une approche statistique des conditions de logement des jeunes, Bénédicte Casteran, Jean-Claude Driant, Sophie O'Prey. Étude pour l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, novembre 2006.

La forte progression du nombre de jeunes en formation et les fluctuations du chômage modifient les caractéristiques sociologiques des cohabitants et des décohabitants. En 1973, la quasi-totalité des jeunes ménages (décohabitants) occupaient un emploi. En 2002, 20 % étaient des étudiants, et même plus de 40 % étaient étudiants parmi les moins de 25 ans. Dans le même temps, la proportion de chômeurs parmi les cohabitants est passée de 3 à 12 %. La taille des ménages jeunes a également diminué. En 2002, près des deux tiers des ménages de moins de 25 ans sont composés de personnes seules et 30 % sont des couples.

Selon la même étude, les principaux motifs de décohabitations en 2002 était le désir d'autonomie (pour 30 % des jeunes), la volonté de fonder un foyer (25 % des jeunes) et le besoin de se rapprocher du lieu de travail ou d'études (23 %). La progression du nombre d'étudiants et la nécessité de se situer à proximité des établissements universitaires expliquent également que les jeunes ménages se logent de plus en plus en zone urbaine de grande taille (près de 56 % se logent en 2002 dans des zones urbaines de plus de 100 000 habitants). Les difficultés sur le marché du travail peuvent aussi expliquer ce tropisme urbain.

Ainsi, aujourd'hui, si 70 % des jeunes de 18 ans vivent encore chez leurs parents, la proportion s'inverse en 6 années de vie. En autonomie les jeunes vivent généralement seuls, en couple ou avec d'autres personnes. La part de jeunes ménages avec enfants est désormais relativement faible.

Néanmoins si la décohabitation progresse avec l'âge, les jeunes connaissent aussi des périodes de retours chez leurs parents.

Fortement mobiles, les jeunes ménages sont majoritairement locataires dans le secteur privé : entre 50 et 60 % en 2002 pour les jeunes de moins de 29 ans et près des trois quarts des jeunes de moins de 25 ans. La situation des non d'étudiants est néanmoins plus diversifiée avec près de 13 % de propriétaires en 2002 et 26 % de locataires du parc social.

4.1.3. Les besoins de mobilité des étudiants sont inégalement satisfaits

La situation des étudiants peut être approchée grâce à l'enquête condition de vie des étudiants conduite par l'observatoire de la vie étudiante tous les trois ans²⁹. Ainsi, selon cette enquête, 33 % des étudiants vivent au domicile des parents ou de l'un d'eux. 10 % vivent en résidence universitaire dont 70 % en résidence CROUS et 33 % logent dans un logement seul ou en couple. Par ailleurs la colocation concerne désormais 11 % des étudiants³⁰.

La répartition territoriale de l'enseignement supérieur, avec une concentration forte dans les grandes zones urbaines, rend nécessaire la décohabitation pour une partie des étudiants. Cette mobilité est néanmoins différenciée selon les types d'études poursuivies. Plus les études sont sélectives et longues, plus elles ont tendance à se concentrer à Paris ou dans les métropoles régionales. A l'inverse parmi les étudiants inscrits en province dans les villes de moins de 100 000 habitants, 8 sur 10 sont élèves au sein de formation courtes « professionnalisantes » contre moins de 5 % des étudiants parisiens³¹.

²⁹ Près de 51 000 étudiants ont répondu à la dernière enquête en 2013, soit un taux de réponse de plus de 25%.

³⁰ La vie étudiante, repères. Observatoire national de la vie étudiante.

³¹ Le logement étudiant, Claude Grignon et Louis Gruel, octobre 2003. Rapport pour le ministre de la jeunesse de l'éducation nationale et la recherche.

La répartition des familles selon la catégorie sociale étant inégale sur le territoire, ce sont des bacheliers issus des classes populaires qui se trouvent le plus souvent dans la nécessité de décohabiter s'ils veulent pouvoir accéder à l'ensemble des filières. Les enfants d'ouvriers et d'employés quittent néanmoins le domicile familial moins fréquemment que les enfants de cadres et chefs d'entreprise. Leur taux de décohabitation (étudiants de moins de 26 ans) est inférieur à 50 % contre plus de 55 % pour les enfants de cadres supérieurs et de chefs d'entreprise.

Néanmoins, parmi les étudiants de moins de 26 ans, les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches vivent moins souvent que les autres chez leurs *parents (pour les premiers, cela s'explique par l'apport des bourses et de l'allocation logement)*. Les étudiants des classes moyennes résident quant à eux plus souvent chez leurs parents³².

Les inégalités sociales s'expriment de différentes manières. Ainsi, les enfants d'ouvriers et d'agriculteurs sont beaucoup plus fréquemment inscrits que les enfants des classes supérieures aux établissements les plus proches. En premier cycle d'enseignement supérieur, plus d'un enfant d'agriculteurs sur cinq et plus du quart des enfants d'ouvriers étudient en sections de techniciens supérieurs contre seulement 7 % des enfants de cadres supérieurs et chefs d'entreprise. Par ailleurs les enfants issus des familles d'ouvriers ou d'employés qui vivent chez leurs parents sont aussi ceux qui sont les plus astreints à de longs trajets.

Les fortes tensions sur le logement à Paris conduisent également à une proportion de cohabitants en région parisienne, petite et grande couronne, très supérieure à l'ensemble du reste de la France (plus de 60 % contre moins de 30 % pour le reste de la France). Par conséquent on note aussi des temps de trajet moyens entre le lieu de résidence et le lieu d'études bien supérieurs pour les étudiants se trouvant en petite ou en grande couronne de la région parisienne : plus de 40 % des étudiants vivants en petite couronne ont un trajet de plus de 45 minutes alors que ce n'est le cas que de 16 % des étudiants en général.

Si les étudiants se disent globalement satisfaits de leur logement, 30 % des décohabitants disent avoir trouvé leur logement difficilement ou très difficilement, ces difficultés étant nettement plus élevées en région parisienne. Les étudiants dans cette région, et notamment ceux logés en petite couronne, sont aussi ceux qui expriment le moins de satisfactions sur leurs conditions de logement (prix du logement, superficie, conditions de travail, confort, proximité au lieu d'étude...).

4.2. Les aides personnelles au logement pour les jeunes s'inscrivent dans un système de transferts publics et familiaux importants, peu favorable aux classes moyennes

Au-delà des revenus du travail, qui concernent également les étudiants, les jeunes bénéficient d'importants transferts de la collectivité, directement ou indirectement en tant qu'enfants fiscalement à charge de leurs parents, et des familles.

4.2.1. Les aides au logement bénéficient fortement aux jeunes de toutes les classes sociales

Ainsi, à la fin 2010, plus d'un jeune sur deux de 16 à 24 ans bénéficie d'une prestation des caisses d'allocations familiales³³. Ils sont 31 % à bénéficier d'une aide au logement, dont près

³² Atlas des jeunes en France. Les 15 - 30 ans, une génération en marche.

³³ Comment la branche Famille de la sécurité sociale soutient-elle les jeunes de 16 à 24 ans ? dans *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, rapport de l'observatoire de la jeunesse 2012.

de 60 % d'entre eux le sont en leur nom propre. Par ailleurs les minima sociaux couvrent près de 8 % des jeunes de 16 à 24 ans. La majorité de ceux-ci sont sans enfants à charge. En termes de dépenses associées, on estime que les jeunes allocataires ou conjoint de 16 à 24 ans et les familles avec enfants à charge dans cette tranche d'âge ont perçu, en 2010, 29 % de la masse totale annuelle des prestations versées soit plus de 16 Md€ qui se décomposent en 8,5 Md€ de prestations familiales, 5,1 Md€ de prestations logement et 2,6 Md€ de minima sociaux. Cette somme a progressé de 33 % depuis les années 2000.

Encadré 2 : Les conditions d'éligibilité pour bénéficier des prestations légales destinées aux familles ayant de grands enfants à charge

Pour accorder des prestations légales en faveur de grands enfants, ceux-ci doivent être considérés comme à charge de leur famille, c'est-à-dire qu'ils doivent remplir à la fois une condition d'âge et une condition de ressources.

S'agissant de la condition d'âge celle-ci varie selon la prestation. Les enfants peuvent être considérés à charge de leur famille jusqu'à 18 ans pour l'allocation de rentrée scolaire, 20 ans pour la plupart des prestations familiales, 21 ans pour le complément familial, les aides au logement (22 ans dans le DOM) et l'allocation forfaitaire aux familles nombreuses, 25 ans pour le revenu de solidarité active.

Concernant la condition de ressources, les jeunes ne doivent pas percevoir une rémunération mensuelle supérieure à 55 % du SMIC basé sur 169 heures.

Source : Mission.

Les jeunes peuvent bénéficier d'allocation logement pour leur propre logement (en cas de location). Toutefois, si ce jeune perçoit à titre personnel une allocation logement, ses parents ne peuvent plus percevoir de prestations familiales pour lui. Comme pour l'ensemble des allocataires, cette allocation est dégressive en fonction du revenu du jeune, néanmoins, un plancher de ressource est appliqué aux étudiants pour tenir compte des transferts familiaux, difficilement appréhendables notamment lorsque l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de ses parents³⁴ ce qui est la situation de plus de deux-tiers des étudiants percevant l'aide. Ce plancher de ressource est de 6 000 € pour un étudiant boursier et de 7 500 € pour un non boursier (logement ordinaire). Ainsi, en fonction de la zone d'habitation, les aides s'élèvent de 2 508 à 3 120 € par an pour les boursiers et de 1 956 à 2 532 € pour les non boursiers, en l'absence d'autres revenus (ou de revenus inférieurs au plancher). Ces montants sont inférieurs en cas de ressources supérieures au plancher ou de loyer inférieur aux loyers plafonds.

Tableau 8 : Montant maximal des allocations logement pour un étudiant

Zone	Boursier (en €)	Non boursier (en €)
Zone 1	3 120	2 532
Zone 2	2 676	2 124
Zone 3	2 508	1 956

Source : Législation au 1^{er} janvier 2014 ; les montants correspondent à des locations hors foyers d'étudiants. Calculs de la direction générale du Trésor.

Hormis au travers du critère de boursier pour la détermination du plancher de ressource, le revenu des parents n'est pas pris en compte pour le calcul de l'allocation logement. En définitive, compte-tenu de ces planchers de ressource et des niveaux de ressources déclarées (essentiellement les revenus du travail), **les allocations logements pour les étudiants sont relativement peu dépendantes de leurs revenus réels**. Selon l'enquête de l'observatoire de la vie étudiante, environ 57 % des étudiants qui ont des conditions de logement qui les

³⁴ Seules les pensions alimentaires reçues de leurs parents par les jeunes fiscalement non rattachés être aisément identifiées.

rendent éligibles aux aides personnelles (c'est-à-dire non logés dans leur famille, à titre gratuit ou dans un bien dont ils sont propriétaires) bénéficient d'une allocation logement. Toujours selon cette enquête, les étudiants issus de familles aux professions et catégories sociales les plus élevées ont la même probabilité d'avoir une allocation logement que les étudiants issus de classes moyennes ou populaires.

4.2.2. Un tiers des étudiants provenant des familles les plus modestes bénéficient d'une bourse de l'enseignement supérieur

Par ailleurs, environ 645 000 jeunes (année 2013-2014), soit environ un étudiant sur trois, ont bénéficié du système de bourse de l'enseignement supérieur (qui est constitué pour l'essentiel de bourses sur critères sociaux auquel s'ajoutent environ 6 000³⁵ étudiants non éligibles aux bourses qui reçoivent une allocation individuelle au vu de leur situation personnelle), dont environ 506 000 ont perçu une aide financière. Le coût de ces aides pour l'Etat est de 1,8 Md€ en 2013³⁶ auxquels s'ajoutent des coûts indirects pour l'assurance maladie (près de 100 M€) et pour les universités (3 M€ environ).

Encadré 3 : Les bourses sur critères sociaux

Les bourses sur critères sociaux sont réparties en 9 échelons (0, 0bis, 1 à 7) et donnent droit au versement d'une bourse allant de 1 000 € (échelon 0bis) à 5 500 € (échelon 7) par an. L'échelon 0 exonère du paiement des droits universitaires dans les établissements publics et du paiement de la cotisation à la sécurité sociale étudiante. Les échelons 0bis et 7 ont été ajoutés à la rentrée 2013. Une seconde étape de réforme des bourses interviendra à la rentrée 2014 avec l'attribution de l'échelon 0bis (1 000 € de bourse) à une partie des bénéficiaires actuels de l'échelon 0.

Ces bourses sont attribuées pour dix mois en fonction des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal appréciées par rapport à un barème national et de deux critères d'attribution : l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études, et le nombre d'enfants à charge du foyer fiscal de référence (attribution de points de charges qui déterminent ensuite en fonction du revenu du foyer fiscal de référence le niveau de bourse : 2 points par autre enfant que l'étudiant, 4 points pour un autre étudiant, 1 point pour un éloignement de 30 à 250 km et 2 points pour un éloignement supérieur). Sont ainsi éligibles aux bourses sur critères sociaux (échelon 0), les étudiants dont le revenu de la famille est inférieur à 33 100 € par an avec 0 points de charge (rentrée 2013), 47 800 € avec 4 points de charge... Sont éligibles à l'échelon 7 les étudiants dont le revenu de la famille est inférieur à 250 € par an avec 0 points de charge (rentrée 2013), et 1 250 € avec 4 points de charge.

Source : Mission.

4.2.3. Les aides fiscales indirectes croissent quant à elles avec le revenu des parents

Il convient d'ajouter à ces éléments les aides fiscales perçues par les parents de jeunes majeurs et notamment d'étudiants. Ainsi, la qualité d'étudiant permet le rattachement au foyer fiscal des parents jusqu'à l'âge de 25 ans (et 21 ans pour un jeune non étudiant) et génère donc pour ces derniers une réduction d'impôt sur le revenu via le quotient familial, d'autant plus importante que le revenu est élevé (gain plafonné à 1 500 € par ½ part et 3 540 € pour une part pour un parent isolé). L'avantage en impôt atteint 675 € par part³⁷ pour les foyers ayant des revenus imposés (marginale) à 14 % (soit des revenus imposables supérieurs à 30 000 € pour un couple avec un étudiant sans autre enfant, ou

³⁵ 7000 étudiants à compter de la rentrée 2013 et 8000 à compter de la rentrée 2014.

³⁶ Rapport annuel de performance 2013 du programme 231 (Vie étudiante).

³⁷ Sans intégrer l'effet de la décote qui réduit l'impôt sur le revenu des ménages ayant un impôt sur le revenu, après application du barème et avant décote, inférieur à un plafond (1016 € pour l'impôt sur les revenus de 2013).

supérieurs à 36 000 € pour un couple avec deux enfants dont un étudiant). Cet avantage atteint le niveau maximum de 1 500 € pour les foyers ayant des revenus imposés (marginale) à 30 % ou plus (soit des revenus imposables supérieurs à 66 600 € pour un couple avec un étudiant sans autre enfant ou supérieurs à 79 900 € pour un couple avec deux enfants dont un étudiant). Le gain est doublé pour les familles avec trois enfants ou plus (dont un étudiant). **Le coût pour l'État du rattachement des jeunes célibataires de 18 ans et plus au foyer fiscal de leurs parents a été évalué par la direction du Trésor à 2,2 Md€³⁸ si on ne tient pas compte de la possibilité de versement alternatif d'une pension alimentaire aux jeunes non rattachés. En tenant compte d'un tel versement, le coût pour l'Etat du rattachement au foyer fiscal des parents des étudiants jusqu'à 25 ans peut néanmoins être estimé au minimum à 300 M€³⁹.**

Les parents avec étudiant rattaché au foyer fiscal bénéficient par ailleurs d'une réduction d'impôt pour enfant étudiant de 183 € par an. Environ 1,3 millions de ménages en bénéficient avec une réduction moyenne d'impôt de 74 € pour un coût pour l'Etat de 205 M€ (dépendance fiscale).

Ils peuvent également bénéficier de majorations pour certaines réductions ou crédits d'impôts. Cela concerne notamment le calcul de la prime pour l'emploi (PPE), les réductions d'impôts ou crédits d'impôts associés aux sommes versées à un salarié à domicile, aux intérêts d'emprunt, aux aides en faveur du développement durable, aux aides aux personnes, aux primes des contrats de rente-survie. Par ailleurs plusieurs types de revenus des jeunes adultes (salaires d'apprentis, indemnités de stages, certaines rémunérations perçues pendant la durée des études notamment) sont exonérés d'impôt sur le revenu pour un coût pour l'Etat d'environ 580 M€ (dépendance fiscale).

4.2.4. Le revenu des jeunes est très dépendant de l'entraide familiale

Enfin, l'entraide familiale est très importante. Pour plus de la moitié des jeunes de 18 à 29 ans, et 71 % des 18-24 ans, cette entraide est même indispensable (sondage Ipsos de mars 2012). Les jeunes étudiants non cohabitants sont le plus aidés par des transferts monétaires réguliers de leur famille.

Ces aides peuvent être déclarées et déduites du revenu imposable des parents jusqu'à un maximum de 5 698 € pour un jeune n'ayant lui-même pas de charges de famille. Dans la même logique que le rattachement fiscal, ces pensions alimentaires peuvent procurer un avantage en impôt allant jusqu'à près de 2 800 € pour les foyers imposés marginalement à 45 % et en tenant compte de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus. Le gain est de l'ordre de 1 700 € pour les foyers dont le revenu est imposé (marginale) à 30 %, et 800 € lorsque le taux marginal d'imposition est de 14 %.

Les revenus des étudiants peuvent par ailleurs être appréhendés par l'enquête sur les conditions de vie des étudiants. Selon l'enquête conduite en 2010⁴⁰, le revenu mensuel étudiant s'élève en moyenne à 850 €. Il est marqué par de fortes disparités entre étudiants.

³⁸ Ce gain intègre également la suppression des autres avantages en impôt sur le revenu liés à ce rattachement fiscal (voir paragraphes infra).

³⁹ Cette estimation est faite en supposant que la totalité des ménages qui bénéficient du rattachement fiscal du jeune majeur célibataire verseraient, en substitution, une pension alimentaire s'ils ne pouvaient pas opter pour ce rattachement. Le montant retenu pour la pension dans le cadre de cette estimation est égal à 5 698 €, soit le plafond maximum de déductibilité. L'estimation ne tient pas compte du fait que si les jeunes habitent chez leurs parents la limite de déductibilité est de 3 386 €. Ces deux éléments minorent l'estimation du coût pour l'Etat du rattachement fiscal.

⁴⁰ Revenus étudiants : de fortes disparités liées à la diversité des parcours, jeunesse études et synthèses, novembre 2012.

Tableau 9 : Revenu des étudiants selon le mode de résidence

Mode de résidence	Part des différentes sources de revenus (en %)				Revenu mensuel moyen (en €)
	Travail	Aide des parents	Bourses	Aides sociales*	
Foyer parental	30,7	34,5	31,2	3,6	394
Logement individuel	25,3	50,8	11,7	12,2	1137
Résidence collective	14,2	49,2	26,0	10,6	776
Ensemble	25	48	16,3	10,7	850

Source : « Revenus étudiants : de fortes disparités liées à la diversité des parcours, jeunesse études et synthèses », observatoire de la jeunesse, novembre 2012. * Allocation logement, allocations-chômage, allocations familiales, autre aide sociale, aide d'urgence.

Au sein de la population étudiante, les revenus du dernier décile sont 20 fois supérieurs à ceux du premier décile. Cette grande variabilité s'explique en partie par les transformations du mode de vie au fur et à mesure de l'avancée en âge et de la progression dans les études. Le revenu étudiant passe ainsi de 550 € à 18 ans à 1 380 € après 26 ans. Les écarts de revenus entre étudiants s'expliquent également selon qu'ils vivent ou non chez leurs parents, selon qu'ils ont travaillé ou non durant l'année universitaire ou qu'ils sont ou non titulaires d'une bourse d'études.

Selon cette même enquête, les étudiants vivants dans un logement individuel ont un revenu relativement confortable (plus de 1 130 € par mois en moyenne, ce qui est supérieur aux revenus de jeunes actifs du même âge). Ceux qui vivent dans un logement collectif (cité universitaire, etc) ont des revenus plus limités (moins de 800 € par mois). Ces étudiants tirent plus généralement leur revenu des bourses.

4.2.5. Globalement, les aides publiques pour les étudiants bénéficient de fait aux familles dont les revenus sont les plus bas ou les plus élevés

Pour les catégories sociales les plus aisées, c'est l'aide des parents qui contribue au niveau de revenu élevé des étudiants. Pour leur part, les étudiants provenant de familles pauvres bénéficient souvent de bourses qui compensent en partie les aides, plus faibles, apportées par les parents. Pour les étudiants ne recevant pas d'aide importante des parents, ceux rencontrant le plus de difficultés sont les non boursiers et ceux ne travaillant pas. **Finalement, ce sont donc les étudiants issus de famille aux revenus moyens qui ont la probabilité la plus forte d'appartenir à la catégorie des étudiants les moins aisés.**

Si l'on s'intéresse à l'ensemble des aides fiscales et sociales à destination des étudiants et de leur famille, en fonction du revenu, **le niveau des aides forme une « courbe en U ».**

Pour les bas revenus, des étudiants peuvent bénéficier des bourses (jusqu'à 5 500 €) dégressives en fonction du revenu des parents. Pour les revenus intermédiaires (au voisinage de 25 000 à 30 000 €), le niveau des bourses n'est plus que de 1 000 € (depuis la mise en place de l'échelon 0bis), voire moins selon le niveau des points de charge (prise en charge uniquement des frais de scolarité). Le bénéfice de la réduction d'impôt pour enfant étudiant (de maximum 183 €) nécessite d'avoir des revenus imposables d'environ au moins 20 000 €.

Les avantages liés au rattachement fiscal de l'étudiant ou au versement d'une pension alimentaire ne deviennent significatifs que pour les foyers aux revenus supérieurs à 30 000 € (pour un avantage d'environ 675 € à 800 €). L'avantage atteint 1 500 € (qui se cumule avec la réduction d'impôt de 183 €) pour des revenus supérieurs à 66 600 €, voire davantage selon la taille de la famille. Ces avantages peuvent atteindre pour les très hauts revenus 3 183 € si l'étudiant est dans une famille de 3 enfants ou près de 3 000 € lors du versement d'une pension alimentaire (quelle que soit la taille de la famille), soient des avantages près de trois fois supérieurs à ceux d'une famille des revenus intermédiaires dont l'étudiant percevrait une bourse de 1 000 €.

Ces calculs n'intègrent pas les bénéfices associés aux **aides personnelles au logement** qui **sont d'un niveau relativement équivalent, quel que soit le revenu de la famille.**

4.2.6. Au final, si la situation financière des jeunes apparaît majoritairement bonne, une part d'entre eux vit néanmoins dans des conditions de précarité, voire de grande précarité

Il est assez difficile d'appréhender le niveau de ressources des jeunes compte tenu de leur situation mouvante et changeante entre études et emploi, activité et chômage, autonomie résidentielle ou non. Il est par ailleurs difficile d'appréhender l'ensemble des transferts dont bénéficient les jeunes notamment les transferts sociaux et intergénérationnels.

Sur longue période (1975-2010), selon la DARES, le taux d'activité des actifs récents est relativement stable, du moins pour les diplômés du secondaire et du supérieur. Ainsi, pour une cohorte de jeunes entrant sur le marché du travail, 58 % d'entre eux en 2012 accèdent rapidement et durablement à l'emploi (données CEREQ). Selon l'enquête emploi 2010 de l'INSEE, le niveau de salaire mensuel net médian (temps complet et temps partiel confondus) d'un jeune sorti de formation depuis moins de quatre ans se situe à 1 350 € et s'échelonne entre 1 100 € et 1 750 € selon le niveau de diplôme.

L'employabilité est néanmoins fortement liée au niveau d'études. Elle conditionne aussi la capacité à occuper un logement différent de celui des parents. Parmi les jeunes de 22 - 25 ans, huit jeunes sur 10 qui ont terminé leurs études depuis plus d'un an avec un diplôme de l'enseignement supérieur occupent un logement autonome contre seulement 6 sur 10 parmi ceux qui les ont terminés et qui sont peu ou pas diplômés.

Le taux de chômage de longue durée des jeunes a de plus fortement progressé avec la crise (+5,6 points de 2008 à 2010). Enfin, le nombre de jeunes (15-9 ans) qui ne sont ni en emploi ni en formation⁴¹ est aujourd'hui de l'ordre de 15,1 %, selon la DARES (données 2012) est en progression comme dans de nombreux autres pays européens.

Une fraction de la jeunesse quitte le système éducatif sans diplôme. Si une baisse des effectifs concernés était observable jusqu'aux années 2000, depuis lors, selon le haut conseil de l'éducation, le recul a cessé (taux de l'ordre de 16 % d'une génération sans diplôme de l'enseignement secondaire)⁴².

Cette précarité d'une partie des jeunes peut aussi être appréhendée par le taux de pauvreté monétaire (proportion de jeunes dans le niveau de vie est inférieure au seuil de pauvreté). On constate ainsi une plus forte proportion de pauvres parmi les jeunes. Près d'un jeune sur quatre âgés de 18 à 24 ans a un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ils n'expriment néanmoins pas plus souvent que les 18 - 64 ans des difficultés à boucler leur fin de mois⁴³. La situation, en termes de pauvreté monétaire, s'inverse par ailleurs pour les adultes de 25 à 34 ans qui ont même une proportion de pauvres inférieures à celle constatée pour l'ensemble de la population (cf. tableau 10).

⁴¹ Encore appelés les NEET (*neither in employment nor in education and training*).

⁴² Etat des lieux : les jeunes en temps de crise, Francine Labadie, « Inégalités entre jeunes sur fond de crise, rapport de l'observatoire de la jeunesse 2012 ».

⁴³ Quand les jeunes n'habitent pas chez leurs parents : revenus et niveau de vie. Études et résultats, février 2014, DREES.

Tableau 10 : Proportion de jeunes sous le seuil de pauvreté, selon la tranche d'âge et le sexe

En %	2006			2011		
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
Moins de 18 ans	17,6	17,8	17,7	19,8	19,2	19,5
18 à 24 ans	23,2	18,9	21,1	25,4	21,4	23,4
25 à 34 ans	12,0	9,5	10,8	15,2	12,3	13,8
Ensemble de la population	13,9	12,5	13,2	14,9	13,6	14,3

Source : L'état de la jeunesse, rapport au comité interministériel de la jeunesse, édition 2014. Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré

5. La mission propose de modérer la dynamique des aides, si possible par des mesures ciblées, en parallèle d'une action structurelle sur les loyers

La progression spontanée des dépenses d'aides personnelles au logement supérieure au PIB apparaît peu compatible avec la recherche de maîtrise des dépenses publiques figurant dans la lettre de mission (cf. 2.4) et n'assure pas nécessairement un soutien équitable des publics visés par ces aides (cf. 2.2 et 2.3).

Elle a un effet haussier sur les loyers (cf. 3). Si la hausse des loyers reflète un effet inflationniste pur, elle est bien sûr indésirable. Si elle s'accompagne d'une amélioration de la qualité, elle n'en est pas moins source de dépense publique. Comme souligné *supra* (cf. 3.2), il paraît légitime de s'interroger sur l'opportunité, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, de poursuivre la montée en gamme du parc locatif, plutôt que de rendre prioritaire l'accès des ménages à bas revenu à un logement abordable et décent.

C'est pourquoi la mission invite les pouvoirs publics à mieux maîtriser ces dépenses, et pour cela à les recentrer sur les publics les plus prioritaires.

Si l'on reprend les termes de l'équation présentée précédemment (2.4), les leviers structurels pour maîtriser les dépenses d'aide personnelle sans dégrader le taux d'effort sont le nombre de locataires, le revenu de ces derniers, et le niveau des loyers. À court terme :

- ◆ réduire la croissance du nombre de locataires supposerait de façon alternative ou cumulative :
 - un ralentissement du desserrement des ménages, dont les déterminants sociologiques (décohabitations notamment) sont difficiles à maîtriser ;
 - une densification de l'occupation des logements. La maîtrise des surfaces mobilisées par les ménages mérite en effet réflexion, dans le sens d'une meilleure adaptation des surfaces aux besoins des foyers au fil des événements de la vie ;
 - une augmentation de la proportion de propriétaires occupants, qui a stagné de 2009 à 2011. Cette augmentation reporterait de toute façon le coût sur les dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété ;
- ◆ l'évolution du revenu des locataires constitue une contrainte exogène à la politique du logement ;

- ◆ les leviers d'action sur le niveau et l'évolution des loyers sont limités et de nature structurelle, donc insusceptibles de produire des effets à court terme, si ce n'est dans le parc social. Ce point est examiné au 5.4. De plus, dans le parc privé, les loyers étant dans 9 cas sur 10 supérieurs au loyer plafond, leur modération ne diminue pas le coût des aides (les loyers plafonds n'étant pas indexés sur les loyers observés, mais sur l'IRL, qui croît comme les prix à la consommation).

A court terme, la modération des aides personnelles au logement implique d'**admettre un accroissement plus ou moins ciblé du taux d'effort des ménages aidés, et donc une diminution de leur reste à vivre après dépense de logement**⁴⁴.

À moyen terme, la modération des aides peut pour autant exercer un effet modérateur sur la hausse des loyers⁴⁵, sans exclure que cela n'entraîne une dégradation progressive, ou au mieux une stagnation, de la qualité des logements loués.

Toute mesure d'économie à court terme sur les aides au logement pose ainsi le problème de la transition entre l'impact immédiat de la diminution/modération des prestations sur le taux d'effort des bénéficiaires, et les effets potentiellement « amortisseurs » à moyen terme d'une action structurelle sur les loyers. Dans cette optique, un contexte de croissance modérée des loyers et des charges à un rythme voisin de celui du revenu des allocataires – qui cependant n'est pas celui constaté sur le passé récent – atténuerait le risque de dégradation marquée des taux d'effort et pourrait ainsi constituer une conjoncture plus favorable à la mise en place de mesures d'économie.

Les pistes examinées ci-après pourront faire l'objet, avec la coopération de la DHUP et de la CNAF, d'études d'impact plus approfondies. Ces mesures peuvent se classer en deux ensembles :

- ◆ des **mesures consistant à concentrer davantage le bénéfice des aides sur les allocataires pour lesquels elles ont l'impact le plus redistributif**. Ces mesures reviennent à rendre l'aide de plus en plus dégressive par rapport au revenu ou à revoir les conditions d'octroi pour certaines populations (étudiants/jeunes notamment). Cette approche qui préserve *a priori* les ménages les plus modestes de la base d'allocataires est néanmoins susceptible, pour certaines d'entre elles, de renforcer les effets désincitatifs à la reprise d'activité de notre système de redistribution⁴⁶. Toute mesure de reciblage des aides personnelles au logement en fonction du revenu des allocataires aura tendance à accroître ce phénomène. Si leur impact social paraît plus maîtrisé, elles renvoient donc à la question des incitations produites par notre système de prestations, et notamment de l'articulation entre RSA, PPE, et aides au logement ;

⁴⁴ L'étude de Beatty, Cole et al. (*Monitoring the impact of changes to the Local Housing Allowance system of Housing Benefit*, 2013) déjà évoquée *supra* note ainsi que la baisse des aides personnelles au logement au Royaume-Uni s'est en moyenne répercutée, à très court terme (quelques mois) et dans les limites de la méthodologie employée (collecte de données *via* des entretiens auprès de locataires et de bailleurs dans 19 zones d'étude très localisées), à 94 % sur le revenu des locataires et à 6 % sur les loyers perçus par les bailleurs. Les résultats de cette étude paraissent néanmoins difficilement généralisables, comme le reconnaissent les auteurs eux-mêmes : l'analyse n'a porté que sur les nouveaux locataires et a été réalisée dans des délais ne permettant pas de mesurer l'impact sur les baux en cours. Le résultat provisoire obtenu ne saurait préjuger d'effets de plus long terme sur le niveau général des loyers. Par ailleurs, l'étude montre que les locataires les plus mobiles (personnes seules, jeunes) ont réussi à répercuter une part accrue de la baisse de leur aide sur le loyer, du fait de leur plus grande mobilité. Enfin, la résilience des loyers a été particulièrement marquée dans les zones tendues.

⁴⁵ Stephen Gibbons & Alan Manning (*The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms*, *Journal of Public Economics* 90, 799–822, 2006) notent ainsi, dans les cas étudiés, que pour un euro de diminution de l'aide perçue, le loyer diminue en moyenne de 0,6 sans baisse de la consommation de logement.

⁴⁶ Comme le notait le rapport de l'IGAS en 2012, le cumul de l'aide personnelle avec le RSA aboutit déjà à ce que 100 € de revenu du travail supplémentaires s'accompagnent d'une perte d'aide – aide personnelle et RSA – de 70 €.

- ♦ des **mesures agissant sur l'ensemble des paramètres de l'actuel barème locatif (mesures non ciblées)**, avec un impact immédiat et potentiellement massif sur les finances publiques, mais également sur le reste à vivre d'un grand nombre d'allocataires, y compris les plus modestes.

5.1. Des mesures de recentrage des aides pourraient permettre de concilier l'impératif de maîtrise des dépenses publiques avec l'objectif d'équité

Le dispositif des aides au logement locatif est, dans son ensemble, déjà centré vers les publics aux revenus les plus modestes. Le mode de calcul des aides intègre par ailleurs un grand nombre de paramètres qui permet d'adapter, de manière relativement fine, le niveau de l'aide à la situation des personnes. Néanmoins, des mesures ciblées sont envisageables.

La première piste proposée par la mission concerne le réaménagement du régime d'aide applicable aux jeunes qui peuvent être rattachés au foyer fiscal de leurs parents (5.1.1). Les aides personnelles au logement perçues par cette population sont en effet aujourd'hui très peu dépendantes de leurs revenus réels, compte tenu de la difficulté à appréhender la réalité des transferts familiaux (cf. 4.2.4). Sur ce segment de bénéficiaires, les aides au logement apparaissent ainsi non ciblées sur les revenus les plus modestes (cf. 4.2.5).

Les autres pistes étudiées concernent d'une part une révision des modes de calcul des revenus pris en compte pour quelques situations spécifiques et qui ne semblent plus adaptés aujourd'hui (cf. 5.1.2). Elles concernent d'autre part un resserrement des critères d'éligibilité des aides en fonction des caractéristiques des logements occupés (cf. 5.1.3 et 5.1.4) ou du patrimoine des bénéficiaires (cf. 5.1.5). Certaines comparaisons internationales peuvent plaider pour un arbitrage en ce sens, d'autres pays européens que la France ayant fait le choix de consacrer d'importantes ressources aux aides au logement, avec une base d'allocataires large, mais en ciblant davantage leur public. Ainsi, au Royaume Uni, malgré le niveau des aides versées par rapport à la richesse nationale (cf. 1.3), les conditions d'attribution sont ainsi plus restrictives qu'en France, a fortiori depuis de récentes mesures prises par le gouvernement : par exemple, non seulement elles sont attribuées sous condition de patrimoine et de taille du logement, mais les étudiants qui ne travaillent pas n'y ont pas droit.

Les dernières pistes étudiées, outre l'amélioration de la détection des fraudes et du recouvrement des indus, concernent les modalités de calcul de l'aide pour relever le seuil minimal de taux d'effort. Les taux d'effort, après aide, au sein de la population des bénéficiaires apparaissent en effet aujourd'hui très disparates et certains taux d'effort sont relativement faibles (moins de 5 %).

Les travaux réalisés (cf. 5.1.6) montrent qu'il est possible de relever légèrement les taux d'effort de ceux qui ont les loyers les plus faibles ou les revenus les plus importants parmi les bénéficiaires, sans réduire leur reste à vivre en-deçà d'un certain seuil. Les économies générées par une telle mesure peuvent permettre de revaloriser certains paramètres et notamment des loyers plafonds au bénéfice des foyers qui ont les taux d'effort le plus importants, compte tenu notamment des niveaux de loyer réels⁴⁷ supportés, dans le secteur locatif privé en particulier.

Le ciblage des mesures aurait ainsi l'avantage de maintenir le niveau des aides vers les publics les plus fragiles, voire de les améliorer si des redéploiements d'une partie des économies associées aux mesures ciblées sont opérés.

⁴⁷ Par opposition aux loyers plafonnés pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement.

5.1.1. Réaménagement du régime d'aide applicable aux jeunes susceptibles d'être rattachés au foyer fiscal parental

Plusieurs considérations motivent un examen particulier du cas des aides personnelles au logement accordées aux jeunes, en particulier aux étudiants :

- ♦ l'attribution d'une aide personnelle aux étudiants a engendré un effet inflationniste sur les loyers⁴⁸ désormais bien documenté (cf. 3.1), même si cet effet a pu s'accompagner localement d'une augmentation de la construction de logements pour étudiants ;
- ♦ le revenu imposable des jeunes n'est en général pas représentatif de leur revenu réel, car ils perçoivent des aides de leurs parents (cf. 4.2.4). Un plancher de ressources spécifique⁴⁹ ne remédie qu'imparfaitement à cette situation : l'enquête de l'observatoire de la jeunesse⁵⁰ montre que les étudiants percevaient en 2010 un revenu de 850 € par mois, ce revenu variant de 100 € pour les étudiants du premier décile de revenu à 2 334 € pour les étudiants du dernier décile. Les planchers de ressources actuels s'avèrent donc à la fois trop élevés pour les étudiants les plus pauvres, et beaucoup trop faibles pour les étudiants les plus aisés qui peuvent bénéficier de transferts importants de la part de leur famille tout en percevant l'aide personnelle. La vérification des revenus déclarés (sur l'honneur) par les jeunes allocataires encore rattachés au foyer fiscal de leurs parents par recoupement avec les revenus déclarés fiscalement n'est pas possible, cette vérification étant systématique désormais pour des allocataires fiscalement autonomes à l'aide des fichiers fiscaux (déclarations de revenus) ;
- ♦ par ailleurs, la qualité d'étudiant permet le rattachement au foyer fiscal des parents jusqu'à l'âge de 25 ans (21 ans pour un jeune non étudiant)⁵¹, et génère donc pour ces derniers une réduction d'impôt sur le revenu *via* le quotient familial, d'autant plus importante que le revenu est élevé (cf. 4.2.5). Plus de deux tiers des jeunes bénéficiant de l'aide personnelle au logement sont ainsi rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Ces derniers peuvent également bénéficier d'autres aides fiscales de moindre ampleur (cf. 4.2.3) ;
- ♦ *in fine*, la répartition des divers avantages existants (bourses, aides au logement, crédits d'impôts et bénéfice du quotient familial) selon le revenu du foyer parental forme une courbe en U (cf. 4.2.5), les étudiants de foyers modestes bénéficiant fortement des bourses, et les foyers aisés fortement du quotient familial. Les aides personnelles ne produisent quant à elles peu d'effet redistributif sur la population étudiante (cf. 4.2.1).

Plusieurs solutions sont envisageables. La plupart des options présentées ci-dessous ont été réalisées par les services de la CNAF à la demande de la mission. L'encadré 4 précise la méthodologie utilisée pour ces simulations.

⁴⁸ Ceci s'explique par le fait que les étudiants prédominent sur certains marchés locatifs : ainsi, en 2002, la moitié des locataires nouvellement emménagés dans des studios dans des villes de 200 000 habitants et plus étaient des étudiants (source : JC Driant, Université Paris-Est Créteil), et que les bailleurs peuvent plus facilement évaluer le niveau d'aide auquel ils sont éligibles.

⁴⁹ Qui s'échelonne de 408 € par mois pour les boursiers résidant en foyer à 625 € par mois pour les étudiants non boursiers en secteur locatif ordinaire.

⁵⁰ Revenus étudiants : de fortes disparités liées à la diversité des parcours, Études et synthèse, Observatoire de la jeunesse, numéro 11, novembre 2012.

⁵¹ Les deux premiers enfants apportent chacun une demi-part de quotient familial supplémentaire au foyer fiscal parental, au-delà du deuxième enfant chaque enfant apporte une part en plus.

Encadré 4 : Précisions sur la méthodologie de simulation de la CNAF

Les scénarios étudiés concernent les étudiants bénéficiaires des allocations logements (AL) et rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Cette population n'est identifiable ni dans les fichiers allocataires des CAF, ni dans les données d'enquête. Pour pallier cette difficulté, un rapprochement statistique est réalisé, dans le modèle de microsimulation Myriade de la CNAF, afin d'attribuer des parents putatifs aux étudiants isolés. Une hypothèse ad hoc est faite qu'environ 70 % des étudiants âgés de 18 à 24 ans bénéficiaires d'une aide au logement sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Le modèle de microsimulation Myriade

La population de Myriade est celle de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2011 (ERFS, 2011). L'enquête Revenus fiscaux et sociaux consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu (données du 4^{ème} trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N collectées auprès de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Le modèle permet de simuler l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux. Il est représentatif des ménages ordinaires (hors foyers et logements collectifs) de France métropolitaine tous régimes.

La population retenue dans les simulations se compose des étudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement et résidant en ménages ordinaires. Les étudiants résidant en cité universitaire ou en foyer collectif ne sont pas pris en compte.

La mise en œuvre d'un appariement statistique pour rapprocher les parents et leurs enfants rattachés fiscalement

Les simulations supposent d'identifier la population des étudiants bénéficiaires d'AL rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Ni les fichiers des CAF, ni les fichiers fiscaux, ni des données d'enquête ne permettent d'appréhender directement la population des enfants rattachés fiscalement au foyer fiscal de leurs parents. La proportion d'étudiants bénéficiaires d'aides au logement rattachés au foyer fiscal de leurs parents n'est ainsi pas connue. En revanche, on peut estimer parmi l'ensemble des jeunes pour lesquels une déclaration fiscale est retrouvée – qu'ils soient rattachés fiscalement ou déclarants – la part de ceux rattachés fiscalement. Dans l'enquête ERFS, une déclaration fiscale est retrouvée pour seulement 70 % des jeunes de 18 à 24 ans. Parmi eux, près de la moitié (49 %) sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Ce taux est de 89 % pour la sous-population des étudiants, quelle que soit leur condition de résidence. Pour cette étude, l'hypothèse ad hoc est faite qu'environ 70 % des étudiants âgés de 18 à 24 ans bénéficiaires d'une aide au logement sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

La méthodologie mise en œuvre pour isoler cette population dans Myriade repose sur un appariement statistique entre parents et étudiants. La population des étudiants rattachés est choisie parmi les étudiants non retrouvés dans les fichiers fiscaux. Des parents putatifs ayant un enfant âgé de 18 à 24 ans hors du ménage mais présent sur leur déclaration fiscale sont recherchés. Ces appariements utilisent comme variable les âges des parents et des enfants (prise en compte d'un écart suffisant) et la CSP du père. Cet appariement des étudiants bénéficiaires d'AL non retrouvés dans les fichiers fiscaux a été réalisé pour les besoins de la mission et a demandé un aménagement du modèle de microsimulation.

Données de cadrage

Le modèle de microsimulation dénombre 576 400 étudiants âgés de 18 à 24 ans bénéficiant d'une aide au logement au cours de l'année 2012. Deux sous-populations sont retenues :

- celle constituée des individus ayant pour statut dominant celui d'étudiant et pour lesquels le modèle de microsimulation leur a attribué une aide au logement ;
- celle des individus ayant perçu une aide au logement étudiante et ayant été appariés avec les fichiers de la CNAF.

Parmi ceux-ci 165 000 (29 %) font leur propre déclaration de revenus et 411 000 (71 %) sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Ces étudiants perçoivent une aide au logement mensuelle de 161 € en moyenne (cf. tableau 11). La masse globale d'aides au logement perçue par ces jeunes est de 1,11 Md€. Les salaires perçus par ces jeunes au cours de l'année 2012 s'élèvent à 1,22 Md€. Le modèle recouvrant une année civile (et non une année scolaire), il ne permet pas d'isoler les salaires perçus strictement dans le cadre du statut d'étudiant. Ainsi, une partie des salaires perçus l'a été en dehors du statut d'étudiant : c'est notamment le cas des étudiants ayant achevé leurs études au cours de l'année civile.

Par comparaison l'échantillon National des Allocataires de la CNAF dénombre au 31 décembre 2012, 578 000 étudiants âgés de 18 à 24 ans allocataires d'une aide au logement pour un logement ordinaire, pour un montant mensuel total de 97,1 M€, soit une moyenne de 168 € mensuelle.

Parmi l'ensemble des étudiants de 18 à 24 ans bénéficiant d'une aide au logement 9,5 % sont en couple. Parmi eux, un nombre non significatif a la charge d'au moins un enfant.

Tableau 11 : Effectifs, masse de prestations logement et de salaires des étudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement au cours de l'année 2012

Age de l'étudiant	Effectifs	Masse des prestations logement (en millions)	Masse des salaires des étudiants (en millions)
18	48	91	28
19	71	133	107
20	87	168	68
21	105	207	199
22	105	204	252
23	89	170	326
24	71	140	240
Ensemble	576	1 114	1 219

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Etudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement au cours de l'année 2012 pour un logement ordinaire.

Source : CNAF.

Option n° 1 : Prendre en compte les revenus des parents dans le calcul des aides au logement des jeunes rattachés au foyer fiscal parental

À la demande de la mission, la CNAF a simulé la prise en compte d'un pourcentage des revenus des parents (10 %, 15 % et 20 %) dans l'assiette ressources du calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents. De tels pourcentages approchent la part du revenu des parents qui est potentiellement consacrée pour la subsistance de l'étudiant au regard des coefficients usuellement retenus pour des calculs de revenus par unité de consommation (coefficient de 1 pour le premier adulte, 0,5 pour les personnes de plus de 14 ans et 0,3 pour les enfants plus jeunes, voir encadré 5 infra). Les revenus pris en compte sont les salaires, les revenus de remplacement, les revenus d'indépendants (revenus agricoles, revenus industriels et commerciaux et les revenus non commerciaux), ainsi que les pensions et retraites. Dans la simulation, si l'assiette ressources augmentée d'une part des revenus des parents restait inférieure à l'assiette ressources « plancher » des étudiants, le plancher de ressources a été conservé pour le calcul de l'aide.

Dans le cas où les ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement des étudiants rattachés sont augmentées d'un montant égal à 10 % des ressources des parents, le bilan fait apparaître une **baisse des aides au logement de 98 M€ pour 101 000 étudiants**, dont 32 000 perdent la totalité de l'aide. La perte est en moyenne de 81 € par mois pour l'ensemble des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Tableau 12 : Prise en compte de 10 % des revenus des parents dans le calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents

Age de l'étudiant	Masse des pertes (en M€)	Nombre d'étudiants	Moyenne mensuelle de la perte en €
		(en milliers)	
Ensemble des étudiants perdants			
18	12	14	71
19	10	13	62
20	14	13	89
21	14	15	80
22	18	20	73
23	20	15	113
24	11	12	78
Ensemble	98	101	81
Etudiants perdant une partie de l'aide au logement			
18	6	10	48
19	6	11	48
20	5	9	46
21	5	10	44
22	7	12	49
23	6	9	59
24	7	9	64
Ensemble	42	69	51
Etudiants perdant la totalité de l'aide au logement			
18 - 19	10	6	139
20 - 21	19	10	158
22	10	8	104
23 - 24	18	9	167
Ensemble	56	32	146

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Etudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires des aides au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Dans l'hypothèse où la hausse des ressources prise en compte serait de 15 % des ressources des parents, la **baisse des aides au logement s'élèverait à 211 M€ et toucherait 179 000 étudiants**, dont 76 000 perdraient la totalité de l'aide. La perte serait en moyenne de 98 € par mois pour l'ensemble des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Tableau 13 : Prise en compte de 15 % des revenus des parents dans le calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents

Age de l'étudiant	Masse des pertes	Nombre d'étudiants	Moyenne mensuelle de la perte en €
	(en millions d'€)	(en milliers)	
Ensemble des étudiants perdants			
18	26	24	90
19	30	26	97
20	32	28	96
21	34	31	94
22	34	29	96
23	32	22	120
24	22	19	97
Ensemble	211	179	98
Etudiants perdant une partie de l'aide au logement			
18	11	15	59
19	12	16	63
20	10	17	52
21	11	17	51
22	13	16	67
23	9	12	63
24	8	11	59
Ensemble	73	104	59
Etudiants perdant la totalité de l'aide au logement			
18	15	9	143
19	18	10	153
20	22	12	159
21	24	13	150
22	21	14	130
23	23	10	185
24	15	8	147
Ensemble	138	76	152

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Etudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires des aides au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Dans l'hypothèse où 20 % des ressources des parents seraient prises en compte dans le calcul des AL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, le montant de la **baisse seraient de 289 M€, pour 230 000 étudiants concernés** dont 100 000 perdraient la totalité de l'aide. La perte moyenne mensuelle serait de 104 € par mois.

Tableau 14 : Prise en compte de 20 % des revenus des parents dans le calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents

Age de l'étudiant	Masse des pertes	Nombre d'étudiants	Moyenne mensuelle de la perte en €
	(en millions d'€)	(en milliers)	
Ensemble des étudiants perdants			
18	36	28	107
19	40	35	97
20	45	37	102
21	48	40	98
22	48	40	102
23	41	28	124
24	30	23	109
Ensemble	289	230	104
Etudiants perdant une partie de l'aide au logement			
18	13	15	70
19	14	20	57
20	18	22	66
21	21	25	69
22	17	21	67
23	11	13	67
24	12	13	73
Ensemble	104	130	67
Etudiants perdant la totalité de l'aide au logement			
18	23	13	151
19	27	15	152
20	28	15	157
21	27	15	148
22	32	19	138
23	30	14	178
24	18	10	157
Ensemble	185	100	154

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Etudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires des aides au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Ces chiffrages doivent être interprétés avec prudence car ils sont réalisés à option fiscale inchangée. Or, si la perte induite par la prise en compte du revenu des parents est supérieure à l'avantage fiscal procuré par le rattachement, l'étudiant préférera dès la première année de perception de l'aide être déclarant (en son nom propre) et maintenir son aide au logement. De leur côté, les parents pourront substituer l'avantage fiscal lié au rattachement de leur enfant à celui lié au versement d'une pension alimentaire.

La non prise en compte de la composition du foyer fiscal constitue une autre limite majeure aux scénarios simulés. L'application d'un pourcentage des revenus des parents identique quelle que soit la taille du foyer fiscal induit en effet une inégalité de traitement entre des foyers ayant les mêmes revenus mais des configurations familiales différentes.

La prise en compte des unités de consommation (cf. encadré 5) propre à chaque foyer permet de pallier cette difficulté. Cette option a été testée par la CNAF à la demande de la mission : elle consiste à prendre en compte dans l'assiette ressources du calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents un pourcentage de 50 %⁵² du revenu parental déclaré par unité de consommation du foyer intégrant l'étudiant.

Encadré 5 : Les unités de consommation

Les unités de consommation (UC) font partie d'un système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Pour comparer le niveau de vie des ménages, on ne peut s'en tenir à la consommation par personne. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi, pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Source : CNAF.

Dans ces simulations, les revenus des parents pris en compte sont les salaires, les revenus de remplacement, les revenus d'indépendants (revenus agricoles, revenus industriels et commerciaux et les revenus non commerciaux), ainsi que les pensions et retraites, et les revenus du patrimoine. Comme dans les simulations précédentes également, si l'assiette ressources augmentée d'une part des revenus des parents reste inférieure à l'assiette ressources plancher des étudiants, le plancher de ressources est conservé pour le calcul de l'aide.

Enfin, des comportements d'optimisation fiscale ont été intégrés pour tenir compte du fait que les étudiants et leurs parents peuvent choisir entre deux options :

- ♦ garder le rattachement fiscal et bénéficier de l'aide au logement réduite, du fait de l'augmentation de l'assiette ressources servant au calcul de l'aide ;
- ♦ opter pour le versement d'une pension alimentaire à leur enfant étudiant (et donc renoncer au rattachement fiscal)⁵³. Cette pension sera alors déductible du revenu fiscal des parents pour le calcul de l'impôt sur le revenu mais entrera dans l'assiette ressources de l'étudiant pour le calcul de la nouvelle aide au logement, entraînant une minoration de celle-ci.

Les effets de ce scénario en termes de gains ou de perte monétaire sont évalués au niveau du ménage élargi, constitué de l'étudiant et de ses parents (cf. encadré 5).

Après optimisation des options fiscales, 107 000 ménages choisiraient de maintenir le rattachement fiscal, 159 000 choisiraient le versement d'une pension alimentaire, et 145 000 verraient leur situation inchangée. Ceux-ci correspondent à des ménages élargis ayant un impôt sur le revenu nul ou négatif.

⁵² Le choix du 50% vient du poids de l'étudiant (0,5) dans le foyer au regard des unités de consommation (cf. encadré 5).

⁵³ Le niveau retenu pour la pension alimentaire dans cette simulation est égal à $0,5 \times \text{revenu déclaré} / \text{nombre d'UC du ménage intégrant l'étudiant}$ en plafonnant le montant à 5 698 €, qui est le niveau maximal de pension alimentaire déductible pour un jeune.

Selon cette simulation, 178 000 ménages « élargis » perdraient en moyenne 81 € par mois, correspondant au bilan des pertes sur les aides au logement et des gains/pertes sur l'impôt sur le revenu (cf. tableau 15). Le nombre d'individus perdants dans ce scénario s'élèverait à 623 000 (cf. tableau 16), ce chiffre correspondant non pas au nombre de foyers mais à la somme du nombre de personnes présentes dans les foyers (y compris les étudiants) perdants ou gagnants. À l'inverse, 54 000 ménages seraient gagnants pour un montant moyen mensuel de 11 €⁵⁴. **Au total, ce scénario conduirait à une économie pour les finances publiques de l'ordre de 165 M€.**

Tableau 15 : Ménages impactés par la prise en compte d'une partie des revenus des parents dans le calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents selon l'âge de l'étudiant (effectifs, masses financières des gains et pertes)

Age de l'étudiant	Perdants			Gagnants		
	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Perte moyenne mensuelle (€)	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Gain moyen mensuel (€)
18	15	20	63	1	6	10
19	25	25	86	1	8	11
20	24	26	75	2	11	12
21	29	31	79	1	10	11
22	31	31	84	1	10	12
23	27	25	90	1	6	11
24	21	20	87	0	3	10
Ensemble	172	178	81	7	54	11

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Ménages élargies avec au moins un étudiant âgé de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Tableau 16 : Individus impactés par la prise en compte d'une partie des revenus des parents dans le calcul des aides au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents par décile de niveau de vie (effectifs, masses financières des gains et pertes)

Niveau de vie	Perdants			Gagnants		
	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Perte moyenne mensuelle (€)	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Gain moyen mensuel (€)
D1	0	2	11	0	1	3
D2	2	13	13	0	3	3
D3	5	25	16	0	5	4
D4	7	35	18	1	20	4
D5	9	51	15	1	24	4
D6	13	61	18	1	29	3
D7	14	65	19	1	27	3
D8	22	84	22	1	26	3
D9	40	122	27	1	26	4
D10	59	164	30	0	9	3
Ensemble	172	623	23	7	169	3

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Ménages élargies avec au moins un étudiant âgé de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

⁵⁴ Le fait qu'il y ait des foyers gagnants provient du fait que la simulation intègre des optimisations fiscales qui ne sont pas toujours réalisées par les foyers présents dans les bases utilisées pour effectuer les simulations : sans aucune modification du mode de calcul des allocations logements, certains foyers pourraient dès à présent avoir intérêt à ne plus garder un étudiant rattaché au foyer fiscal mais à lui verser une pension alimentaire.

L'intégration d'une partie du revenu des parents dans le calcul des allocations logements des étudiants, voir des jeunes, est cohérente avec les transferts familiaux existants et généralement nécessaires aujourd'hui pour permettre aux jeunes d'occuper un logement autonome. Néanmoins, cette mesure s'oppose au désir d'autonomie de jeunes qui ne bénéficient d'aucune aide de leurs parents. C'est la raison pour laquelle certaines organisations d'étudiants sont hostiles à toute prise en compte des ressources des parents dans la définition des aides publiques apportées aux jeunes. En parallèle à la mise en place d'une telle mesure, une **baisse des planchers de ressources** utilisés pour le calcul des aides au logement des étudiants pourrait être opérée, le revenu des étudiants étant alors approché par la fraction du revenu des parents prise en compte. **Ces deux mesures conjuguées permettraient de rendre cette prestation beaucoup plus redistributive pour les étudiants avec de très faibles ressources qu'actuellement.**

Option n° 2 : Supprimer l'aide au logement pour les jeunes rattachés au foyer fiscal parental.

Proposée en 2010, cette réforme avait été provisoirement retenue pour la loi de finances pour 2011. Elle prévoyait non seulement le non-cumul de l'aide personnel avec le rattachement fiscal, mais également avec le versement d'une pension alimentaire par les parents. L'économie estimée alors s'élevait à 400 M€ en année pleine, 200 M€ au titre de l'impôt sur le revenu, et 200 M€ au titre de la diminution des aides personnelles. La baisse du plafond de gain associé au mécanisme du quotient familial intervenu depuis aura nécessairement réduit l'économie sur le volet fiscal.

L'effet « retour »⁵⁵ sur le versement d'allocations familiales n'avait pas été chiffré.

Le principe du non cumul de la qualité « d'allocataire » et de celle d'enfant à charge est déjà retenu pour les prestations familiales⁵⁶. Selon la direction des affaires juridiques du ministère des finances⁵⁷, distinguer le régime d'aide applicable aux personnes rattachées au foyer fiscal parental de celles non rattachées ne pose pas de difficulté juridique dans son principe, du moment que le mécanisme repose sur des critères objectifs et rationnels permettant de préserver les règles attachées au principe d'égalité.

Dans l'hypothèse extrême où les aides au logement de tous les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents seraient supprimées, ce qui impliquerait un arbitrage pour le maintien du rattachement fiscal dans la totalité des cas, la diminution du montant d'aides versées représenterait 779 M€ et impliquerait la perte de leur aide pour plus de 400 000 jeunes bénéficiaires (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Suppression des aides au logement aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents

Age de l'étudiant	Masse des pertes (en millions d'€)	Nombre d'étudiants (en milliers)	Moyenne mensuelle de la perte en €
18	88	47	157
19	108	58	155
20	130	68	159
21	145	74	163

⁵⁵ Dans le cadre de la réforme, si les parents choisissaient de bénéficier de l'avantage fiscal et non plus de l'aide personnelle au logement pour leur enfant, ils pourraient éventuellement redevenir éligibles aux allocations familiales. L'impact sur les finances publiques n'a à ce jour fait l'objet d'aucun chiffrage.

⁵⁶ La législation des prestations familiales ne permet pas d'être à la fois allocataire d'une prestation et enfant à charge au titre d'une autre prestation, interdisant ainsi le cumul entre aide au logement pour le jeune et allocations familiales pour les parents.

⁵⁷ Note pour l'inspection générale des finances (mission MAP sur le logement – aides personnelles au logement), direction des affaires juridiques, bureau du droit public général et constitutionnel, 16 juin 2014.

Age de l'étudiant	Masse des pertes (en millions d'€)	Nombre d'étudiants (en milliers)	Moyenne mensuelle de la perte en €
22	131	70	156
23	100	50	168
24	76	39	164
Ensemble	779	406	160

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Etudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires des aides au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

L'optimisation fiscale limite bien évidemment très fortement la portée de ce chiffrage.

Si la perte des allocations logement pour l'étudiant est supérieure à l'avantage fiscal procuré par le rattachement pour les parents, ces derniers peuvent choisir de maintenir l'aide au logement pour leur enfant et remplacer l'option du rattachement fiscal par celle du versement d'une pension alimentaire déductible du revenu imposable. Cette pension procure ainsi un avantage fiscal aux parents. Elle est en revanche ajoutée aux revenus de l'étudiant pour le calcul de son impôt sur le revenu et pour le calcul de l'aide au logement.

À la demande de la mission, une modélisation des comportements d'optimisation a été conduite par la CNAF. À cet effet ont été comparés :

- ◆ le gain en impôt obtenu précédemment par le rattachement fiscal ;
- ◆ le montant de l'aide au logement (recalculée en ajoutant la pension alimentaire aux ressources de l'étudiant) et l'avantage en impôt procuré par la déduction d'une pension alimentaire dans le foyer fiscal des parents⁵⁸.

Si le premier terme est supérieur au second, l'aide au logement est supprimée et le rattachement fiscal perdure. Dans le cas contraire, une nouvelle aide est attribuée, et l'impôt des parents est recalculé. Ont ensuite été déterminés les effets de ce scénario en termes de gains ou de perte monétaire pour le ménage élargi, constitué de l'étudiant et de ses parents.

D'après les données disponibles, les étudiants en logement locatif ordinaire pour lesquels le rattachement fiscal serait favorable sont au nombre de 34 000. Il est supposé que ces étudiants font, en accord avec leurs parents, le choix de maintenir leur rattachement fiscal, et renoncent donc au bénéfice de l'aide au logement. Les autres optimisent leur situation en abandonnant l'option du rattachement fiscal au profit du versement d'une pension alimentaire : ils sont au nombre de 377 000. Parmi eux, 84 000 ménages sont gagnants, 128 000 sont perdants et 166 000 ont une situation monétaire inchangée. Ces derniers sont des foyers non imposables : l'avantage du rattachement est nul, l'aide au logement reste inchangée et l'avantage fiscal de la déductibilité de la pension alimentaire est nul.

Pour ce scénario, 161 000 ménages perdraient en moyenne 69 € par mois, correspondant au bilan des pertes sur les aides au logement et des gains ou pertes sur l'impôt sur le revenu (cf. tableau 18). Le nombre d'individus perdants dans ce scénario s'élève à 576 000 (cf. tableau 19). A l'inverse, 84 000 ménages seraient gagnants pour un montant moyen mensuel de 11 €. **Au total, ce scénario conduirait à une économie pour les finances publiques de l'ordre de 120 M€, essentiellement sous la forme d'une augmentation des recettes d'impôt sur le revenu.**

⁵⁸ Comme dans le scénario d'optimisation précédent, le niveau retenu pour la pension alimentaire dans cette simulation est égal à $0,5 \times \text{revenu déclaré} / \text{nombre d'UC du ménage}$ intégrant l'étudiant en plafonnant le montant à 5 698 €, qui est le niveau maximal de pension alimentaire déductible pour un jeune.

Tableau 18 : Ménages impactés par la suppression des aides au logement aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents selon l'âge de l'étudiant (effectifs, masses financières des gains et pertes)

Age de l'étudiant	Perdants			Gagnants		
	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Perte moyenne mensuelle (€)	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Gain moyen mensuel (€)
18 ans	13	19	56	1	9	10
19 ans	20	23	73	2	12	11
20 ans	22	26	72	2	15	12
21 ans	28	29	82	2	15	11
22 ans	21	28	63	3	16	13
23 ans	17	21	67	1	11	11
24 ans	13	15	70	1	7	11
Ensemble	134	161	69	12	84	11

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Ménages élargies avec au moins un étudiant âgé de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Tableau 19 : Individus impactés par la suppression des aides au logement aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents par décile de niveau de vie (effectifs, masses financières des gains et pertes)

Seuils des déciles de niveau de vie	Perdants			Gagnants		
	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Perte moyenne mensuelle (€)	Masse (millions €)	Effectifs (milliers)	Gain moyen mensuel (€)
D1	0	3	9	0	1	3
D2	1	8	12	0	3	4
D3	3	20	13	0	9	4
D4	5	37	10	1	31	4
D5	6	50	10	2	38	4
D6	9	57	13	2	45	3
D7	12	60	16	2	42	3
D8	16	73	19	2	41	3
D9	33	108	25	2	43	4
D10	49	160	26	1	14	4
Ensemble	134	576	19	12	266	4

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Ménages élargies avec au moins un étudiant âgé de 18 à 24 ans, bénéficiaires d'une aide au logement pour un logement ordinaire, rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Une difficulté de mise en œuvre de cette mesure de conditionnement des aides personnelles au non rattachement fiscal est à noter. Les ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement sont en effet celles de l'année N -2 (déclaration fiscale de l'année N-1). Il apparaît alors difficile de refuser une aide personnelle au logement sur le motif que l'étudiant était rattaché au foyer fiscal de ses parents deux années auparavant. Il peut néanmoins être exigé un engagement du jeune à opter pour une déclaration fiscale autonome (a priori sur ses revenus N+1 dans l'exemple du tableau) si une allocation logement lui est accordée. Les services fiscaux devraient alors vérifier que cet engagement est bien respecté. Ce n'est en tout état de cause qu'au bout de la deuxième, voire de la troisième, année de décohabitation que la conditionnalité peut opérer.

Les simulations opérées ne tiennent pas compte de cette difficulté (le non rattachement fiscal est effectué de manière simultanée à l'attribution de l'aide). Les économies affichées doivent ainsi être considérées comme des majorants (les jeunes de 18 et 19 ans ne seraient de fait que peu affectés par une telle mesure).

Il convient également de noter que cette mesure, même si elle permet une meilleure équité entre les familles modestes et celles bénéficiant à plein du rattachement fiscal du jeune ou de l'étudiant *via* une réduction d'impôt, n'est que partielle de ce point de vue car le versement alternatif d'une pension alimentaire procure un avantage en impôt assez voisin, voire même supérieur pour les foyers aux revenus les plus élevés. Le principal avantage de cette mesure est de pouvoir mieux apprécier le revenu du jeune pour le calcul de l'allocation logement.

Comme précédemment, en parallèle à la mise en place d'une telle mesure, une baisse des planchers de ressources utilisés pour le calcul des aides au logement des étudiants fiscalement autonomes pourrait être opérée, le revenu des étudiants faisant une déclaration de revenu étant alors mieux appréhendé.

Option n° 3 (option préférentielle de la mission) : Combiner prise en compte du revenu des parents pour le calcul de l'aide en année N et non rattachement fiscal en année N+1.

Pour la première demande d'aide, en cas de rattachement au foyer fiscal parental en N-1, les revenus du demandeur seraient estimés en proportion du revenu des parents (déclarés en N-1, donc correspondant aux revenus de l'année N-2).

Le fait d'avoir bénéficié de l'aide en année N ne permettrait plus d'être rattaché au foyer fiscal parental en année N+1 (impôt acquitté sur les revenus de l'année N).

Cette mesure prolongerait la logique d'autonomie à laquelle les jeunes sont très attachés. Aucun jeune ne perdrait le bénéfice de l'aide personnelle, à condition de procéder à une déclaration séparée de ses revenus en année N+1. Pour les jeunes ne percevant aucun revenu ou des revenus faibles, inférieurs au seuil d'imposition à l'impôt sur le revenu, cette obligation de déclaration ne les rendrait pas imposables pour autant.

Chaque famille devrait arbitrer entre la perception de l'aide personnelle par son enfant majeur et le bénéfice du rattachement de ce dernier au foyer fiscal des parents. En cas d'arbitrage en faveur de l'aide personnelle, c'est-à-dire de non-rattachement, les parents pourraient toujours déclarer le versement d'une pension alimentaire à leur enfant, déductible du revenu imposable dans la limite de 5 698 € par an, et continuer ainsi à bénéficier d'un avantage fiscal. Les comportements d'arbitrage seraient identiques à ceux simulés dans les deux options précédentes.

Du fait du cumul de la prise en compte du revenu des parents pour le calcul de l'aide en année N, et du non rattachement en année N+1, l'économie globale pour les finances publiques (diminution du montant d'aide versé, et augmentation de l'impôt sur le revenu) pourrait être supérieure à l'impact de chaque option prise séparément, mais n'excéderait vraisemblablement pas le chiffrage réalisé en 2010, soit 400 M€.

Proposition n° 1 : Combiner prise en compte du revenu des parents pour le calcul de l'aide en année N et non rattachement fiscal en année N+1.

En parallèle à la mise en place d'une telle mesure, une baisse des planchers de ressources utilisés pour le calcul des aides au logement des étudiants pourrait être encore une fois envisagée, les revenus de ces derniers étant alors mieux appréhendés.

Option n° 4 : Pour les étudiants non boursiers, rendre l'aide dégressive en fonction du revenu des parents

La direction du budget a proposé de réformer le barème des aides personnelles au logement accordées aux étudiants afin de calculer ces dernières sur la base d'un nouveau barème se fondant sur celui des bourses sur critères sociaux.

Pour rappel, les trois critères aujourd'hui pris en compte pour déterminer le montant de bourse auquel a droit un étudiant sont les suivants : le revenu des parents (calculé à partir du revenu fiscal de référence), la taille de la famille et la distance entre le lieu d'études et le domicile parental (cf. 4.2.2).

Pour l'ensemble des étudiants boursiers, le nouveau barème se calquerait sur le barème des bourses de sorte que le montant de l'aide versée resterait globalement inchangé par rapport aux versements actuels (bourse + allocation logement).

Pour les étudiants actuellement non boursiers, le barème serait conçu pour rendre l'aide dégressive en fonction du revenu des parents, et non celui de l'étudiant, ce qui nécessiterait le prolongement de l'actuel barème des bourses par la création d'échelons supplémentaires.

La réforme permettrait ainsi de recentrer les aides au logement sur les jeunes majeurs issus des familles les plus modestes.

La création d'échelons supplémentaires au-delà du plafond de ressource des bourses pourrait être paramétrée de manière à calibrer l'impact souhaité sur les finances publiques. **Les simulations de la direction du budget portent sur une économie potentielle de l'ordre de 200 M€ en année pleine**, conduisant à une baisse de l'ordre de 30 % de l'aide mensuelle moyenne pour les étudiants non boursiers⁵⁹.

La réforme concernerait environ 500 000 étudiants, actuellement bénéficiaires des aides personnelles sans être boursiers. Elle impacterait fortement les classes moyennes dont le revenu fiscal de référence est compris entre 36 100 et 60 000 €, mais présenterait l'avantage de rapprocher les barèmes des aides au logement de celui des bourses sur critères sociaux, ce qui pourrait préfigurer une éventuelle fusion des deux dispositifs, par exemple en supprimant l'aide personnelle au logement de droit commun pour les étudiants et en transférant une partie du montant correspondant au ministère de l'enseignement supérieur, à charge pour lui de mettre en place un dispositif global destiné aux étudiants et tenant compte du revenu des parents.

Les CROUS, actuels gestionnaires du dispositif de bourses étudiants et des logements universitaires pourraient gérer le nouveau dispositif fusionné. Ils pourraient ainsi proposer une gamme de service élargie vis-à-vis des étudiants : attribution de bourses, attribution de logements universitaires et attribution de « compléments de bourses » pour prise en charge d'une partie du loyer de l'étudiant, que celui-ci soit logé en logement universitaire ou au sein du parc privé. Cela pourrait par ailleurs permettre aux CROUS de compléter leurs connaissances concernant les besoins en logement des étudiants en ayant une meilleure appréhension des étudiants aidés logés au sein du parc privé et de leurs loyers.

Option n°5 : Réformer les planchers de ressources actuellement applicables aux étudiants

Une dernière option pourrait consister à réévaluer les planchers de ressources forfaitaires pris en compte pour le calcul des aides aux étudiants. Une revalorisation de 10 % a été simulée par la CNAF à la demande de la mission.

Tous les étudiants percevant une aide au logement seraient concernés par ce scénario. Les pertes engendrées ne seraient que partielles. Après application de ce scénario la masse des aides au logement baisserait de 89 M€. Cette baisse concernerait 418 000 étudiants pour une perte moyenne de 18 € par mois.

Cette revalorisation n'irait néanmoins pas dans le sens du recentrage des aides vers les publics les plus modestes et correspond davantage à une réduction générale du niveau des aides versées.

⁵⁹ Source : rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, novembre 2013.

Tableau 20 : Revalorisations des planchers de ressources des aides au logement des étudiants

Age de l'étudiant	Masse des pertes (en millions d'€)	Nombre d'étudiants (en milliers)	Moyenne mensuelle de la perte en €
18	8	42	16
19	13	62	17
20	17	77	18
21	17	81	18
22	16	75	18
23	11	51	18
24	7	30	18
Ensemble	89	418	18

Source : ERFS INSEE DGFIP 2011, CNAF Myriade 2012. Champ : Etudiants âgés de 18 à 24 ans, bénéficiaires des aides au logement pour un logement ordinaire.

5.1.2. Révision des modes de prise en compte des revenus dans la « base ressources »

Les ressources prises en considération sont celles de N-2 pour le calcul de l'aide, le montant de celle-ci peut donc ne pas correspondre aux besoins des ménages dans le cas où ceux-ci connaissent un changement de situation les affectant en année N. Afin de prendre en compte ces changements, limitativement définis par la réglementation, il est appliqué un abattement (sauf exception, en général de 30 %) ou une neutralisation totale des ressources déclarées en N-2 (abattement de 100 %). Ces mécanismes, qui bénéficient à 1,5 millions d'allocataires, majorent fortement le niveau de l'aide, tout en créant des inéquités car relevant d'une logique statutaire. Ainsi un chômeur indemnisé se voit appliquer un abattement de 30 % sur ses ressources N-2, alors que le salarié qui perd son emploi et retrouve un emploi à temps partiel en N voit ses ressources N-2 prises en compte sans abattement.

Une option pourrait être de simplifier l'existant en matière d'abattements en sortant d'une logique statutaire pour passer à une logique globale de variation des ressources N par rapport à N-2, ce qui élargirait le champ de la mesure, en abaissant en échange le taux d'abattement retenu à 25 % ou 20 %. Le rapport du Haut Conseil de la famille (HCF) de septembre 2013 sur « la réduction des taux d'effort abusifs supportés par les locataires modestes » proposait ainsi d'abaisser notamment en cas de chômage indemnisé le taux d'abattement à 20 %, de manière à davantage refléter le taux de remplacement réel⁶⁰. Sur le seul chômage indemnisé, le HCF évalue l'économie à 190 M€⁶¹.

⁶⁰ Une étude de l'UNEDIC en date d'avril 2013 et intitulée « Rapport indemnisation nette sur salaire net » précise que si le taux de remplacement net, c'est-à-dire le rapport entre l'allocation nette et le salaire net de référence (celui-ci étant défini comme la moyenne des salaires perçus pendant la période de travail, de 4 à 12 mois, qui a précédé la fin du contrat de travail retenue pour l'ouverture de droits), est de 69 % en moyenne, il est de 78 % pour un salarié au SMIC, qui correspond approximativement au revenu d'exclusion pour bénéficier des aides personnelles au logement. Le rapport de la Cour des comptes de janvier 2013 intitulé « Marché du travail: face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques » cite quant à lui des travaux de l'UNEDIC, précisant que le taux de remplacement net variait, au 31 décembre 2010, entre 93 % et 63 % de la rémunération nette antérieure, les taux de remplacement nets les plus élevés se situant au niveau des salaires les plus faibles.

⁶¹ Le HCF avait étudié cette mesure non pas dans une optique d'économies mais pour financer une majoration des aides pour les locataires du parc privé qui ont un loyer qui excède 120% du loyer plafond pris en compte pour le calcul des aides.

Une option complémentaire consisterait à supprimer les cas de neutralisation ou d'abattement qui n'obéissent plus à aucune justification. Ainsi en va-t-il de l'abattement forfaitaire de 95 € en cas de double activité dans un couple⁶², de la neutralisation des ressources en cas de décès du conjoint, sans prise en compte de la nouvelle pension de réversion versée, ou encore de cette même neutralisation en cas de divorce, sans prise en compte de l'éventuelle nouvelle pension alimentaire versée. Le chiffrage de cette option reste à affiner, mais le rendement resterait limité.

Proposition n° 2 : Abaisser les taux d'abattement existants et/ou réduire les situations de neutralisation des ressources en cas de changement de situation

5.1.3. Introduction d'un plafond de loyer par m²

Il s'agirait ici de lutter contre les loyers élevés, et de concentrer les aides personnelles sur leur objectif d'accès au logement pour éviter, par exemple, qu'elles ne viennent solvabiliser le choix en faveur d'une localisation sensiblement plus avantageuse que celle que le locataire aurait choisie sans l'aide. Cela peut permettre également, en pénalisant les loyers très élevés, de lutter contre la non-déclaration de revenus qui auraient vocation à être pris en compte dans le calcul de l'aide, et qui seuls permettent de payer de tels loyers.

La DHUP a exprimé à la mission ses doutes quant à la possibilité juridique de la suppression du droit à l'aide (par opposition à un simple plafonnement) lorsque qu'un certain paramètre (par exemple le loyer par m², ou comme plus loin la surface par occupant) dépasse un certain seuil, mais ne lui a pas communiqué d'analyse plus documentée à ce sujet. La mission a consulté la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, qui considère qu'une telle suppression ne pose pas de problème juridique particulier.

Afin d'estimer les effectifs et les montants en jeu, la mission a exploité l'enquête logement 2006, qui est la plus récente disponible à la date de rédaction du présent document.

Les loyers par m² très élevés ne se trouvent que dans le parc privé. En 2006, 0,9 % des bénéficiaires des aides personnelles au logement du parc privé avaient un loyer supérieur ou égal à 25 euros par m². Parmi eux, 85 % étaient en zone 1bis et 8 % en zone 1⁶³.

Les cas de loyers par m² très élevés sont donc très peu nombreux et sont concentrés en zone 1bis.

Les limites interquantiles des loyers par m² des bénéficiaires des aides personnelles sont présentées dans le tableau 21 ci-dessous.

Tableau 21 : Limites interquantiles des loyers par m² des bénéficiaires des aides personnelles

Limites interquantiles	Zone 1bis	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Total
5 %	7	5	4	2	2
10 %	9	6	5	2	3
50 %	16	11	8	5	7
90 %	25	17	12	9	13
95 %	25	18	14	10	16

Source : CGEDD d'après ENL2006. Lecture : en zone 2, 10 % des loyers des bénéficiaires d'aides personnelles sont inférieurs à 5 euros par m² et 90 % sont inférieurs à 12 euros par m².

⁶² Coût de 4 M€ estimés dans le rapport IGAS 2012.

⁶³ Source : CGEDD d'après enquête logement 2006.

La faiblesse des effectifs concernés, compte tenu du faible taux d'échantillonnage de l'enquête logement (voisin de 1/700), ne permet pas dévaluer précisément, l'économie en aides personnelles engendrée par la suppression du droit à aide personnelle lorsque le loyer dépasse par exemple 25 euros par m² en zone 1bis : la population concernée n'est en effet représentée que par quelques unités statistiques.

Sous cette réserve, ces dernières représentent environ 1 % de la masse d'aides. Néanmoins, l'économie procurée par une suppression de l'aide lorsque le loyer par m² est supérieur à 25 euros par m² serait vraisemblablement moindre, car une telle mesure engendrerait sans doute des comportements d'évitement : de nombreux loyers actuellement supérieurs à 25 euros par m² seraient diminués de manière à permettre au locataire de percevoir une aide personnelle⁶⁴ ; des transferts entre loyer et charges pourraient être effectués⁶⁵ ; un paiement partiel « au noir » du loyer ne peut pas être exclu dans certains cas.

C'est pourquoi la mission a considéré comme négligeable la réduction de dépense engendrée par cette mesure, qui aurait une finalité davantage dissuasive que budgétaire.

Une objection parfois opposée à une telle mesure est que l'affichage d'un loyer au-delà duquel le bénéficiaire de l'aide disparaît peut conduire certains bailleurs à aligner leur loyer sur ce plafond.

Proposition n° 3 : Rendre inéligibles aux aides personnelles les locataires dont le loyer par m² dépasse un certain plafond.

5.1.4. Introduction d'un plafond de surface par occupant

Il s'agirait ici de lutter contre la sous-occupation, et de concentrer les aides personnelles sur leur objectif d'accès au logement afin d'éviter qu'elles ne viennent solvabiliser le choix en faveur d'un logement sensiblement plus spacieux que nécessaire au vu de la taille du ménage, mais aussi (comme au § précédent), en pénalisant, des loyers par logement très élevés du fait de leur surface, de lutter contre les revenus non pris en compte dans le calcul de l'aide et qui seuls permettent de payer de tels loyers. On notera qu'au Royaume-Uni, l'aide personnelle n'est ouverte que si le logement occupé ne dépasse pas une certaine taille.

Afin d'estimer les effectifs et les montants en jeu, la mission a exploité l'enquête logement 2006. Plutôt que la surface par occupant, on a retenu la surface par unité de consommation, qui tient un peu mieux compte de la diversité des configurations familiales⁶⁶. En pratique, un plafond de surface devrait être associé à chaque configuration familiale, selon le nombre d'adultes et le nombre d'enfants.

La proportion de locataires (du secteur privé comme HLM) dont la surface par unité de consommation est supérieure à 50 m² est présentée dans le tableau 22 ci-dessous. On y observe que les cas de sous-occupation flagrante sont beaucoup plus nombreux que les cas où le loyer par m² peut être considéré comme excessivement élevé. Ainsi, 30 % des bénéficiaires d'une aide personnelle occupent un logement dont la surface par unité de consommation est supérieure à 50 m².

⁶⁴ Une diminution de 3 euros par m² du loyer d'un logement de 30 m² reste inférieure au montant d'aide personnelle généralement perçu en zone 1bis.

⁶⁵ Par exemple lorsqu'un bailleur accepte un loyer plus faible en échange du rafraîchissement du logement par le locataire.

⁶⁶ Selon l'échelle dite de l'OCDE : 1 unité pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour chacun des adultes suivants et 0,3 pour chaque enfant du ménage.

Tableau 22 : Proportion de locataires du parc privé et du parc social dont la surface par unité de consommation est supérieure à 50 m²

Catégories de locataires	Ensemble (%)	En appartement (%)	En maison individuelle (en %)
Bénéficiaire d'une aide personnelle	30	27	41
Non bénéficiaire d'une aide personnelle	39	34	53
Ensemble	35	31	49

Source : CGEDD d'après ENL2006.

Parmi les bénéficiaires d'une aide personnelle, cette proportion est plus élevée dans le parc HLM (33 %) que dans le parc privé (26 %).

Les ménages dont la surface par unité de consommation est supérieure à 50 m², comparés à l'ensemble des ménages, sont plus petits, occupent des logements plus grands et qui sont moins souvent des appartements, et ont un loyer et a fortiori un loyer par m² plus faible. Ils sont plus âgés, ce qui s'explique sans doute par le grand nombre de cas où des parents continuent à occuper le même logement après le départ de leurs enfants. Leur revenu est plus faible, ce qui correspond à une proportion élevée de retraités parmi eux.

Proposition n° 4 : Rendre inéligibles aux aides personnelles les locataires de logements dépassant un certain plafond de surface par occupant.

Tableau 23 : Caractéristiques des bénéficiaires d'une aide personnelle selon que la surface de leur logement par unité de consommation (UC) et inférieure, ou supérieure ou égale, à 50 m² (d'après les données de l'enquête logement de 2006)

Locataires bénéficiant d'une aide personnelle	Effectif	Nombre d'UC	Nombre de personnes	Nombre de pièces	Surface moyenne (m²)	Proportion d'appartements (%)	Loyer	Loyer par m² (€/mois)	Revenu moyen (€/mois)	Âge moyen
Surface par UC < 50 m ²	2 550 259	1,7	2,7	2,8	59	82	367	6,2	1 290	41
Surface par UC >= 50 m ²	1 431 197	1,2	1,6	3,3	77	72	351	4,5	1 012	51
Ensemble	3 981 456	1,5	2,3	3,0	66	78	362	5,6	1 190	44

Source : CGEDD d'après ENL 2006.

À court terme, une suppression de l'aide lorsque la surface par occupant est supérieure à un certain seuil engendrera des économies de dépense. Sous bénéfice de travaux d'approfondissement ultérieurs, compte tenu de la proportion élevée (30 %) de cas où la surface par unité de consommation des allocataires est supérieure à 50 m², la mission ne considère pas comme irréaliste dans les prochaines années une **économie de 1 % du montant des aides personnelles (~170 M€)**.

Si, comme la mission le recommande, l'aide était supprimée lorsque la surface du logement dépasse un certain seuil dépendant de la taille du ménage, il pourrait être jugé souhaitable que l'application de la mesure tienne compte de ce que la proportion de petits logements est plus faible que la proportion de petits ménages. La mesure de suppression pourrait ainsi ne s'appliquer qu'au flux de nouveaux emménagés. Sur le « stock » de locataires déjà bénéficiaires, l'aide pourrait être réduite plutôt que supprimée afin d'inciter à une meilleure adéquation de la taille des logements à la taille des ménages. Une mesure de ce type devrait s'accompagner d'une augmentation de la proportion des petits logements, non seulement dans le parc locatif social neuf mais également dans le parc privé. La mission ne pouvait mener dans le délai qui lui était imparti les travaux nécessaires, mais recommande que l'administration engage rapidement une réflexion en ce sens.

À plus long terme, si l'objectif d'une meilleure adéquation entre la taille des logements et la taille des ménages est atteint, il en résultera une augmentation du nombre de personnes logées dans un parc donné, et donc une augmentation du montant des aides personnelles, du fait d'un barème plus favorable aux familles. En contrepartie, des logements actuellement sous-occupés deviendront accessibles à des familles, ce qui réduira le mal-logement, et le nombre de logements à construire pour loger la population sera réduit.

Cela supposera, entre autres, que des personnes âgées, après le départ de leurs enfants du foyer familial, soient plus nombreuses à déménager dans des logements plus petits.

5.1.5. Introduction d'une condition de patrimoine pour bénéficiaire de l'aide

Au Royaume-Uni, l'attribution de l'aide personnelle au logement est soumise non seulement à une condition de ressources mais également à une condition de patrimoine.

Il paraît légitime de se demander s'il convient d'attribuer une aide personnelle au logement à un ménage qui aurait un revenu faible mais détiendrait un logement vacant, une résidence secondaire, ou bien un logement locatif ou un patrimoine financier produisant peu de revenus.

A partir de l'enquête patrimoine 2009-2010, la mission a évalué quelques ordres de grandeur quant au patrimoine détenu par les bénéficiaires des aides personnelles au logement. (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Le patrimoine détenu par les locataires bénéficiaires d'aides personnelles au logement tel que décrit par l'enquête patrimoine 2009-2010

Le taux d'échantillonnage de l'enquête patrimoine est voisin de 1/2000, la précision des résultats obtenus sur des populations à effectif réduit est limitée. Les locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement sont représentés dans l'enquête patrimoine par 1646 unités statistiques correspondant à 4,7 millions de ménages.

Le patrimoine qu'ils détiennent se décompose en patrimoine financier et patrimoine immobilier.

Tableau 24 : Valeur et composition du patrimoine détenu par les locataires bénéficiaires d'aides personnelles au logement

Tranches de patrimoine	Patrimoine financier		Patrimoine total	
	%	% cumulé	%	% cumulé
Moins de 3 000 €	68	68	49	49
De 3 000 € à 7 500 €	14	82	19	68
De 7 500 € à 15 000 €	7	89	12	80
De 15 000 € à 30 000 €	6	95	10	90
De 30 000 € à 45 000 €	2	97	4	94
De 45 000 € à 75 000 €	1	98	2	96
De 75 000 € à 150 000 €	1	99	3	98
Plus de 150 000 €	1	100	2	100
Total	100	-	100	-

Source : Mission, à partir de l'enquête patrimoine 2009-2010.

68 % d'entre eux détiennent un patrimoine financier inférieur à 3 000 euros, et 49 % détiennent un patrimoine total (y compris le patrimoine immobilier) inférieur à ce montant.

3 % d'entre eux détiennent un patrimoine financier supérieur à 45 000 euros et 7 % un patrimoine total supérieur à ce montant.

4 % d'entre eux détiennent au moins un bien immobilier. Ils sont représentés par 68 enregistrements, effectif qui est faible. Les résultats qui suivent sont donc à considérer comme de simples ordres de grandeur.

Ils sont un peu plus nombreux (55 % contre 40 %) à habiter en HLM, et un peu plus âgés (48 ans contre 43 ans) que les locataires bénéficiaires d'une aide personnelle qui ne possèdent aucun bien immobilier.

- 9 sur 10 possèdent un seul bien immobilier ;
- les logements qu'ils possèdent sont pour 1/3 une résidence secondaire et pour 2/3 un logement de rapport.
- leur patrimoine immobilier moyen est de 86 000 €.

Les limites interquartiles et les moyennes de patrimoine immobilier sont présentées dans le tableau 25 ci-dessous.

Tableau 25 : Limites interquartiles et moyennes de patrimoine immobilier des locataires bénéficiaires d'aides personnelles au logement, en comparaison des ménages détenant un patrimoine immobilier et de l'ensemble des ménages

Limites interquartiles et moyenne de patrimoine immobilier	Tous ménages	Tous ménages possédant un patrimoine immobilier (en €)	Ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle et possédant un patrimoine immobilier (en€)
Première limite interquartile	0	133 300	38 000
Deuxième limite interquartile (= médiane)	106 700	207 200	64 000
Troisième limite interquartile	235 300	315 900	100 000
Moyenne	160 500	268 500	86 000

Source : Mission, à partir de l'enquête patrimoine 2009-2010.

Par comparaison, le prix moyen des logements anciens vendus en France était de 180 000 € en 2009 et 193 000 € en 2010 (et 199 000 euros en 2012).

La faiblesse du patrimoine immobilier des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle suggère que, pour une grande partie, il n'est pas constitué de logements détenus intégralement, mais de terrains ou bien de logements détenus partiellement (en indivision familiale par exemple).

Source : Mission.

Un plafond de patrimoine concernerait 6 % des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle s'il était fixé à 45 000 €, 4 % s'il était fixé à 75 000 €, 2 % s'il était fixé à 150 000 €.

Des exemptions pourraient être accordées, par exemple en cas de mobilité professionnelle temporaire ou lorsque le bien n'est pas, ou difficilement, réalisable (par exemple s'il est détenu en nue-propriété en indivision familiale à la suite d'un héritage).

La mission ne pouvait mener dans le délai qui lui était imparti les travaux permettant de déterminer le seuil de patrimoine à retenir, le type de la mesure (suppression ou plafonnement de l'aide, application particulière éventuelle dans le cas de la détention de logements vacants ou de résidences secondaires, etc.), les exemptions à accorder ou les modalités de déclaration à mettre en place pour des populations qui, dans leur grande majorité ne disposent pas d'un patrimoine important, mais recommande que l'administration engage rapidement une réflexion en ce sens, pouvant déboucher dans un premier temps sur une expérimentation.

Compte tenu de la proportion (4 %) de patrimoines supérieurs à 75 000 euros et de la nécessité d'accorder des exemptions, la mission a retenu comme objectif un ordre de grandeur d'économie de 1 % de la masse des aides personnelles (~170 M€).

Proposition n° 5 : Réserver l'aide aux ménages dont le patrimoine est inférieur à un certain seuil, et/ou rendre inéligible à l'aide les propriétaires d'un logement qu'ils n'occupent pas.

5.1.6. Relèvement du taux d'effort minimal

L'actuelle formule de calcul des aides en secteur locatif fait intervenir un paramètre de participation personnelle (paramètre Pp) qui détermine le reste à charge du bénéficiaire de l'aide. Ce paramètre Pp dépend des ressources du bénéficiaire (paramètre Rp), d'un taux minimal de participation personnelle au paiement du loyer (paramètre Tp) et d'une participation personnelle minimale (P0). Ce reste à charge est finalement le plus souvent calculé par rapport au montant de loyer plafonné, et non du loyer réellement acquitté. En l'état, la formule de calcul des AL ne tient donc pas compte du taux d'effort des bénéficiaires, défini comme le ratio entre le coût du logement, déduction faite de l'aide, et les revenus. La distribution des taux d'effort révèle par ailleurs une très grande dispersion des situations des allocataires (cf. 2.2 et 2.3).

La mission a souhaité évaluer une mesure consistant à imposer, en sus de la participation minimale, un taux d'effort minimum, indépendant du loyer et du revenu mais modulé selon la taille du ménage et calculé sur la base du loyer réel, charges comprises.

La CNAF a fourni à la mission diverses simulations. Un certain nombre d'enseignements s'en dégagent :

- ◆ le taux d'effort minimal peut être calculé sur la base du revenu pris en compte actuellement pour le calcul de l'aide personnelle (revenu imposable, assorti de quelques ajustements), ou bien de l'ensemble des revenus, imposables ou non, dont a connaissance la CNAF (dont y compris les prestations familiales, le RSA, le « minimum vieillesse », etc.). Dans le deuxième cas, le nombre de ménages concernés par la mesure est évidemment plus important, et les réductions d'aide le sont également ; en quelque sorte, les autres prestations sont également écrêtées ;
- ◆ lorsque le taux d'effort avant mécanisme correctif se situe à un niveau inférieur au taux minimal d'effort, l'aide est diminuée jusqu'à ce que le taux d'effort effectif atteigne le plancher. En cas d'augmentation du loyer, l'aide personnelle augmente du même montant jusqu'à ce qu'elle retrouve son niveau avant intervention du mécanisme correctif. Cette prise en charge intégrale par la collectivité des augmentations de loyer des bénéficiaires dont le taux d'effort avant mécanisme correctif se situe à un niveau inférieur au taux plancher, recèle de nombreux effets pervers, comme toute aide publique sans « ticket modérateur » :
 - partout où le taux d'effort minimum s'applique, un locataire paie le même loyer quel que soit la qualité du logement ;
 - l'augmentation des bas loyers, intégralement aux frais de la collectivité, risque d'être encouragée ;
 - *via* l'augmentation de loyer qui les finance, les travaux sont financés à 100 % par la collectivité, ce qui peut encourager des gaspillages ;
- ◆ cet inconvénient peut être évité si le taux d'effort minimal dépend du loyer : l'écrêtement de l'aide n'est alors pas total mais progressif en fonction du loyer, si bien qu'une augmentation de loyer n'est pas prise en charge à 100 % par la collectivité mais seulement partiellement. L'un des scénarios simulés par la CNAF, et retracé ci-après (scénario préférentiel de la mission), présente un écrêtement progressif de ce type sur une certaine plage de taux d'effort ;
- ◆ pour un taux d'effort donné, le reste à vivre après dépense de logement dépend fortement du revenu. Le taux d'effort minimum doit donc dépendre du reste à vivre, et donc du revenu, de manière à ne pas réduire le reste à vivre des ménages en dessous d'un certain seuil, même lorsque leur taux d'effort est faible.

En d'autres termes, le taux d'effort minimal doit dépendre à la fois de la taille de la famille, du loyer et du revenu. Le taux d'effort engendré par le barème actuel est déjà fonction de ces trois paramètres, dans la limite de bornes (plafond de loyer, plancher de revenu). Il peut sans doute être considéré comme faible dans le cas d'allocataires qui n'ont pourtant pas un reste à vivre faible après dépense de logement (cf. tableau 26).

Tableau 26 : Description (quartile, moyenne, valeurs max. et min.) du reste à vivre net (après aides personnelles) par UC pour les bénéficiaires de chaque décile de taux d'effort net (en euros)

Quartiles de reste à vivre net par UC au sein des bénéficiaires de caque décile de taux d'effort net	Décile de taux d'effort net										
	1er décile	2ème décile	3ème décile	4ème décile	5ème décile	6ème décile	7ème décile	8ème décile	9ème décile	10ème décile	Ensemble
Valeur minimum du reste à vivre par UC	131,97	79,28	50,34	36,43	33,94	19,20	13,10	0	0	0	0
1er quartile du reste à vivre par UC	399,19	340,31	352,75	363,88	375,13	336,69	265,50	0	126,77	6,64	240,06
2ème quartile du reste à vivre par UC	460,69	393,88	473,13	537,13	538,75	490,69	407,50	0	326,44	134,13	403,44
3ème quartile de reste à vivre par UC	708,13	598,88	632,63	651,25	649,13	619,50	567,25	289,69	498,00	304,00	587,25
Valeur maximum du reste à vivre par UC	2 560,50	2 794,00	3 485,50	1 791,25	1 769,75	1 693,75	1 664,25	1 533	1 429,75	1 316,00	3 485,50
Valeur moyenne du reste à vivre net par UC	537,37	472,50	499,66	521,32	519,25	487,59	427,87	165,79	326,45	192,38	408,51

Source : Calculs CNAF-FILEAS. Champ : Bénéficiaires des aides au logement en location, hors étudiants, avec une aide supérieure au seuil de versement, , et un taux d'effort calculable.

Lecture : Les bénéficiaires appartenant au 1er décile de taux d'effort ont un reste à vivre moyen par UC de 537 euros. Les « reste à vivre » nul correspondent à une dépense de logement supérieur aux ressources.

Pour réduire le nombre de situations de ce type⁶⁷, la mission pense préférable, au vu de son analyse de la problématique du taux d'effort minimum, d'ajuster les divers paramètres du barème plutôt que d'ajouter un taux d'effort plancher explicite à la formule de calcul actuelle. Ce travail complexe ne pouvait pas être mené à bien dans les délais impartis à la mission.

Une fois des économies identifiées, elles pourraient être redéployées vers une augmentation des aides là où les taux d'effort sont les plus élevés, c'est-à-dire dans le parc privé, par une réévaluation des loyers plafonds par exemple.

De façon transitoire, et dans l'attente d'une éventuelle révision du barème des aides personnelles, une solution consiste à écrêter le montant de l'aide perçue par l'allocataire lorsque le taux d'effort net (y compris prestations familiales) est compris dans un intervalle de taux d'efforts [bb ; bh], en assurant un taux d'effort minimal égal à bb. Le principe de calcul est le suivant :

- ◆ en dessous d'un taux d'effort minimal appelé borne basse (bb), on recalcule l'aide finale telle que le taux d'effort final soit égal à bb ;
- ◆ au-delà d'un taux d'effort maximal appelé borne haute (bh), l'aide versée après réforme est égale à l'aide calculée (pas d'impact pour ces bénéficiaires) ;
- ◆ en cas de taux d'effort compris entre la borne basse et la borne haute, on écrête l'aide en appliquant un taux d'écrêtement.

Le taux d'écrêtement (TEC) est défini comme suit : $TEC = (bh - \text{taux d'effort}) / (bh - bb)$

On recalcule alors l'aide après réforme de la façon suivante : $(1 - TEC) \times \text{aide avant réforme}$. Si le taux d'effort après réforme dépasse la borne haute, on recalcule une dernière fois l'aide versée, de sorte qu'elle assure un taux d'effort final égal à la borne haute.

Les taux d'effort définissant les bornes basses et hautes utilisées dans ce chiffrage correspondent à des déciles de taux d'effort par configuration familiale (cf. tableau 27). Deux variantes de ce scénario sont présentées selon que l'on retient les 1^{er} et 4^{ème} décile, ou les 2^{ème} et 5^{ème} décile de la distribution des taux d'effort net sur le champ de la réforme en 2013. La première option paraît la plus réaliste à la mission et permet de dégager une **économie de près d'1,2 Md€**. La mission recommande d'en **redéployer 800 M€ sous la forme de revalorisations ciblées des plafonds de loyer, le solde (~400 M€) contribuant à l'effort de redressement des finances publiques**.

Encadré 7 : Précisions méthodologiques sur les simulations de la CNAF

Les ressources retenues pour les taux d'effort sont les assiettes calculées par les CAF, après d'éventuels abattements et neutralisations sur les ressources N-2. Ces assiettes sont celles retenues pour l'évaluation de la participation personnelle.

Les taux d'effort utilisés pour le recalcul des aides personnelles prennent en compte toutes les prestations familiales versées par les CAF. Les taux d'effort considérés sont les taux d'effort nets, c'est-à-dire après aides au logement. Dans les tableaux de résultats, le taux d'effort est toujours calculé y compris prestations familiales.

Les économies annuelles sont calculées par extrapolation sur les dépenses annuelles comptables 2013 des aides au logement.

Le revenu pris en compte est l'assiette ressources prise en compte pour le calcul des aides au logement

⁶⁷ Certains de ces ménages ont sans doute un loyer très faible. La question se pose de savoir s'ils doivent être pénalisés. La réponse dépend sans doute de la raison pour laquelle le loyer est faible : si c'est en raison d'une mauvaise qualité de logement, on voit mal pourquoi le ménage devrait être pénalisé. Si c'est parce que le ménage perçoit, pour une raison quelconque un avantage en nature sous la forme d'un loyer inférieur au loyer de marché, il peut y avoir lieu en revanche de lui appliquer un taux d'effort minimal ; la difficulté est bien sûr que les organismes liquidateurs ne peuvent aller constater la qualité de logement de tous les allocataires dont le loyer est faible.

en décembre 2013. Ce revenu est augmenté des prestations familiales perçues (hors aides personnelles au logement) au 31 décembre 2013. En l'absence d'information sur les charges réelles, on calcule des charges forfaitaires correspondant au barème des aides personnelles.

Le taux d'effort brut (Teb) rapporte le montant du loyer et des charges aux revenus hors aides personnelles :

$$\text{Teb} = (\text{loyer} + \text{charges forfaitaires}) / (\text{revenu}).$$

Le taux d'effort net (Ten) est appréhendé par le ratio entre le coût du logement, déduction faite des aides personnelles, et les revenus :

$$\text{Ten} = (\text{loyer} + \text{charges forfaitaires} - \text{AL}) / (\text{revenu}).$$

Le nombre d'unité de consommation (UC) par ménage est calculé pour chaque ménage, en ajoutant 1 pour l'allocataire, 0,3 pour une personne à charge âgée de moins de 14 ans, 0,5 pour le conjoint ou une personne à charge de 14 ans et plus, 0,2 si l'allocataire est seul avec enfant(s).

Le reste à vivre est calculé en déduisant le loyer net des revenus y compris prestations familiales. Il est rapporté ensuite à l'UC. Il rend compte du niveau de ressources mensuelles disponibles une fois les charges de logement traitées, par UC.

Champ de calcul du taux d'effort et du reste à vivre : sont exclus du champ de calcul les foyers logement/CROUS/maisons de retraite et centres de long séjour présentant des caractéristiques particulières. Les loyers dans les maisons de retraite, notamment, sont particulièrement élevés car ils englobent d'autres services que le seul hébergement. La population retenue pour le calcul est celle des allocataires bénéficiaires d'une aide personnelle du parc locatif à l'exception des étudiants ne percevant qu'une AL, des allocataires ou conjoint âgés de 65 ans ou plus et des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en maison d'accueil spécialisée, des allocataires hospitalisés ou incarcérés.

Source : CNAF.

Tableau 27 : Déciles de distribution des taux d'effort nets en décembre 2013, par configuration familiale⁶⁸

Déciles de taux d'effort (%) en fonction de la configuration familiale	Effectif	Déciles									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Personne seule	1 706 611	9,1	17,4	24,6	31,0	38,3	47,2	62,4	100,0	100,0	100,0
Couple sans enfant	292 674	9,7	17,5	23,2	28,2	34,2	41,0	50,1	68,8	100,0	100,0
1 personne à charge	829 550	5,6	10,0	15,1	19,1	22,7	26,7	31,8	39,0	54,6	100,0
2 personnes à charge	680 484	4,7	7,8	12,1	15,7	18,8	22,3	26,4	32,0	41,7	100,0
3 personnes à charge	378 384	3,6	4,9	7,9	10,6	13,1	15,6	18,7	22,9	29,4	100,0
4 personnes à charge	133 442	3,0	3,7	5,3	7,6	10,0	12,0	14,5	18,0	23,5	100,0
5 personnes à charge ou plus	61 043	2,5	2,9	3,5	5,0	7,0	9,0	11,1	13,8	18,7	100,0
Ensemble	4 082 188	5,6	10,2	15,2	20,0	25,1	31,0	39,1	52,9	100,0	100,0

Source : Calculs CNAF-FILEAS. Champ : Bénéficiaires d'aides au logement en location, hors étudiants, avec une aide supérieure au seuil de versement, et un taux d'effort calculable.

⁶⁸ NB : les chiffres présentés correspondent au taux d'effort en 2013. Ils diffèrent par conséquent de ceux présentés au tableau 3 du 2.2, qui valent pour 2011.

Tableau 28 : Chiffrage du dispositif d'écrêtement avec pour borne basse le 1^{er} décile de taux d'effort et pour borne haute le 4^{ème} décile (1/2)

Tableau 15 : Economie générée par la réforme							
Economie par type d'aide	Effectif allocataires (champ chiffrage)	Economie en décembre (champ chiffrage)	Effectif allocataires en décembre (champ total)	Economie annuelle (champ total)			
APL	1 841 252	- 56,3	2 211 462	- 746,5			
ALS	1 191 920	- 21,3	1 422 910	- 283,9			
ALF	986 039	- 9,5	995 103	- 114,6			
Ensemble	4 019 211	- 87,1	4 629 475	- 1 145,0			
Tableau 16 : Impacts de la réforme selon le type d'aide							
Impacts selon type d'aide	Effectif allocataires (champ chiffrage)	Pas d'impact sur le montant d'aide	Perte totale de l'aide	Baisse du montant d'aide	Total de bénéficiaires impactés	Bénéficiaires des AL >=seuil après la réforme	
APL	1 841 252	42,3%	0,5%	57,1%	57,7%	99,5%	
ALS	1 191 920	74,2%	0,4%	25,4%	25,8%	99,6%	
ALF	986 039	80,6%	0,0%	19,4%	19,4%	100,0%	
Ensemble	4 019 211	61,2%	0,4%	38,4%	38,8%	99,6%	
Tableau 17 : Impacts de la réforme selon le type d'aide et la configuration familiale							
Impacts type d'aide et configuration familiale		Effectif allocataires (champ chiffrage)	Pas d'impact sur le montant d'aide	Perte totale de l'aide	Baisse du montant d'aide	Total de bénéficiaires impactés	Bénéficiaires des AL >=seuil après la réforme
APL	Personne seule	617 894	38,2%	1,2%	60,6%	61,8%	98,8%
	Couple sans enfant	98 793	32,3%	1,8%	65,8%	67,7%	98,1%
	Famille monop-1enf	298 838	47,6%	0,0%	52,4%	52,4%	100,0%
	Couple-1enf	124 744	42,8%	0,2%	57,0%	57,2%	99,8%
	Famille monop-2enf	196 358	42,9%	0,0%	57,1%	57,1%	100,0%
	Couple-2enf	167 446	46,9%	0,1%	53,0%	53,1%	99,9%
	Famille monop-3enf	78 708	31,2%	0,0%	68,8%	68,8%	100,0%
	Couple-3enf	141 960	54,5%	0,0%	45,5%	45,5%	100,0%
	Famille monop-4enf	23 826	26,1%	0,0%	73,9%	73,9%	100,0%
	Couple-4enf	57 442	57,8%	0,0%	42,2%	42,2%	100,0%
	Famille monop-5enf+	9 711	14,1%	0,0%	85,9%	85,9%	100,0%
ALS	Couple-5enf+	25 532	42,8%	0,0%	57,2%	57,2%	100,0%
	Ensemble	1 841 252	42,3%	0,5%	57,1%	57,7%	99,5%
	Personne seule	1 043 135	73,6%	0,5%	26,0%	26,4%	99,5%
ALF	Couple sans enfant	148 785	78,8%	0,3%	20,9%	21,2%	99,7%
	Ensemble	1 191 920	74,2%	0,4%	25,4%	25,8%	99,6%
	Personne seule	3 442	48,2%	1,3%	50,5%	51,8%	98,7%
ALF	Couple sans enfant	24 259	76,0%	0,5%	23,5%	24,0%	99,5%
	Famille monop-1enf	272 389	78,9%	0,0%	21,1%	21,1%	100,0%
	Couple-1enf	133 579	83,5%	0,0%	16,5%	16,5%	100,0%
	Famille monop-2enf	173 248	79,2%	0,0%	20,8%	20,8%	100,0%
	Couple-2enf	143 432	84,6%	0,0%	15,4%	15,4%	100,0%
	Famille monop-3enf	64 812	76,3%	0,0%	23,7%	23,7%	100,0%
	Couple-3enf	92 904	86,9%	0,0%	13,1%	13,1%	100,0%
	Famille monop-4enf	18 643	72,3%	0,0%	27,7%	27,7%	100,0%
	Couple-4enf	33 531	86,4%	0,0%	13,6%	13,6%	100,0%
	Famille monop-5enf+	9 099	55,4%	0,0%	44,6%	44,6%	100,0%
	Couple-5enf+	16 701	72,8%	0,0%	27,2%	27,2%	100,0%
	Ensemble	986 039	80,6%	0,0%	19,4%	19,4%	100,0%
Ensemble	Personne seule	1 664 471	60,4%	0,7%	38,9%	39,6%	99,3%
	Couple sans enfant	271 837	61,7%	0,9%	37,5%	38,3%	99,1%
	Famille monop-1enf	571 227	62,5%	0,0%	37,5%	37,5%	100,0%
	Couple-1enf	258 323	63,8%	0,1%	36,1%	36,2%	99,9%
	Famille monop-2enf	369 606	59,9%	0,0%	40,1%	40,1%	100,0%
	Couple-2enf	310 878	64,3%	0,0%	35,7%	35,7%	100,0%
	Famille monop-3enf	143 520	51,5%	0,0%	48,4%	48,5%	100,0%
	Couple-3enf	234 864	67,3%	0,0%	32,7%	32,7%	100,0%
	Famille monop-4enf	42 469	46,4%	0,0%	53,6%	53,6%	100,0%
	Couple-4enf	90 973	68,4%	0,0%	31,6%	31,6%	100,0%
	Famille monop-5enf+	18 810	34,1%	0,0%	65,9%	65,9%	100,0%
	Couple-5enf+	42 233	54,6%	0,0%	45,4%	45,4%	100,0%
	Ensemble	4 019 211	61,2%	0,4%	38,4%	38,8%	99,6%

Source : CNAF.

Tableau 29 : Chiffrage du dispositif d'écrêtement avec pour borne basse le 1^{er} décile de taux d'effort et pour borne haute le 4^{ème} décile (2/2)

Tableau 18 : Impacts de la réforme selon le type d'aide et l'âge de l'allocataire									
Impacts type d'aide et âge de l'allocataire		Effectif allocataires (champ chiffage)	Pas d'impact sur le montant d'aide	Perte totale de l'aide	Baisse du montant d'aide	Total de bénéficiaire s impactés	Bénéfice des AL >>seuil après la réforme		
APL	24 ans et moins	84 757	41,2%	0,3%	58,5%	58,8%	99,7%		
	25 à 29 ans	180 930	34,2%	0,5%	65,3%	65,8%	99,5%		
	30 à 39 ans	484 707	41,3%	0,4%	58,3%	58,7%	99,6%		
	40 à 49 ans	543 176	46,0%	0,5%	53,5%	54,0%	99,5%		
	50 à 59 ans	384 089	40,7%	0,9%	58,4%	59,3%	99,1%		
	60 ans et plus	163 593	46,6%	0,6%	52,8%	53,4%	99,4%		
	Ensemble	1 841 252	42,3%	0,5%	57,1%	57,7%	99,5%		
ALS	24 ans et moins	277 287	91,5%	0,1%	8,5%	8,5%	99,9%		
	25 à 29 ans	225 163	82,1%	0,2%	17,7%	17,9%	99,8%		
	30 à 39 ans	187 559	68,6%	0,5%	30,9%	31,4%	99,5%		
	40 à 49 ans	176 938	60,5%	0,7%	38,7%	39,5%	99,3%		
	50 à 59 ans	215 398	60,8%	0,8%	38,4%	39,2%	99,2%		
	60 ans et plus	109 575	72,4%	0,5%	27,1%	27,6%	99,5%		
	Ensemble	1 191 920	74,2%	0,4%	25,4%	25,8%	99,6%		
ALF	24 ans et moins	68 573	71,0%	0,1%	28,9%	29,0%	99,9%		
	25 à 29 ans	150 979	78,6%	0,1%	21,3%	21,4%	99,9%		
	30 à 39 ans	364 970	82,1%	0,0%	17,9%	17,9%	100,0%		
	40 à 49 ans	303 227	82,6%	0,0%	17,4%	17,4%	100,0%		
	50 à 59 ans	89 177	79,0%	0,0%	20,9%	21,0%	100,0%		
	60 ans et plus	9 113	77,2%	0,0%	22,8%	22,8%	100,0%		
	Ensemble	986 039	80,6%	0,0%	19,4%	19,4%	100,0%		
Ensemble	24 ans et moins	430 617	78,3%	0,1%	21,6%	21,7%	99,9%		
	25 à 29 ans	557 072	65,6%	0,3%	34,2%	34,4%	99,7%		
	30 à 39 ans	1 037 236	60,6%	0,3%	39,1%	39,4%	99,7%		
	40 à 49 ans	1 023 341	59,4%	0,4%	40,3%	40,6%	99,6%		
	50 à 59 ans	688 664	52,0%	0,7%	47,3%	48,0%	99,3%		
	60 ans et plus	282 281	57,6%	0,5%	41,8%	42,4%	99,5%		
	Ensemble	4 019 211	61,2%	0,4%	38,4%	38,8%	99,6%		

Tableau 19 : Caractéristiques des bénéficiaires perdants (ayant subi une baisse ou une perte de leur aide au logement)										
Impacts financiers		Total de bénéficiaire s impactés	Loyer moyen (€/mois)	RUC moyen(€/m ois)	Montant moyen d'aide avant réforme (€/mois)	Montant moyen d'aide après réforme (€/mois)	Taux d'effort median avant réforme (%)	Taux d'effort médian après réforme (%)	Reste à vivre moyen par UC avant réforme(€/m ois)	Reste à vivre moyen par UC après réforme(€/m ois)
Perte totale de l'aide	perte < 25 €	3 677	228,9	1 039,4	19,6	-	24,0	25,5	792,6	775,3
	perte >= 25 € et <50 €	542	168,3	1 110,6	46,5	-	13,9	17,0	927,5	887,2
	perte >= 50 € et <100 €	920	159,4	1 040,7	84,2	-	11,4	17,4	860,6	786,4
	perte >= 100 € et <150 €	1 309	191,5	1 026,5	134,3	-	10,5	21,2	813,7	694,4
	perte >= 150 €	8 746	278,1	1 127,7	237,9	-	9,7	29,3	813,7	586,9
	Ensemble	15 194	247,7	1 091,7	160,0	-	10,2	26,9	815,5	664,6
Baisse du montant d'aide	perte < 25 €	554 326	314,0	737,7	271,7	261,3	8,2	9,1	485,6	478,4
	perte >= 25 € et <50 €	297 890	327,9	776,4	282,9	245,7	12,8	15,7	511,5	484,8
	perte >= 50 € et <100 €	445 572	332,2	727,1	310,2	237,7	10,2	19,1	468,0	418,3
	perte >= 100 € et <150 €	164 573	313,7	803,1	277,9	159,1	11,7	29,1	514,6	419,0
	perte >= 150 €	82 705	340,0	1 058,2	278,8	84,1	12,4	29,8	719,9	549,8
	Ensemble	1 545 066	323,3	766,2	286,0	231,1	10,7	18,6	501,2	459,8
Ensemble	perte < 25 €	558 003	313,5	739,7	270,0	259,6	8,3	9,1	487,7	480,4
	perte >= 25 € et <50 €	298 432	327,6	777,0	282,5	245,3	12,8	15,7	512,2	485,5
	perte >= 50 € et <100 €	446 492	331,8	727,7	309,8	237,2	10,3	19,1	468,8	419,0
	perte >= 100 € et <150 €	165 882	312,8	804,9	276,8	157,9	11,6	28,9	516,9	421,2
	perte >= 150 €	91 451	334,1	1 064,8	274,9	76,1	12,0	29,7	728,9	553,4
	Ensemble	1 560 260	322,6	769,4	284,8	228,9	10,6	18,8	504,2	461,8
Personne seule		659 687	271,9	856,7	214,0	149,5	17,0	30,1	534,8	470,9
Couple sans enfant		104 187	329,1	744,2	236,8	174,0	16,6	26,5	491,4	449,9
Famille monop-1enf		214 265	336,1	723,5	307,5	255,1	10,3	19,1	470,0	436,7
Couple-1enf		93 459	338,8	700,5	285,1	233,0	11,5	19,1	482,7	454,6
Famille monop-2enf		148 183	366,5	683,0	360,6	311,3	7,4	15,7	452,7	427,0
Couple-2enf		111 014	364,3	708,2	324,2	272,3	9,1	15,7	504,5	480,5
Famille monop-3enf		69 537	387,5	693,8	411,3	369,5	4,5	10,6	485,0	466,6
Couple-3enf		76 826	380,1	693,1	382,0	340,8	5,8	10,6	505,9	489,4
Famille monop-4enf		22 765	407,5	685,4	453,0	418,1	3,5	7,6	493,4	480,2
Couple-4enf		28 780	399,2	658,0	434,5	401,6	4,0	7,6	483,8	472,3
Famille monop-5enf+		12 401	457,5	694,2	512,8	478,3	3,1	7,6	515,9	505,1
Couple-5enf+		19 156	451,4	669,7	491,2	453,8	3,7	7,6	505,6	494,9
Ensemble		1 560 260	322,6	769,4	284,8	228,9	10,6	18,8	504,2	461,8

Source : CNAF.

Tableau 30 : Chiffrage du dispositif d'écèlement, avec pour borne basse le 2^{ème} décile de taux d'effort et pour borne haute le 5^{ème} décile (1/2)

Tableau 15 : Economie générée par la réforme, en décembre						
Economie par type d'aide	Effectif allocataires (champ chiffrage)	Economie en décembre (champ chiffrage)	Effectif allocataires en décembre (champ total)	Economie annuelle (champ totale)		
APL	1 841 252	- 73,9	2 211 462	- 980,7		
ALS	1 191 920	- 29,3	1 422 910	- 389,3		
ALF	986 039	- 13,5	995 103	- 163,0		
Ensemble	4 019 211	- 116,7	4 629 475	-1 532,9		

Tableau 16 : Impacts de la réforme selon le type d'aide						
Impacts selon type d'aide	Effectif allocataires en décembre (champ chiffrage)	Pas d'impact sur le montant d'aide	Perte totale de l'aide	Baisse du montant d'aide	Total de bénéficiaires impactés	Bénéficiaires des AL >=seuil après la réforme
APL	1 841 252	29,0%	1,9%	69,2%	71,0%	98,1%
ALS	1 191 920	65,4%	1,4%	33,1%	34,6%	98,6%
ALF	986 039	73,1%	0,1%	26,8%	26,9%	99,9%
Ensemble	4 019 211	50,6%	1,3%	48,1%	49,4%	98,7%

Tableau 17 : Impacts de la réforme selon le type d'aide et la configuration familiale							
Impacts type d'aide et configuration familiale		Effectif allocataires en décembre (champ chiffrage)	Pas d'impact sur le montant d'aide	Perte totale de l'aide	Baisse du montant d'aide	Total de bénéficiaires impactés	Bénéficiaires des AL >=seuil après la réforme
APL	Personne seule	617 894	27,3%	4,0%	68,8%	72,7%	96,0%
	Couple sans enfant	98 793	21,8%	6,7%	71,4%	78,2%	93,3%
	Famille monop-1enf	298 838	29,9%	0,3%	69,9%	70,1%	99,7%
	Couple-1enf	124 744	28,6%	1,1%	70,3%	71,4%	98,9%
	Famille monop-2enf	196 358	28,5%	0,1%	71,5%	71,5%	99,9%
	Couple-2enf	167 446	32,1%	0,4%	67,5%	67,9%	99,6%
	Famille monop-3enf	78 708	21,1%	0,0%	78,9%	78,9%	100,0%
	Couple-3enf	141 960	39,2%	0,0%	60,7%	60,8%	100,0%
	Famille monop-4enf	23 826	18,1%	0,0%	81,9%	81,9%	100,0%
	Couple-4enf	57 442	43,1%	0,0%	56,9%	56,9%	100,0%
	Famille monop-5enf+	9 711	7,7%	0,0%	92,3%	92,3%	100,0%
	Couple-5enf+	25 532	26,7%	0,0%	73,3%	73,3%	100,0%
	Ensemble	1 841 252	29,0%	1,9%	69,2%	71,0%	98,1%
ALS	Personne seule	1 043 135	64,8%	1,5%	33,7%	35,2%	98,5%
	Couple sans enfant	148 785	70,0%	1,2%	28,9%	30,0%	98,8%
	Ensemble	1 191 920	65,4%	1,4%	33,1%	34,6%	98,6%
ALF	Personne seule	3 442	38,1%	4,0%	57,9%	61,9%	96,0%
	Couple sans enfant	24 259	66,5%	1,6%	31,9%	33,5%	98,4%
	Famille monop-1enf	272 389	70,7%	0,1%	29,2%	29,3%	99,9%
	Couple-1enf	133 579	76,1%	0,2%	23,7%	23,9%	99,8%
	Famille monop-2enf	173 248	71,8%	0,0%	28,1%	28,2%	100,0%
	Couple-2enf	143 432	77,6%	0,1%	22,3%	22,4%	99,9%
	Famille monop-3enf	64 812	69,3%	0,0%	30,7%	30,7%	100,0%
	Couple-3enf	92 904	80,7%	0,0%	19,3%	19,3%	100,0%
	Famille monop-4enf	18 643	65,2%	0,0%	34,8%	34,8%	100,0%
	Couple-4enf	33 531	80,2%	0,0%	19,8%	19,8%	100,0%
	Famille monop-5enf+	9 099	44,2%	0,0%	55,8%	55,8%	100,0%
	Couple-5enf+	16 701	61,4%	0,0%	38,6%	38,6%	100,0%
	Ensemble	986 039	73,1%	0,1%	26,8%	26,9%	99,9%
Ensemble	Personne seule	1 664 471	50,8%	2,4%	46,8%	49,2%	97,6%
	Couple sans enfant	271 837	52,2%	3,2%	44,6%	47,8%	96,8%
	Famille monop-1enf	571 227	49,4%	0,2%	50,5%	50,6%	99,8%
	Couple-1enf	258 323	53,2%	0,6%	46,2%	46,8%	99,4%
	Famille monop-2enf	369 606	48,8%	0,1%	51,2%	51,2%	99,9%
	Couple-2enf	310 878	53,1%	0,2%	46,6%	46,9%	99,8%
	Famille monop-3enf	143 520	42,9%	0,0%	57,1%	57,1%	100,0%
	Couple-3enf	234 864	55,6%	0,0%	44,3%	44,4%	100,0%
	Famille monop-4enf	42 469	38,8%	0,0%	61,2%	61,2%	100,0%
	Couple-4enf	90 973	56,8%	0,0%	43,2%	43,2%	100,0%
	Famille monop-5enf+	18 810	25,4%	0,0%	74,6%	74,6%	100,0%
	Couple-5enf+	42 233	40,5%	0,0%	59,5%	59,5%	100,0%
	Ensemble	4 019 211	50,6%	1,3%	48,1%	49,4%	98,7%

Source : CNAF.

Tableau 31 : Chiffrage du dispositif d'écurement, avec pour borne basse le 2^{ème} décile de taux d'effort et pour borne haute le 5^{ème} décile (2/2)

Tableau 18 : Impacts de la réforme selon le type d'aide et l'âge de l'allocataire										
Impacts type d'aide et âge de l'allocataire		Effectif allocataires en décembre (champ chiffrage)	Pas d'impact sur le montant d'aide	Perte totale de l'aide	Baisse du montant d'aide	Total de bénéficiaire s impactés	Bénéfice des AL >=seuil après la réforme			
APL	24 ans et moins	84 757	31,2%	2,0%	66,8%	68,8%	98,0%			
	25 à 29 ans	180 930	20,4%	2,3%	77,3%	79,6%	97,7%			
	30 à 39 ans	484 707	27,3%	1,3%	71,4%	72,7%	98,7%			
	40 à 49 ans	543 176	32,3%	1,3%	66,4%	67,7%	98,7%			
	50 à 59 ans	384 089	28,5%	2,5%	69,0%	71,5%	97,5%			
	60 ans et plus	163 593	32,5%	3,3%	64,2%	67,5%	96,7%			
	Ensemble	1 841 252	29,0%	1,9%	69,2%	71,0%	98,1%			
ALS	24 ans et moins	277 287	86,1%	0,5%	13,5%	13,9%	99,5%			
	25 à 29 ans	225 163	72,5%	1,0%	26,5%	27,5%	99,0%			
	30 à 39 ans	187 559	58,2%	1,6%	40,2%	41,8%	98,4%			
	40 à 49 ans	176 938	51,0%	2,0%	47,0%	49,0%	98,0%			
	50 à 59 ans	215 398	51,1%	2,3%	46,6%	48,9%	97,7%			
	60 ans et plus	109 575	62,5%	1,8%	35,6%	37,5%	98,2%			
	Ensemble	1 191 920	65,4%	1,4%	33,1%	34,6%	98,6%			
ALF	24 ans et moins	68 573	62,0%	0,2%	37,8%	38,0%	99,8%			
	25 à 29 ans	150 979	70,1%	0,2%	29,6%	29,9%	99,8%			
	30 à 39 ans	364 970	74,9%	0,1%	25,0%	25,1%	99,9%			
	40 à 49 ans	303 227	75,6%	0,1%	24,4%	24,4%	99,9%			
	50 à 59 ans	89 177	71,5%	0,1%	28,4%	28,5%	99,9%			
	60 ans et plus	9 113	69,4%	0,2%	30,4%	30,6%	99,8%			
	Ensemble	986 039	73,1%	0,1%	26,8%	26,9%	99,9%			
Ensemble	24 ans et moins	430 617	71,4%	0,7%	27,8%	28,6%	99,3%			
	25 à 29 ans	557 072	54,9%	1,2%	43,8%	45,1%	98,8%			
	30 à 39 ans	1 037 236	49,6%	0,9%	49,4%	50,4%	99,1%			
	40 à 49 ans	1 023 341	48,3%	1,1%	50,6%	51,7%	98,9%			
	50 à 59 ans	688 664	41,1%	2,1%	56,8%	58,9%	97,9%			
	60 ans et plus	282 281	45,3%	2,6%	52,0%	54,7%	97,4%			
	Ensemble	4 019 211	50,6%	1,3%	48,1%	49,4%	98,7%			
Tableau 19 : Caractéristiques des bénéficiaires perdants (ayant subi une baisse ou une perte de leur aide au logement)										
Impacts financiers		Total de bénéficiaire s impactés	Loyer moyen (€/mois)	RUC moyen(€/m ois)	Montant moyen d'aide avant réforme (€/mois)	Montant moyen d'aide après réforme (€/mois)	Taux d'effort median avant réforme (%)	Taux d'effort median après réforme (%)	Reste à vivre moyen par UC avant réforme(€/m ois)	Reste à vivre moyen par UC après réforme(€/m ois)
Perte totale de l'aide	perte < 25 €	17 360	258,8	1 010,4	22,7	-	26,5	28,4	727,5	706,7
	perte >= 25 € et <50 €	4 829	217,1	994,1	44,6	-	21,5	25,1	763,5	724,2
	perte >= 50 € et <100 €	6 878	198,7	964,9	82,3	-	18,9	25,0	747,4	673,7
	perte >= 100 € et <150 €	8 625	201,7	932,5	131,3	-	18,0	27,9	704,2	583,8
	perte >= 150 €	14 674	305,3	1 036,6	218,7	-	17,9	35,8	710,1	510,3
	Ensemble	52 366	250,7	997,4	105,3	-	18,9	28,3	724,7	628,7
Baisse du montant d'aide	perte < 25 €	568 350	350,0	725,6	275,6	262,7	14,8	17,4	459,1	450,6
	perte >= 25 € et <50 €	531 538	319,8	717,0	276,2	238,5	10,1	17,4	455,2	427,6
	perte >= 50 € et <100 €	473 989	348,1	787,6	284,0	211,5	13,3	18,8	512,4	461,5
	perte >= 100 € et <150 €	266 326	317,3	875,2	267,0	144,4	11,8	19,0	589,0	490,8
	perte >= 150 €	92 235	363,4	1 015,5	271,7	85,4	18,7	34,2	681,3	530,2
	Ensemble	1 932 438	337,4	772,9	276,5	218,7	12,5	17,5	499,6	456,3
Ensemble	perte < 25 €	585 710	347,3	734,1	268,1	254,9	15,3	17,4	467,1	458,2
	perte >= 25 € et <50 €	536 367	318,9	719,5	274,1	236,3	10,2	17,4	457,9	430,3
	perte >= 50 € et <100 €	480 867	346,0	790,2	281,1	208,5	13,3	18,8	515,7	464,5
	perte >= 100 € et <150 €	274 951	313,7	877,0	262,8	139,9	11,9	20,3	592,6	493,7
	perte >= 150 €	106 909	355,4	1 018,4	264,4	73,7	18,2	34,2	685,2	527,5
	Ensemble	1 984 804	335,1	778,8	271,9	212,9	12,8	17,5	505,5	460,8
Personne seule		818 699	286,2	856,5	203,4	133,8	20,7	31,6	520,3	451,2
Couple sans enfant		130 028	346,4	743,1	225,9	152,4	19,8	27,4	478,7	430,1
Famille monop-1enf		289 304	342,6	737,7	290,9	241,7	12,1	21,6	480,0	448,9
Couple-1enf		121 012	351,0	719,4	267,4	211,7	13,8	21,3	494,8	464,7
Famille monop-2enf		189 260	373,9	698,5	346,2	299,2	8,9	18,2	464,5	440,1
Couple-2enf		145 779	376,4	735,2	301,6	244,3	11,3	18,3	525,9	499,4
Famille monop-3enf		82 009	398,1	712,2	405,7	367,1	4,9	12,4	499,2	482,4
Couple-3enf		104 186	389,8	734,8	357,9	310,8	7,6	13,1	543,6	524,8
Famille monop-4enf		26 004	418,6	697,6	453,1	418,1	3,7	10,0	501,7	488,5
Couple-4enf		39 340	408,8	699,8	415,2	375,0	5,2	10,0	522,2	508,3
Famille monop-5enf+		14 038	472,9	701,6	517,0	479,9	3,1	3,7	518,5	507,1
Couple-5enf+		25 145	464,4	702,2	474,2	425,0	4,7	10,0	533,9	519,8
Ensemble		1 984 804	335,1	778,8	271,9	212,9	12,8	17,5	505,5	460,8

Source : CNAF.

Proposition n° 6 : Introduire un dispositif d'écrêtement progressif de l'aide personnelle au logement pour les allocataires dont le taux d'effort est le plus faible, avec redéploiement d'une partie de l'économie sous forme d'une revalorisation ciblée des plafonds de loyer, et engager une réflexion sur la révision du barème locatif.

5.2. Des mesures paramétriques simples peuvent également générer un impact financier important et immédiat sur la masse des aides, au prix néanmoins d'une hausse très diffuse du taux d'effort des allocataires

5.2.1. Les paramètres du barème et leurs modalités d'actualisation

Depuis la réforme intervenue le 1^{er} janvier 2001, le montant de l'aide est obtenu par application de la même formule en AL et en APL (hors aides à destination des personnes en logements-foyers) : $APL = AL = L + C - P_p$, où L est le loyer réel pris en compte dans la limite d'un plafond variable en fonction de trois zones géographiques et du nombre de personnes à charge, C un forfait charges dépendant du nombre d'enfants à charge et P_p la participation personnelle du ménage. Ainsi, le montant de l'aide :

- ◆ augmente lorsque la taille du ménage augmente ;
- ◆ augmente lorsque le loyer augmente, dans la limite du loyer-plafond (qui est atteint dans 9 cas sur 10 dans le parc privé, 1 cas sur 2 dans l'ensemble du parc social et 9 cas sur 10 dans les nouveaux logements sociaux) ;
- ◆ diminue lorsque le revenu augmente, au-delà d'un revenu « plancher » voisin du RSA socle.

Depuis 2007⁶⁹, les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles (principalement : loyers-plafonds et forfait charge) sont indexés chaque année sur l'évolution de l'indice des loyers (IRL). Les planchers de ressources pris en compte pour calculer l'aide personnalisée au logement versées aux allocataires étudiants sont également revalorisés chaque année sur la base de l'évolution de l'indice de référence de loyer (IRL). Par ailleurs, le paramètre R0 du barème locatif hors foyers, montant forfaitaire déduit des ressources du bénéficiaire prises en compte pour le calcul de l'aide, est actualisé automatiquement chaque année en fonction de l'évolution du revenu de solidarité active (RSA) et de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) en vigueur le 1^{er} janvier de l'année civile de référence utilisée pour prendre en compte les ressources dans le calcul de l'aide.

Les tableaux ci-dessous récapitulent l'élasticité du montant des aides personnelles à la variation des diverses variables du barème exprimées en unités monétaires, telle que mesurée par la CNAF et la DHUP.

⁶⁹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (article 26).

Tableau 32 : Élasticités du montant des aides personnelles au logement par rapport à diverses variables exprimées en unités monétaires telles que mesurées par la CNAF, 2009, parc locatif hors foyers

Variables	ALF	ALS	APL
Revenus et loyers des bénéficiaires			
Loyers des bénéficiaires	0,13	0,14	0,58
Revenus des bénéficiaires	-0,69	-0,78	-0,84
Paramètres du barème			
Loyers-plafonds	1,07	1,11	0,84
Forfait de charges	0,29	0,28	0,32
R0 (= l'essentiel de Rp, composante du paramètre de participation personnelle Pp)	0,36	0,46	0,45
dont RMI (RSA)	0,42	0,46	0,50
dont BMAF	-0,05	0	-0,05
Total (doit être proche de 1)	1,16	1,21	1,35

Source : CNAF. Lecture : si les loyers des bénéficiaires augmentent de 1 % et si tous les autres paramètres restent constants, le coût total des aides personnelles augmente de 0,13 % en ALF, de 0,14 % en ALS et de 0,58 % en APL.

Tableau 33 : Élasticités du montant des aides personnelles au logement par rapport à diverses variables exprimées en unités monétaires telles que mesurées par la DHUP, 2009, parc locatif hors foyers

Aides	Effet d'une augmentation de 1 % des loyers plafonds	Effet d'une augmentation de 1 % des forfaits de charge	Effet d'une augmentation de 1 % du R0	Effet d'une augmentation de 1 % des autres paramètres exprimés en unité monétaire	Effet d'une augmentation de 1 % de l'ensemble des paramètres du barème	Effet d'une augmentation de 1 % des loyers des bénéficiaires	Effet d'une augmentation de 1 % des revenus des bénéficiaires (hors plafonds de ressources appliqués aux étudiants)	Effet d'une augmentation de 1 % des plafonds de ressources appliqués aux étudiants
APL (total)	0,58	0,24	0,37	-0,04	1,30	0,49	-0,47	-0,03
<i>Dont locatif hors foyers</i>	<i>0,59</i>	<i>0,27</i>	<i>0,43</i>	<i>-0,11</i>	<i>1,28</i>	<i>0,50</i>	<i>-0,40</i>	<i>-0,03</i>
<i>Dont foyers</i>	<i>0,68</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,38</i>	<i>1,08</i>	<i>0,49</i>	<i>-0,57</i>	<i>-0,05</i>
<i>Dont accession</i>	<i>0,00</i>	<i>0,34</i>	<i>0,00</i>	<i>0,62</i>	<i>2,07</i>	<i>0,14</i>	<i>-1,86</i>	<i>0,00</i>
ALS (total)	1,12	0,25	0,40	-0,10	1,67	0,03	-0,74	-0,27
<i>Dont locatif hors foyers</i>	<i>1,14</i>	<i>0,26</i>	<i>0,45</i>	<i>-0,17</i>	<i>1,75</i>	<i>0,04</i>	<i>-0,74</i>	<i>-0,30</i>
<i>Dont foyers</i>	<i>1,16</i>	<i>0,39</i>	<i>0,00</i>	<i>0,43</i>	<i>0,78</i>	<i>0,02</i>	<i>-0,72</i>	<i>-0,10</i>
<i>Dont accession</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,72</i>	<i>3,09</i>	<i>-0,21</i>	<i>-1,13</i>	<i>0,00</i>
ALF (total)	0,87	0,25	0,34	0,03	1,79	0,05	-0,92	0,00
<i>Dont locatif hors foyers</i>	<i>0,99</i>	<i>0,23</i>	<i>0,39</i>	<i>-0,12</i>	<i>1,64</i>	<i>0,07</i>	<i>-0,78</i>	<i>0,00</i>
<i>Dont foyers</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>
<i>Dont accession</i>	<i>0,19</i>	<i>0,38</i>	<i>0,00</i>	<i>1,10</i>	<i>2,66</i>	<i>-0,06</i>	<i>-1,98</i>	<i>0,00</i>
Total prestations	0,82	0,25	0,37	-0,04	1,53	0,24	-0,67	-0,10
<i>Dont impact pour le budget de l'Etat (clé : 43,02 % pour l'Etat)</i>	<i>0,90</i>	<i>0,25</i>	<i>0,40</i>	<i>-0,07</i>	<i>1,52</i>	<i>0,21</i>	<i>-0,64</i>	<i>-0,18</i>

Source : DHUP.

5.2.2. L'impact d'une non-actualisation ou d'une sous-actualisation des paramètres du barème locatif

Pour l'année 2012, les barèmes des aides personnelles au logement ont été indexés, au 1^{er} janvier, non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux forfaitaire de 1 %, pour une économie estimée à 160 M€. Pour l'année 2013, les paramètres représentatifs de la dépense de logement, ainsi que les planchers de ressources applicables aux étudiants ont été indexés sur l'évolution de l'IRL du 3^{ème} trimestre 2012 (soit 2,15 %). Dans le projet de loi de finances pour 2014, l'indexation des paramètres représentatifs de la dépense, qui avait lieu précédemment au 1^{er} janvier de chaque année a été reportée au 1^{er} octobre 2014 afin de contenir l'évolution de la dépense. **Il pourrait être envisagé de ne pas indexer les paramètres de la dépense sur l'IRL au 1^{er} octobre 2015.**

La non-actualisation des paramètres du barème génère un impact immédiat et massif sur les finances publiques. Elle peut engendrer à moyen terme un effet modérateur sur l'évolution des loyers réels des bénéficiaires⁷⁰. La non-indexation des loyers plafonds touche les bénéficiaires dont le loyer réel est supérieur au loyer plafond, soit environ 4,3 millions de ménages (ou 7 bénéficiaires sur 10). La non-actualisation des forfaits de charges touche l'intégralité des bénéficiaires. La non-actualisation ne constitue pas une mesure ciblée et a pour effet d'accroître de façon diffuse le taux d'effort de l'ensemble des bénéficiaires.

Cette désindexation renforce la déconnexion entre les paramètres du barème, notamment les loyers-plafonds, et les dépenses réelles de logement des allocataires. En cela, elle affecte davantage les allocataires du parc privé, dont neuf sur dix acquittent des loyers supérieurs au plafond. Les allocataires du parc public sont moins affectés, 50 % s'acquittant de loyers supérieurs au plafond de l'aide personnelle.

Au vu des prévisions d'IRL disponibles et en utilisant les élasticités de la DHUP, **la mission a estimé l'économie générée par la désindexation des paramètres hors R0 à 137 M€, dont 74 M€ pour le budget de l'État.**

Proposition n° 7 : Ne pas actualiser les principaux paramètres du barème locatif – c'est-à-dire tous les paramètres hors R0 – dont la revalorisation prochaine est prévue au 1^{er} octobre 2015⁷¹.

5.2.3. Neutralisation de l'impact des revalorisations du RSA sur le montant des aides versées

Les paramètres représentatifs des ressources des allocataires, principalement le paramètre R0 lui-même dépendant de la valeur du RSA socle et de la BMAF, continuent quant à eux à s'apprécier au 1^{er} janvier de chaque année. Le relèvement progressif du RSA de 10 % à l'horizon 2017, décidé par le gouvernement en 2013 dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, mérite un examen particulier.

En effet, l'élasticité du montant des aides personnelles locatives hors foyers par rapport au RSA est de l'ordre de 0,4 (cf. tableau 32 et tableau 33). Le montant des aides personnelles étant approximativement le double du RSA, **toute décision de relèvement du RSA a presque autant d'effet sur le montant des aides personnelles au logement que sur celui du RSA lui-même.**

⁷⁰ Au prix éventuellement d'une diminution de la qualité de logement.

⁷¹NB : cette mesure, par exception, concerne tous les barèmes, y compris ceux applicables aux logements foyers et aux accédants.

Il pourrait être envisagé de modifier la formule de calcul du R0 pour neutraliser en 2016 la revalorisation prévue du RSA. À partir des élasticités de la DHUP, **le montant d'économie généré par cette mesure peut être estimé à 116 M€, dont 62 M€ pour le budget de l'État.**

Cette mesure toucherait l'ensemble des bénéficiaires de l'aide personnelle dont le revenu est supérieur au RSA. Elle ne constitue pas une mesure ciblée et a pour effet d'accroître de façon diffuse le taux d'effort de l'ensemble des bénéficiaires. Par ailleurs, si le RSA augmente sans que le barème des aides personnelles au logement ne soit revalorisé, en cas de cumul du RSA et de l'aide personnelle l'effet sur le « taux de prélèvement obligatoire » élargi, actuellement voisin de 70 %, s'accroît encore davantage, avec un risque d'effet désincitatif à la reprise d'activité.

5.3. Des gains sur les frais de gestion et la lutte contre la fraude peuvent être envisagés

5.3.1. Réduction des frais de gestion et prévention des indus

Pour réduire par synergie les frais de gestion des organismes liquidateurs (ainsi que ce que l'État leur verse), ces derniers, dont le nombre est considérable, pourraient être fusionnés, par exemple par le regroupement des caisses départementales en caisses régionales et par la fusion des caisses de MSA et des CAF. Néanmoins, il s'agit là d'un sujet qui déborde celui de la politique du logement, la mission ne l'a par conséquent pas approfondi.

Par ailleurs la gestion des indus pourrait être améliorée. Un rapport de l'IGAS et de l'IGF de 2013 a analysé ce sujet sur l'ensemble des prestations versées par la branche famille et formulé un nombre important de recommandations. Les aides personnelles au logement apparaissent particulièrement concernées. La mission recommande que les services suivent l'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations.

5.3.2. Lutte contre la fraude

Pour l'année 2012, l'importance de la fraude aux aides personnelles du logement peut être estimée à 280 M€ (cf. tableau 34).

Tableau 34 : Fraudes estimée et détectée sur les prestations servies par les CAF (2012)

	Aides totales (a)	Dont aides personnelles au logement (b)	(b) / (a)
Aides versées par les CAF (Md€)	64,44	17,0	26,4 %
Fraudes estimées (Md€)	0,995	0,281	28,2 %
Fraudes détectées (Md€)	0,119	0,030	25,2 %

Source : CNAF.

Les fraudes estimées sont calculées par extrapolation des données issues d'un contrôle approfondi effectué au domicile d'environ 10 000 allocataires, selon un guide de procédures détaillé et mis en œuvre à l'identique chez tous les allocataires, dans un cadre national permettant de parvenir à une qualification unifiée de la fraude. L'amélioration des méthodes mises en œuvre explique l'augmentation du taux de fraudes estimé, qui est passé de 1,15 % à 1,54 % des prestations versées entre 2009 (année où la CNAF a effectué la première estimation) et 2012.

Les fraudes détectées sont issues des différents types de contrôle, très majoritairement par échange avec d'autres fichiers informatiques, notamment de la DGFIP sur les revenus et sur le logement et ceux de Pôle Emploi, ainsi que par l'utilisation d'une méthode d'analyse des données (dit « data-mining ») modélisant les caractéristiques des dossiers présentant des risques, permettant de sélectionner des dossiers aux caractéristiques comparables destinés à être contrôlés.

Eu égard au caractère fortement redistributif des aides personnelles au logement, le risque d'absence de prise en compte des ressources notamment dissimulées, dans l'éligibilité et le calcul de l'aide, apparaît élevé à la mission.

Le travail dissimulé fait l'objet de trois travaux qui diffèrent sensiblement dans les résultats :

- ◆ un taux de 10,8 % du PIB d'après le professeur Friedrich Schneider qui, notamment à la demande de la Banque mondiale⁷², a effectué une estimation du travail dissimulé dans 162 pays, dont la France ;
- ◆ un taux de 3,4 % du PIB, d'après les travaux de l'INSEE, qui vient de publier une nouvelle évaluation macroéconomique de l'économie non observée dans sa note intitulée « Les comptes nationaux passent en base 2010 »⁷³ ;
- ◆ un taux compris entre 7,4 et 8,7 % des cotisations de sécurité sociale, selon l'estimation effectuée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en 2010⁷⁴.

Cependant, même si l'on est conduit à préférer des chiffres de l'ACOSS, les systèmes d'information existant ne permettent pas d'en tirer des conclusions sur le poids des revenus issus du travail dissimulé dans le revenu des bénéficiaires des aides personnelles au logement, l'ACOSS ne détectant d'ailleurs elle-même qu'une très faible part (environ 1 %) des fraudes estimées.

Les préconisations de la mission sont de ce fait essentiellement d'ordre méthodologique, portant à la fois sur une amélioration de l'estimation des fraudes aux aides personnelles au logement et de la quantification du travail dissimulé et ses conséquences sur les fraudes aux personnelles au logement.

A plus court terme, c'est-à-dire dans la perspective du triennal 2017, eu égard à l'ensemble des dispositifs organisationnels et réglementaires récemment mis en place et qui n'ont pas encore produit leur plein effet, la mission considère comme possible de fixer l'économie supplémentaire attendue à 30 M€ en 2017.

⁷² Schneider F., Buehn A. et Montenegro C.E. (2010) « Shadow economics all over the world ; new estimations for 162 countries from 1999 to 2017 », Policy research working paper 5356, Banque mondiale – version révisée 2011.

⁷³ Annexe 10, http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/methodologie/comptes-nationaux-base-2010.pdf.

⁷⁴ Cité dans le rapport d'information, déposé par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, sur la lutte contre la fraude – 29 juin 2011 – page 11.

5.4. La modération du montant des aides devra se coupler à une action structurelle sur les loyers

Toute mesure d'économie sur les aides au logement implique de conduire en parallèle des actions structurelles sur le fonctionnement du marché locatif, afin d'assurer une meilleure adéquation de l'offre et de la demande et de maîtriser la dynamique et le niveau des loyers. Plusieurs axes sont envisageables :

- ♦ une action *via* l'accroissement de l'offre de logement, en **construisant davantage** et/ou en **encourageant la remise en location** d'une partie du parc aujourd'hui non occupé. Il est à noter toutefois qu'une augmentation de l'offre de logements pourrait n'avoir qu'un impact limité sur le niveau des loyers. Ce constat paraît en tous les cas s'appliquer aux prix de cession des logements dont l'élasticité à l'offre serait, au vu des études disponibles⁷⁵, de l'ordre de -2. L'élasticité des loyers à l'offre devrait être du même ordre, prix et loyers étant liés sur le long terme *via* le rendement locatif, lui-même lié au niveau des taux d'intérêt ;
- ♦ une action *via* l'amélioration des relations entre locataires et bailleurs, qui peut permettre de réduire la prime de risque incorporée par ces-derniers dans les loyers ;
- ♦ une action visant à « mettre en pause » l'évolution des loyers, *via* un dispositif d'encadrement par exemple, l'écueil potentiel étant qu'une réglementation mal calibrée ou simplement mal perçue vienne en réalité accroître la prime de risque mentionnée ci-dessus ;
- ♦ une « mise en pause » temporaire des efforts d'amélioration de la qualité du parc, par une stabilisation voire une simplification des normes applicables, mais qui pourrait se heurter à d'autres objectifs de la politique du logement comme la rénovation énergétique ;
- ♦ un accroissement de la mobilité des ménages pour permettre une meilleure adaptation des logements aux besoins en termes de surfaces et de nombres de pièces, ce qui constitue une manière indirecte d'agir sur les loyers et la pression de la demande. Par ailleurs, une augmentation de la rotation du parc locatif social permettrait de faire bénéficier de ses loyers modérés à davantage de ménages à bas revenu, sans nécessairement renoncer à un minimum de mixité sociale.

Les recommandations de la mission pour accroître l'offre locative sont exposées de façon détaillée dans une annexe du rapport d'évaluation de la politique du logement consacrée aux aides aux propriétaires bailleurs (annexe V), et celles concernant le parc locatif social dans l'annexe I.

⁷⁵ Cf. Annexe 9.

6. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Combiner prise en compte du revenu des parents pour le calcul de l'aide en année N et non rattachement fiscal en année N+1.

Proposition n° 2 : Abaisser les taux d'abattement existants et/ou réduire les situations de neutralisation des ressources en cas de changement de situation

Proposition n° 3 : Rendre inéligibles aux aides personnelles les locataires dont le loyer par m² dépasse un certain plafond.

Proposition n° 4 : Rendre inéligibles aux aides personnelles les locataires de logements dépassant un certain plafond de surface par occupant.

Proposition n° 5 : Réserver l'aide aux ménages dont le patrimoine est inférieur à un certain seuil, et/ou rendre inéligible à l'aide les propriétaires d'un logement qu'ils n'occupent pas.

Proposition n° 6 : Introduire un dispositif d'écèlement progressif de l'aide personnelle au logement pour les allocataires dont le taux d'effort est le plus faible, avec redéploiement d'une partie de l'économie sous forme d'une revalorisation ciblée des plafonds de loyer, et engager une réflexion sur la révision du barème locatif.

Proposition n° 7 : Ne pas actualiser les principaux paramètres du barème locatif – c'est-à-dire tous les paramètres hors R0– dont la revalorisation prochaine est prévue au 1^{er} octobre 2015.

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/