



Inspection générale  
des affaires sociales  
RM2012-054P

Mission nationale de contrôle et  
d'audit des organismes de  
sécurité sociale  
N° 05-2012

# Evaluation des aides personnelles au logement

## RAPPORT DE SYNTHÈSE

Établi par

Blanche GUILLEMOT

Maxime GUILPAIN

Olivier VEBER

Membres de l'inspection générale  
des affaires sociales

Membre de la mission nationale de  
contrôle et d'audit des organismes  
de sécurité sociale

**Le rapport d'évaluation des aides personnelles au logement comprend :**

► **un rapport de synthèse,**

► **trois rapports thématiques :**

- rapport thématique n°1 : l'efficacité sociale des aides personnelles au logement
- rapport thématique n°2 : les aides personnelles dans la politique du logement
- rapport thématique n°3 : la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille

## Synthèse

### **LES AIDES PERSONNELLES SONT UN INSTRUMENT MAJEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DES POLITIQUES DE SOLIDARITE**

- [1] Il existe trois aides personnelles, l'allocation de logement familiale (ALF), créée en 1948, destinée aux familles, l'allocation de logement sociale (ALS) créée en 1971, destinée aux personnes sans charge de famille, et l'aide personnalisée au logement (APL), conçue en 1977 dans le cadre de la réforme des aides à la pierre, comme le complément individualisé des aides publiques dont bénéficiait la construction de logements sociaux.
- [2] Les aides personnelles au logement occupent une place à part dans le système de prestations sociales puisqu'elles sont affectées par nature à un bien précis, le logement. Prestations en espèces attribuées sous condition de ressources à des ménages aux revenus modestes, locataires et propriétaires, en contrepartie du paiement d'une charge de logement, elles sont à la fois un instrument majeur de la politique du logement, et, bien qu'elles n'aient pas été conçues pour cela, un vecteur important de redistribution du système de protection sociale.
- [3] Versées à des locataires dans leur grande majorité, mais aussi à des propriétaires, les aides personnelles bénéficient à plus de 6,3 millions de personnes, pour un coût de 15,928 milliards d'euros, soit un montant mensuel moyen de 212 €. Le revenu d'exclusion, qui permet le bénéfice de l'aide, est voisin du SMIC pour une personne seule, et de deux SMIC pour un couple avec deux enfants. L'importance des financements consacrés aux aides personnelles, tout comme les caractéristiques de leur barème, dégressif avec le revenu, en font la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes.

### **L'EFFICACITE SOCIALE DES AIDES PERSONNELLES S'EST DETERIOREE PENDANT LA DERNIERE DECENNIE**

- [4] Les aides personnelles permettent globalement aux ménages bénéficiaires de passer d'une situation où l'ensemble des dépenses liées à leur logement pèserait de manière difficilement soutenable sur leur budget, à une situation permettant l'accès au logement à des conditions acceptables. Ainsi, pour les locataires, le taux d'effort médian, qui rapporte le montant du loyer aux ressources des bénéficiaires, passe de 35,8 % avant aide à 19,5 % après versement de l'aide. En ajoutant le poids des charges, le taux d'effort médian après aide, s'établit à 30%, soit la norme maximale communément admise par les bailleurs tant publics que privés, d'un taux d'effort supportable.
- [5] Toutefois, cette efficacité globale masque des disparités très importantes selon la composition familiale, et surtout, selon le type de logement habité, dans le parc privé ou dans le parc social. L'efficacité sociale des aides personnelles s'est en effet détériorée au cours de la dernière décennie, qui a vu les taux d'effort des bénéficiaires augmenter, certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'effort prohibitifs, et des restes à vivre particulièrement faibles.

- [6] Cette détérioration de l'efficacité des aides résulte de la sous-actualisation du barème, qui a permis de maintenir constant le poids des dépenses d'aides personnelles rapporté au PIB, mais a conduit à leur déconnexion progressive d'avec la réalité des marchés du logement : la diversité des situations respectives des locataires du parc privé et du parc public est mal prise en compte ; le barème est peu adapté aux réalités locales ; enfin, s'agissant des propriétaires, les aides personnelles apparaissent de moins en moins adaptées à l'évolution des prix de l'immobilier.
- [7] Cette déconnexion résulte en partie d'un défaut d'articulation des aides personnelles avec les autres outils de la politique du logement, alors même qu'elles en sont un instrument majeur, comme en témoigne leur poids dans l'ensemble des aides publiques au logement (40 % des 40,6 milliards d'euros en 2010). Si la situation des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement s'est fortement dégradée pour les locataires du parc privé, une tendance similaire s'observe également dans le parc social, où la dégradation est cependant moins prononcée. Si elle se poursuit, l'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'APL est susceptible de compromettre la capacité du parc social à remplir ses fonctions.
- [8] La sous-actualisation du barème a également eu pour effet de resserrer le champ des aides personnelles sur les ménages les plus modestes en abaissant les seuils d'exclusion en-deçà desquels l'aide est versée. Les ménages allocataires ont ainsi des revenus qui les placent, pour plus de la moitié d'entre eux, sous le seuil de pauvreté.
- [9] Cette perte d'efficacité se double de modalités de gestion et de versement qui font des aides personnelles, une prestation dont le montant est instable et imprévisible pour les bénéficiaires dont les ressources sont précaires. Le fait que, dans certains cas, les aides ne soient pas versées au moment où elles seraient le plus nécessaires, ou encore, qu'elles baissent trop brutalement en cas de reprise d'activité faute d'une articulation avec le RSA, est un facteur majeur d'inefficacité sans doute au moins aussi important que l'augmentation des taux d'effort.
- [10] Enfin, le caractère affecté des aides personnelles, versées sous condition de décence du logement et de paiement effectif d'un loyer, leur confère un rôle de levier pour contribuer tant à la prévention des expulsions locatives, qu'à la lutte contre l'habitat indigne. Ce potentiel est insuffisamment exploité aujourd'hui, en raison d'une implication trop hétérogène des CAF sur ces questions, et d'une inadaptation de la réglementation.

#### **POUR RENDRE LE SYSTEME DES AIDES PERSONNELLES PLUS EFFICIENT, PLUSIEURS EVOLUTIONS SONT POSSIBLES**

- [11] Compte-tenu du dynamisme propre de la dépense d'aides personnelles, l'absence de réforme du système actuel aurait un coût important pour les finances publiques (plus de 300 millions d'euros supplémentaires par an si l'actualisation du barème prévue par la loi est appliquée) et accentuerait encore la déconnexion des aides avec les marchés du logement et la situation des ménages modestes.
- [12] La mission préconise plusieurs pistes d'évolution du système des aides personnelles afin d'en accroître l'efficacité. Ces pistes sont guidées par les principes suivants :
- L'augmentation de l'offre de logements, à prix libre ou maîtrisé, n'emportera tous ses effets que complétée par un système d'aides personnelles efficient et ciblé sur les personnes qui, là où elles vivent aujourd'hui, supportent des taux d'effort trop élevés pour accéder à un logement ou s'y maintenir.
  - L'aide, dans ses modalités, doit véritablement aider, c'est-à-dire être versée au bon moment et à bon escient lorsque la situation des bénéficiaires est déjà marquée par une forte précarité.

- Le renforcement de l'efficacité des aides est décisif pour fluidifier les parcours résidentiels et favoriser la mixité sociale.
- L'affectation de l'aide au paiement d'un loyer pour un logement décent est utile et conduit à écarter l'hypothèse d'une transformation des aides personnelles en prestations seulement financières.

[13] Il convient de rappeler qu'aux conditions de croissance des dix dernières années des loyers et charges, et des revenus des allocataires, maintenir à un niveau constant le taux d'effort des bénéficiaires des aides personnelles au logement conduit à ce que le montant total de ces aides augmente plus rapidement que le PIB<sup>1</sup>. Le maintien du poids des aides par rapport au PIB, sauf à établir un contrôle de la croissance des loyers, entraîne nécessairement une diminution globale du pouvoir d'achat des aides et donc une hausse générale des taux d'effort.

[14] L'augmentation du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles, même ciblé sur une part seulement des allocataires, implique nécessairement un surcroît de dépenses en direction de ces allocataires. Pour financer cet effort supplémentaire, plusieurs types de solidarité sont possibles : la solidarité nationale avec l'apport de nouveaux financements, ou, à masse constante, une solidarité entre bénéficiaires actuels des aides personnelles habitant respectivement dans le parc public et dans le parc privé, ou dans les zones chères et moins chères, redistribution qui soulève des questions d'équité qu'il n'appartient pas à la mission de trancher.

[15] Les préconisations de la mission s'articulent autour de quatre axes.

### **Les évolutions du barème doivent viser à mieux solvabiliser les locataires supportant des taux d'effort prohibitifs**

[16] Eu égard à l'importance des dépenses d'aides personnelles, et au nombre de ménages modestes qui seraient affectés, toute réforme du barème a un impact considérable. La mission formule donc plusieurs scénarii d'évolution, dont elle examine les avantages, les faiblesses, les conditions de mise en œuvre et de financement.

### **S'agissant du barème applicable aux locataires**

[17] Un premier scénario de maintien du barème actuel, s'il permettrait de simplifier la réglementation en rendant possible l'unification juridique des trois aides, APL, ALF et ALS, n'améliorerait pas l'efficacité des aides. L'écart continuerait de s'accroître entre les loyers-plafonds des aides, actualisés en fonction de l'IRL en application de la loi dite « DALO », et les loyers du parc social et du parc libre, qui augmentent plus rapidement. Les ménages à bas revenu auraient donc de plus en plus de mal à se loger dans le parc privé et les difficultés d'accès des plus modestes au parc public neuf se renforceraient également.

[18] Un second scénario consisterait à envisager la constitution de deux barèmes distincts dans le parc public et dans le parc privé, l'objectif étant de résorber les situations où des ménages bénéficiaires supportent, malgré l'aide, des taux d'effort prohibitifs. Cette différenciation du barème permettrait de :

- mieux différencier les loyers plafonds du barème dans le parc libre en fonction de la réalité des loyers de marché ;
- réformer le mode de calcul de l'APL dans le parc public afin que son pouvoir solvabilisateur soit garanti par un taux d'effort unique.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport thématique n°1 à ce sujet.

- [19] Il importe de souligner que cette réforme du barème n'impliquerait aucun transfert d'enveloppe entre APL et aides au secteur libre, ALS et ALF, mais un nouveau mode de répartition au sein de chacune de ces enveloppes.
- [20] Dans le parc social, où les pouvoirs publics maîtrisent à la fois le niveau des loyers et le montant de l'aide, le barème de l'APL pourrait être réformé de manière à ce qu'il vise explicitement un taux d'effort par unité de consommation, ce qui permet d'égaliser les taux d'effort des ménages occupant le parc social en tenant compte de leur loyer et de leurs charges de famille, sans que pour autant le barème de l'APL soit lui-même assujéti à des conditions de loyer plafond et de zonage, et en garantissant qu'aucun ménage ne sera écarté de l'accès au logement social pour des considérations de revenu. Une expérimentation de ce nouveau barème permettrait d'en évaluer les conditions de réussite.
- [21] Si une telle piste n'était pas retenue et qu'étaient conservées les caractéristiques actuelles des barèmes HLM et APL, il conviendrait au minimum d'améliorer l'articulation entre aides à la personne et aides à la pierre. Ce point conditionne l'efficacité concrète des unes et des autres et impose un pilotage rénové, dont la mission précise les conditions.
- [22] Dans le parc privé, le barème devrait mieux prendre en compte les zones où les bénéficiaires supportent aujourd'hui des taux d'effort très élevés. Dans cette perspective, il conviendrait, tout en conservant les trois zones actuelles, d'y ajouter un zonage plus fin permettant de rehausser le niveau des loyers-plafonds dans certains territoires. La mission a retenu plusieurs options, dont le coût varie de 76 millions d'euros à 421 millions d'euros selon le nombre de communes où s'appliquerait cette hausse des loyers plafonds, sur un potentiel total de 216 communes, regroupant 634 000 allocataires, qui sur le territoire national rassemblent cumulativement trois conditions (communes de plus de 500 allocataires, un taux d'effort médian des allocataires pour le seul loyer supérieur ou égal à 25 %, et un loyer moyen supérieur au loyer moyen de l'ensemble des allocataires).
- [23] Dans le cadre du fonctionnement actuel du marché du logement, toute augmentation des loyers-plafonds devrait être menée à titre expérimental afin d'en étudier les conséquences sur les taux d'effort des ménages et sur les niveaux des loyers. S'il n'entrait pas dans le champ de la mission d'étudier l'opportunité, la faisabilité et les conséquences d'une politique de contrôle des loyers, la mission relève qu'une telle politique permettrait qu'une augmentation des loyers-plafonds dans le parc privé ne soit pas menacée dans ses effets par un potentiel effet inflationniste.
- [24] Pour financer le coût de l'augmentation des loyers plafonds dans les zones chères, et si le choix est fait d'une redistribution à masse constante, une piste à explorer consisterait à diminuer marginalement le montant du forfait charges, qui représente aujourd'hui une dépense de 2 milliards d'euros (pour l'ALS et l'ALF), composante purement forfaitaire du barème échappant à sa dégressivité ; cette solution présenterait l'avantage d'opérer une redistribution entre allocataires du parc privé au bénéfice de ceux qui supportent les taux d'effort les plus importants, mais elle présente également l'inconvénient de faire porter l'effort de solidarité aux bénéficiaires actuels des aides personnelles.

### **S'agissant des aides personnelles aux propriétaires**

- [25] Compte tenu de la multiplicité des réformes intervenues récemment en matière de politique favorisant l'accession à la propriété, il apparaît nécessaire que soient formulés de manière claire ses objectifs pour préciser, dans cet ensemble, le rôle des aides personnelles aux propriétaires.

- [26] En fonction de cette redéfinition, et dans le cadre d'une refonte des différents outils favorisant l'accès à la propriété, plusieurs options pourraient être envisagées : dès lors que l'on peut constater que les aides personnelles à l'accès sont de moins en moins adaptées à la situation des ménages, elles devraient être soit renouvelées, soit supprimées sur le flux de nouveaux prêts, ce qui représenterait une économie d'un montant annuel de 60 M€
- [27] Si elles sont conservées, il conviendrait de les rénover notamment en menant à bien l'uniformisation et la simplification de leur barème, en veillant à mieux contrôler leur octroi en le conditionnant à la cohérence du projet d'accès avec les ressources des bénéficiaires, et enfin en renforçant la maîtrise des risques les concernant.
- [28] Enfin, s'agissant du volant des aides aux propriétaires consacré aux travaux d'amélioration, il apparaît nécessaire d'examiner leur cohérence avec les subventions versées par l'ANAH aux propriétaires occupants souhaitant améliorer l'état de leur logement.

### **S'agissant du cas particulier des étudiants**

- [29] La mission considère que le cumul de l'aide personnelle au logement pour un étudiant, avec un avantage fiscal pour sa famille, pose une question d'équité et d'efficacité de la dépense publique. Les aides personnelles au logement sont en effet une prestation sociale extrêmement ciblée sur les ménages les plus modestes. La possibilité pour des familles, quel que soit leur niveau de revenu, de les percevoir en raison de la présence au sein du foyer d'un étudiant ou parce que celle-ci verse une pension à son enfant, est incohérente. La mission propose donc que le choix de demander une aide personnelle au logement exclurait pour la famille la possibilité de rattacher le bénéficiaire à son foyer fiscal ou de déduire les pensions qui lui sont versées.
- [30] La mission estime cependant qu'il n'est pas illégitime que les décohabitations contraintes (lorsqu'un étudiant doit changer d'agglomération pour suivre la filière de son choix dans l'enseignement supérieur) soient prises en charge par la solidarité nationale. De même, l'interdiction du cumul pour les étudiants boursiers présenterait des difficultés trop grandes, pour les étudiants eux-mêmes ou pour leur famille. La mission propose ainsi qu'une exception à la règle de non cumul soit ouverte pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle du foyer fiscal de leurs parents, ainsi que pour les étudiants boursiers.
- [31] Les mesures recommandées par la mission permettraient une économie inférieure aux 400 millions d'euros de la réforme inaboutie de 2010 qui imposait la règle du non-cumul dans tous les cas. Il n'a pas été possible d'établir un chiffrage précis de ces mesures, mais la mission considère néanmoins que ces solutions permettraient des économies substantielles.

### **Adapter les règles de gestion des aides afin qu'elles sécurisent effectivement les bénéficiaires**

- [32] Outre le développement d'une stratégie plus efficace d'accès aux droits, se fondant notamment sur le renforcement des échanges d'information entre les CAF et Pôle emploi, la mission préconise d'améliorer le paiement à bon droit des aides personnelles au logement, par la mise en œuvre d'une politique visant à réduire non seulement les indus mais aussi les rappels de prestations, d'un montant total de près de 1,6 milliards d'euros soit 10% des prestations versées (615 M€ pour les indus et 956 M€ pour les rappels). La constitution d'un référentiel national des logements, outil attendu en termes de maîtrise des risques, devrait également faire l'objet d'une étude de faisabilité conclusive.

- [33] La mission préconise en outre de modifier les règles de gestion de manière à renforcer l'efficacité concrète des aides : les règles de gestion doivent en effet concourir à la réalisation de l'objectif de solvabilisation des ménages, sans pénaliser les reprises d'activité, plutôt que de viser à minorer ou différer le bénéfice de l'aide. Ceci implique :
- de verser l'aide au premier mois d'emménagement lorsque le locataire en fait la demande ; le coût de cette mesure est estimé à 54 M€;
  - de réformer les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources ; d'une part, en alignant les dates d'effet d'entrée dans ces dispositifs, au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu (coût estimé entre 117 M€ et 196 M€) ; d'autre part, en prenant en considération les changements de situation qui aboutiraient à une baisse du droit, trois mois après leur survenue (coût estimé entre 234 M€ et 391 M€) ; et enfin, en imposant aux organismes liquidateurs d'informer les allocataires qui verront baisser leur aide de la date et du montant prévisible de cette modification, ainsi que les bailleurs en cas de tiers-payant ;
  - de réformer l'évaluation forfaitaire des revenus, soit en la supprimant (coût estimé à 63 M€), soit en la limitant aux cas où la reprise d'une activité salariée rémunérée s'effectue dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, afin de ne pas pénaliser les allocataires en travail précaire (CDD, intérim, contrats aidés etc.) ou discontinu.
- [34] Pour financer les mesures ainsi proposées, si le choix était fait de les mettre en œuvre à masse constante, il conviendrait d'expertiser le gain que pourrait rapporter l'abaissement du taux d'abattement sur les ressources de 30% à 25 ou 20%.

### **Rendre plus efficace l'action des CAF en matière de traitement des impayés de loyers et des situations de non-décence des logements**

- [35] En matière d'impayés de loyer, la mission propose de systématiser l'offre de services des CAF, alliant proposition d'accompagnement social, médiation bailleur/locataire, orientation effective vers les dispositifs d'aide, de manière concertée avec le conseil général et les bailleurs sociaux, y compris pour les personnes sans charge de famille.
- [36] Les règles en vigueur doivent également être adaptées, de manière à réserver l'instrument de la suspension de l'aide aux cas de refus de tout plan d'apurement par le locataire, ou de non respect injustifié du plan d'apurement. Par ailleurs, les délais prévus par la réglementation sont trop longs, qu'il s'agisse de la constitution de l'impayé, pour laquelle il n'est pas nécessaire d'attendre trois mois, ou des délais aux termes desquels la CAF doit obtenir un plan d'apurement ou suivre son exécution, ou encore des délais de réponse du FSL à la saisine par l'organisme payeur. Il convient donc de les réduire de manière à accélérer l'intervention des dispositifs et éviter que s'accumule la dette locative.
- [37] L'intervention des CAF doit s'intégrer dans une politique de prévention des expulsions mieux coordonnée : les dossiers pour lesquels les CAF sont dépourvues de solutions, devraient être pris en charge de manière collégiale en associant les autres acteurs responsables tant de l'apurement des dettes locatives (FSL) que du relogement des publics prioritaires, ou du surendettement, dans le cadre des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions, à qui il pourrait également être demandé de se donner comme priorité l'articulation des critères d'accès au FSL avec le barème et la réglementation des aides personnelles au logement.

- [38] S'agissant de la non-décence des logements, outre un renforcement de l'implication des CAF en ce domaine, il apparaît nécessaire de réviser la réglementation applicable, en prévoyant que la suspension de l'aide au logement ait un rôle incitatif pour les bailleurs et les conduise à effectuer les travaux nécessaires. La mission propose à ce titre une solution de gestion de l'allocation en tiers payant qui serait retenue puis versée au bailleur, sous forme de rappel, sur attestation de la décence du logement. Le locataire ne devrait qu'un loyer résiduel et ne se trouverait pas en situation d'impayé.

### **Réformer le pilotage des aides personnelles au logement**

- [39] Le mode de pilotage actuel des aides personnelles au logement est source d'inefficience. Leur double nature, à la fois prestations sociales et outil de la politique du logement, se traduit par un double rattachement juridique au code de la sécurité sociale pour l'ALS et l'ALF et au code de la construction et de l'habitation pour l'APL, et par le partage de la responsabilité de la réglementation entre deux ministères, celui en charge de la sécurité sociale et celui en charge du logement.
- [40] Cette complexité se traduit notamment par des incohérences dans les informations transmises au Parlement, les données étant éparpillées et les indicateurs divergents. Il convient donc de remédier à cette situation en imposant aux administrations en charge de la préparation des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, la constitution d'un dossier partagé en matière d'aides personnelles au logement, et la production d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité réelle des aides.
- [41] Outre les préconisations de la mission sur le pilotage de l'articulation entre aides à la pierre et aides à la personne, évoquées plus haut, le ministère chargé du logement devrait également développer ses outils de connaissance des marchés du logement et notamment des loyers et des charges. La mission propose donc de constituer une base de données à taux de sondage élevé sur les loyers et les charges gérée ou supervisée par le ministère chargé du logement, pour un coût de quelques millions d'euros.
- [42] La mission préconise également d'améliorer la connaissance et l'évaluation de plusieurs phénomènes, notamment des difficultés d'accès au logement pour raisons financières dans le parc privé ou le parc public, du non-recours aux prestations, des effets économiques des aides personnelles.
- [43] Enfin, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) étant le document majeur d'orientation et de pilotage des caisses et de leurs réseaux, l'association du ministère du logement à leur négociation permettrait non seulement de faire droit aux attentes de ce ministère sur le service de ces aides, mais aussi de donner aux questions de logement la place que les montants en jeu et le nombre de bénéficiaires devraient leur valoir au sein de la CNAF. La discussion de la prochaine COG – l'actuelle arrivant à échéance fin 2012, sera l'occasion de fixer les objectifs et les moyens de la branche famille en matière d'aides personnelles au logement.



# Sommaire

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>15</b>
1. PRESTATIONS SOCIALES AFFECTEES AU LOGEMENT, LES AIDES PERSONNELLES SONT TRES REDISTRIBUTIVES EN DIRECTION DES MENAGES MODESTES.....	17
1.1. <i>La diversité des objectifs poursuivis par les aides personnelles au logement a induit un pilotage éclaté</i> .....	17
1.1.1. Les aides personnelles sont un instrument majeur de la politique du logement, et des politiques familiale et sociale .....	17
1.1.2. Leur mode de pilotage est source d'inefficience .....	18
1.2. <i>Les aides personnelles au logement constituent la plus importante prestation sociale en direction des ménages modestes</i> .....	19
1.2.1. Les aides personnelles représentent une dépense de 16 milliards d'euros ciblée sur les ménages modestes .....	20
1.2.2. Les montants d'aide sont calculés en fonction des ressources, de la situation familiale et du loyer .....	21
1.2.3. Les aides ont des effets majeurs en termes de redistribution, au bénéfice de plus de 6 millions de ménages.....	22
1.3. <i>Les aides personnelles contribuent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages bénéficiaires</i> .....	23
1.3.1. Les aides personnelles prennent en charge une part importante du loyer des ménages locataires .....	23
1.3.2. Au-delà des loyers, le poids des charges de logement constitue un angle mort du système des aides personnelles .....	23
1.3.3. L'affectation des aides permet de sécuriser bailleurs et locataires .....	24
2. L'EFFICACITE SOCIALE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT S'EST DETERIOREE AU COURS DE LA DERNIERE DECENNIE .....	25
2.1. <i>Les taux d'effort des bénéficiaires ont augmenté au cours de la dernière décennie</i> .....	25
2.1.1. Depuis 2001, la dépense a été contenue par une sous-actualisation du barème des aides personnelles .....	25
2.1.2. Les ménages bénéficiaires sont de plus en plus pauvres .....	27
2.1.3. Les taux d'effort ont augmenté au cours de la dernière décennie et atteignent pour certains ménages des niveaux prohibitifs .....	28
2.2. <i>Certaines des modalités de gestion des aides fragilisent les ménages et pénalisent leur reprise d'activité</i> .....	29
2.2.1. L'instabilité du montant des aides pénalise les ménages.....	29
2.2.2. Les modalités de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires leur sont fortement défavorables.....	29
2.2.3. En cas de reprise d'activité d'un bénéficiaire du RSA percevant une aide au logement, les dégressivités des deux barèmes s'additionnent .....	30
2.2.4. L'instabilité des aides est également source de difficultés pour l'accès aux droits et la qualité de leur liquidation .....	31

3. LA PERTE D'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES RESULTE DE LEUR INSUFFISANTE ARTICULATION AVEC LA REALITE DES MARCHES DU LOGEMENT.....	32
3.1. <i>Le système des aides personnelles prend mal en compte la diversité des marchés du logement</i> .....	32
3.1.1. Les ménages logés dans le parc privé supportent les taux d'effort les plus importants.....	32
3.1.2. Le système des aides personnelles couvre mal les allocataires résidant dans les zones chères.....	34
3.2. <i>L'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'APL compromet l'équilibre général du logement social</i> .....	36
3.2.1. Les barèmes du logement social et de l'APL se sont déconnectés.....	36
3.2.2. Cette déconnexion compromet la capacité du parc social à jouer son rôle.....	37
3.3. <i>Les aides personnelles aux propriétaires apparaissent de moins en moins adaptées</i> .....	39
3.3.1. Les aides personnelles aux propriétaires poursuivent plusieurs objectifs.....	39
3.3.2. Confrontées aux évolutions économiques et réglementaires récentes, les aides personnelles aux propriétaires sont un instrument en déshérence.....	39
4. LES AIDES PERSONNELLES CONSTITUENT UN OUTIL AUJOURD'HUI INSUFFISAMMENT EXPLOITE DE PREVENTION DES EXPULSIONS ET DE TRAITEMENT DES LOGEMENTS NON-DECENTS.....	40
4.1. <i>Mieux utilisées, les aides personnelles au logement pourraient contribuer plus efficacement à la prévention des expulsions locatives</i> .....	41
4.1.1. Les CAF sont l'un des acteurs impliqués dans la détection et le traitement des situations d'impayés de loyers.....	41
4.1.2. Pour être pleinement efficace, l'action des CAF suppose une bonne articulation avec les acteurs impliqués dans la chaîne de prévention des expulsions, politique qui souffre aujourd'hui d'un manque de réactivité et de coordination.....	43
4.2. <i>Les aides personnelles ne jouent pas assez leur rôle de levier pour lutter contre l'habitat indigne et non-décent</i> .....	44
4.2.1. La lutte contre la non-décence des logements ne constitue pas une priorité structurante pour le réseau des CAF.....	44
4.2.2. La réglementation et les outils de la politique de lutte contre l'indécence ne sont pas efficaces.....	45
5. POUR RENDRE LE SYSTEME DES AIDES PERSONNELLES PLUS EFFICIENT, PLUSIEURS EVOLUTIONS SONT POSSIBLES.....	47
5.1. <i>Les évolutions du barème doivent viser à mieux solvabiliser les locataires supportant des taux d'effort prohibitifs</i> .....	48
5.1.1. Cibler davantage le bénéfice des aides personnelles pour les étudiants.....	48
5.1.2. Scenarii d'évolution pour l'architecture du barème applicable aux locataires.....	49
5.1.3. Refondre les aides personnelles aux propriétaires.....	55
5.2. <i>Adapter les règles de gestion des aides afin qu'elles sécurisent effectivement les bénéficiaires</i> .....	56
5.2.1. Développer une stratégie d'accès aux droits.....	56
5.2.2. Améliorer le paiement à bon droit des aides personnelles au logement.....	56
5.2.3. Etablir des règles de gestion renforçant l'efficacité concrète des aides.....	57
5.3. <i>Renforcer le potentiel d'affectation des aides en rendant plus efficace l'action des CAF en matière de traitement des impayés de loyers et des situations de non-décence des logements</i> .....	60
5.3.1. En matière de traitement des impayés.....	60
5.3.2. En matière de non-décence des logements.....	61
5.4. <i>Réformer le pilotage des aides personnelles au logement</i> .....	62
5.4.1. Améliorer l'information du Parlement.....	62
5.4.2. Développer les moyens de pilotage du ministère du logement.....	62

---

5.4.3. Renforcer l'implication des caisses de sécurité sociale en matière de logement.....	63
<b>LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....</b>	<b>65</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>69</b>



## Introduction

- [44] La mission d'évaluation des aides personnelles au logement est une mission du programme annuel de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), menée de juillet 2011 à mars 2012, conjointement avec la Mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC), placée auprès du directeur de la sécurité sociale. Sollicité par une lettre du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, en date du 6 septembre 2011, pour se joindre à la mission, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a également contribué à ces travaux, mais n'a pas souhaité s'associer à la signature du rapport, désapprouvant la présentation d'un des scénarios de réforme du barème, envisageant l'expérimentation d'un nouveau mode de calcul de l'APL dans le parc social.
- [45] Cette mission a un objet résolument large : il s'agit non seulement d'évaluer la politique publique d'aides personnelles au logement, mais également d'analyser l'action de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et des CAF en matière de gestion et de liquidation de ces aides<sup>2</sup>. Pour ce deuxième volet, l'IGAS et la MNC ont construit un référentiel d'audit de la maîtrise des risques en matière d'aides personnelles au logement, qui est actuellement déployé par les agents de la mission nationale de contrôle, au cours d'une vague d'audits menés sur 14 CAF. Les résultats de ces audits feront l'objet d'un rapport de synthèse rédigé par la mission nationale de contrôle.
- [46] Pour mener ses investigations, la mission s'est appuyée sur la collaboration des services des ministères concernés, notamment la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère en charge du logement, et la Direction de la sécurité sociale. La mission a également pu compter sur plusieurs services de la CNAF, et notamment de sa direction en charge des études, des statistiques et de la recherche, dont les données transmises à la demande de la mission, ont permis de nombreuses analyses du présent rapport.
- [47] La mission a rencontré, au niveau national, outre les directions d'administration centrale des ministères concernés, la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement, les acteurs institutionnels du champ du logement, et notamment l'Union sociale de l'habitat (USH), l'agence nationale pour l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la fédération nationale de l'immobilier, plusieurs bailleurs sociaux, des associations de locataires, la plupart des réseaux associatifs engagés sur les questions de logement, et la Banque de France pour les enjeux liés au surendettement<sup>3</sup>.
- [48] Compte-tenu des objectifs de la mission – au-delà d'une évaluation globale, analyser d'une part, la manière dont les CAF prennent appui sur les aides personnelles au logement pour mener une politique d'accompagnement social des ménages modestes et pour agir sur la qualité des logements, et d'autre part, constituer un référentiel d'audit, les visites de CAF ont été essentielles. L'IGAS et la MNC se sont ainsi rendues dans six CAF, et lors des déplacements effectués pour quatre d'entre elles, Bobigny (93), Vannes (56), Arras (62), et Montpellier (34), l'IGAS et la MNC ont également rencontré les représentants de l'Etat, du conseil général, des bailleurs, des associations, ou d'autres partenaires, afin d'analyser le rôle des aides personnelles dans les politiques locales du logement et leur perception par les acteurs concernés.
- [49] La mission remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur collaboration précieuse.

---

<sup>2</sup> La mission a également rencontré la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, qui sert les aides personnelles au logement à ses ressortissants. Elle a choisi de centrer ses investigations sur le champ couvert par la CNAF, soit 96 % des bénéficiaires.

<sup>3</sup> Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

[50] Afin de structurer son travail, la mission a considéré que se posaient trois questions principales d'évaluation, qui méritaient chacune une analyse approfondie. Les aides personnelles au logement sont en effet un instrument majeur tant de la politique du logement que des politiques familiale et sociale, et la mesure de leur efficacité met en jeu à la fois une approche économique et sociale (les aides personnelles permettent-elles aux ménages à revenus modestes de supporter leurs dépenses de logement ?), une approche technique (les aides personnelles sont-elles bien articulées avec les autres instruments de la politique du logement ?) et enfin, une analyse de leurs modalités effectives de gestion (ces modalités sont-elles satisfaisantes ?). Ainsi, outre un rapport de synthèse qui présente les résultats d'ensemble, la mission a produit trois rapports thématiques :

- le premier rapport thématique est consacré à l'analyse de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement ;
- le deuxième rapport thématique analyse la manière dont les aides personnelles s'insèrent dans la politique du logement ;
- le troisième rapport thématique analyse les modalités de gestion des aides personnelles par la branche famille.

[51] Le présent rapport est le rapport de synthèse. Il s'articule autour de la réflexion suivante :

- Prestations sociales affectées au logement, les aides personnelles sont un instrument majeur de redistribution en direction des ménages modestes.
- L'efficacité sociale des aides personnelles s'est détériorée au cours de la dernière décennie.
- La perte d'efficacité des aides personnelles résulte de leur insuffisante articulation avec la réalité des marchés du logement.
- Les aides personnelles constituent un outil insuffisamment exploité de prévention des expulsions et de lutte contre l'habitat non-décent.
- Pour rendre le système des aides personnelles plus efficient, plusieurs pistes d'évolution sont possibles.

## **1. PRESTATIONS SOCIALES AFFECTEES AU LOGEMENT, LES AIDES PERSONNELLES SONT TRES REDISTRIBUTIVES EN DIRECTION DES MENAGES MODESTES**

[52] Les aides personnelles au logement occupent une place à part dans le système de prestations sociales puisqu'elles sont affectées par nature à un bien précis, le logement. Prestations en espèces attribuées sous condition de ressources et en fonction de la composition familiale, à des ménages aux revenus modestes, locataires et propriétaires, en contrepartie du paiement d'une dépense de logement, elles sont à la fois un instrument majeur de la politique du logement, et, bien qu'elles n'aient pas été conçues pour cela, le principal vecteur de redistribution du système de protection sociale.

### ***1.1. La diversité des objectifs poursuivis par les aides personnelles au logement a induit un pilotage éclaté***

#### **1.1.1. Les aides personnelles sont un instrument majeur de la politique du logement, et des politiques familiale et sociale**

[53] Le système actuel des aides personnelles au logement est le fruit d'une constitution progressive. Il existe trois aides personnelles, l'ALF, l'ALS et l'APL. La première, créée en 1948, l'allocation de logement familiale (ALF) visait, dans le contexte de libéralisation des loyers de l'après-guerre, à aider les familles modestes à faire face à leurs dépenses de logement. Par la suite, a été créée l'allocation de logement sociale (ALS) en 1971 afin d'aider certains ménages modestes sans charge de famille, logés dans le secteur privé, à supporter leurs charges de logement. La réforme dite du bouclage de 1991-1993 a étendu le bénéfice de l'ALS à tous les ménages sans charge de famille, et notamment les étudiants, remplissant certaines conditions de logement et de ressources.

[54] A cette finalité sociale et familiale des aides, s'est ajoutée en 1977, avec la création de l'aide personnalisée au logement (APL), une dimension nouvelle puisque l'APL a été conçue, dans le cadre de la réforme des aides à la pierre, comme le complément individualisé des aides publiques dont bénéficiait la construction de logements sociaux. L'APL est versée aux ménages dont le logement (ou le prêt en cas d'aide aux propriétaires) a fait l'objet d'une convention, c'est-à-dire principalement à des ménages habitant le parc social<sup>4</sup>.

[55] Les adhérences du système des aides personnelles au logement avec les politiques publiques du logement dépassent aujourd'hui la seule problématique des aides à la pierre et des aides à la personne, puisque les trois aides visent non seulement à solvabiliser les dépenses de logement des ménages modestes mais également à améliorer leurs conditions d'habitation, à sécuriser leur accès au logement et à fluidifier leurs parcours résidentiels. Les aides au logement constituent également un instrument pour des politiques publiques portées par le ministère du logement comme la lutte contre l'habitat non-décent et la prévention des expulsions locatives.

---

<sup>4</sup> La quasi-totalité du parc de logement HLM est ainsi conventionné, ainsi qu'un petit nombre de logements du parc privé qui ont fait l'objet d'une convention pour percevoir une aide de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat. Pour les propriétaires, les prêts ouvrant droit à l'APL sont les anciens prêts d'accession à la propriété, les prêts conventionnés et les prêts d'accession sociale.

- [56] Les aides personnelles au logement peuvent être versées à des locataires (82,6 % des bénéficiaires) mais aussi à des propriétaires ayant contracté un prêt soit pour accéder à la propriété soit pour réaliser des travaux d'amélioration de leur logement (8,6 % des bénéficiaires)<sup>5</sup>. Dès lors, elles participent également à la politique générale d'accèsion à la propriété.
- [57] Les aides personnelles bénéficient ainsi à près de 20 % de l'ensemble des ménages, 11 % des accédants à la propriété et, surtout, près de 43 % des locataires.
- [58] Aujourd'hui, l'APL est la principale des trois aides versées ; en revanche, les bénéficiaires dans le logement privé, percevant l'ALF et ALS, sont majoritaires. Depuis 2001, le barème de calcul des trois aides est unifié pour les locataires, mais pas pour les propriétaires.

Tableau 1 : Répartition des bénéficiaires et des montants versés selon le type d'aide en 2010

	Bénéficiaires		Montants	
	Nombre (en milliers)	%	Valeur (en M€)	%
<b>APL</b>	2 622	41,6 %	6 868	43,1 %
<b>ALF</b>	1 335	21,2 %	4 155	26,1 %
<b>ALS</b>	2 353	37,3 %	4 905	30,8 %
<b>Total</b>	6 310	100 %	15 928	100 %

Source : Ministère du logement - calculs de la mission

### 1.1.2. Leur mode de pilotage est source d'inefficience

#### 1.1.2.1. Le pilotage, le financement et la gestion des aides personnelles impliquent de nombreux acteurs

- [59] La double nature des aides personnelles, à la fois prestations sociales et outil de la politique du logement, se traduit par un double rattachement juridique au code de la sécurité sociale pour l'ALS et l'ALF<sup>6</sup> et au code de la construction et de l'habitation pour l'APL<sup>7</sup>, et par le partage de la responsabilité de la réglementation entre deux ministères, celui en charge de la sécurité sociale (à travers la direction de la sécurité sociale - DSS) et celui en charge du logement (à travers la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DHUP).
- [60] Les modalités de financement des trois aides sont également différentes. L'ALS et l'APL sont entièrement financées depuis 2006 par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui reçoit une dotation de l'Etat<sup>8</sup> (5,5 milliards en 2010), les contributions des employeurs et une part de la taxe sur les tabacs (2,6 milliards), ainsi qu'une contribution du Fonds national des prestations familiales (3,9 milliards) au titre des familles bénéficiaires de l'APL. Le Fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même financé par les contributions familiales des employeurs et 1,1 % de CSG, prend en charge, intégralement et directement, les dépenses d'ALF (4,2 milliards). La contribution totale du FNPF est donc de 8,1 milliards en 2010.

<sup>5</sup> Les aides personnelles peuvent également être versées pour les résidents de foyers (8,8 % des bénéficiaires). La mission a choisi de ne pas aborder cette modalité d'attribution des aides qui présente d'importantes spécificités.

<sup>6</sup> Articles L831-1 à L835-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>7</sup> Articles L351-1 à L353-21 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>8</sup> Programme 109, « aide à l'accès au logement » du ministère chargé du logement dont le responsable est le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature qui a autorité sur la DHUP.

[61] Les caisses de sécurité sociale, CAF principalement et MSA, assurent la gestion et le paiement des aides ; elles reçoivent, pour ces tâches, des frais de gestion évalués forfaitairement à 2 % des montants versés d'ALS et d'APL.

#### 1.1.2.2. La dilution des responsabilités nuit au pilotage du système des aides

[62] Le double pilotage ministériel des aides personnelles induit plusieurs difficultés : en premier lieu, cela oblige à inscrire toute modification réglementaire dans les deux codes et implique donc un processus assez long de production des textes. Par ailleurs, chaque année la CNAF, la DHUP et la Direction du budget élaborent isolément des prévisions de dépenses. Sans que le principe de ces multiples évaluations soit remis en cause, l'absence d'échanges entre ces acteurs sur leurs modèles de prévision est regrettable.

[63] Ce cloisonnement des acteurs se retrouve dans les nombreuses incohérences qui existent entre les documents du projet de loi de Finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale sur la question des aides personnelles. Le nombre de bénéficiaires indiqué dans les deux documents est différent et la mesure des taux d'effort produite dans chacun d'eux varie du simple au double.

[64] Enfin, il faut souligner que si le ministère du logement porte les crédits budgétaires et à de nombreux égards, peut être considéré comme tête de file sur la question des aides personnelles, il n'entretient aucune relation institutionnelle formalisée avec les caisses de sécurité sociale. En effet, le ministère n'est ni signataire ni même associé aux négociations des conventions d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF et de la CCMSA ; il n'est pas non plus associé au suivi et à l'évaluation des résultats obtenus par les caisses de sécurité sociale. Dans les deux COG, les aides au logement ne sont pas une priorité et ne sont abordées qu'à titre accessoire.

[65] En matière de suivi statistique, le ministère du logement n'utilise pas la totalité des bases de la CNAF. Il en reçoit un échantillon dont il sous-traite ensuite l'exploitation. En conséquence, le ministère ne peut pas mener de requêtes fines, notamment territorialisées, sur l'impact des aides, et ses capacités d'étude sont, par ailleurs, limitées par les termes du contrat de sous-traitance. Cette faiblesse du suivi statistique est tout à la fois cause et conséquence des insuffisances du suivi de l'impact des aides au logement sur la situation des ménages.

[66] La séparation entre le ministère du logement et les opérateurs que sont les caisses de sécurité sociale, séparation qui s'observe également dans la gouvernance des caisses à laquelle le domaine du logement n'est pas associé, nuit au pilotage des aides puisqu'elle prive le ministère de leviers pour orienter les pratiques des caisses sur les thématiques qu'il porte (lutte contre le logement indécent, prévention des expulsions).

### ***1.2. Les aides personnelles au logement constituent la plus importante prestation sociale en direction des ménages modestes***

[67] En 2010, les aides au logement ont représenté un coût de 16,221 milliards d'euros en incluant les frais de gestion des organismes ; le montant des prestations versées est de 15,928 milliards d'euros. Par comparaison, le RSA représente une dépense de 8,3 milliards d'euros et les allocations familiales de 12,8 milliards.

[68] L'importance des financements consacrés aux aides personnelles, tout comme les caractéristiques de leur barème, dégressif en fonction du revenu, en font la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes<sup>9</sup>.

### **1.2.1. Les aides personnelles représentent une dépense de 16 milliards d'euros ciblée sur les ménages modestes**

1.2.1.1. Plus de la moitié des ménages allocataires ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté

[69] Au 31 décembre 2010, les aides personnelles bénéficiaient directement à 6,31 millions d'allocataires et indirectement à plus de 13 millions de personnes vivant dans ces ménages. Compte-tenu des revenus d'exclusion (parfois appelés plafonds de ressources) qui résultent du barème de calcul des aides dans le secteur locatif, les ménages bénéficiaires appartiennent tous aux trois premiers déciles de revenus de la population française. Ce revenu d'exclusion est au voisinage du SMIC pour un isolé et de 2 SMIC pour un couple avec deux enfants.

[70] Ciblées sur les ménages modestes, les aides personnelles bénéficient de fait majoritairement, s'agissant des locataires, à des ménages dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté, pour plus de 60 % des allocataires sans enfant, et plus de 50 % des allocataires avec enfants<sup>10</sup>.

[71] Seuls 33,7 % des allocataires sont en emploi, 12,4 % sont au chômage et 26,1 % des locataires sont bénéficiaires de minima sociaux. Les aides personnelles au logement sont donc aujourd'hui la principale prestation versée aux ménages modestes et pauvres.

1.2.1.2. Les allocataires étudiants constituent une exception

[72] Deux catégories de bénéficiaires sont moins marquées par la pauvreté. En premier lieu, les ménages qui bénéficient des aides à l'accession se voient appliquer des revenus d'exclusion légèrement plus élevés. Néanmoins, le cas le plus marquant est celui des étudiants.

[73] Les ressources des étudiants, essentiellement des libéralités familiales, ne sont pas connues des services fiscaux et de la CNAF ; la grande majorité des étudiants remplissent donc les conditions de ressources, indépendamment de leur situation réelle et du niveau de revenu de leur famille. Afin de contenir l'avantage ainsi conféré, un plancher de ressources leur est appliqué pour le calcul de l'aide. Les étudiants représentent aujourd'hui 11,9 % des bénéficiaires dans le secteur locatif (700 000 allocataires) pour un coût de 1,34 milliard en 2010 et moins d'un tiers d'entre eux sont boursiers<sup>11</sup>.

[74] Pour un certain nombre d'étudiants qui ne bénéficient pas d'aide familiale ou qui doivent déménager pour suivre des études supérieures, les aides au logement sont un élément décisif pour leur autonomie et doivent être maintenues. En revanche, il convient de souligner une particularité du régime des aides personnelles au logement : le statut d'enfant à charge fiscalement n'exclut pas le bénéfice des aides. En conséquence, puisque la charge d'entretien de l'étudiant est assumée par la famille, l'aide versée, qui atténue les charges de logement, est indirectement versée à la famille sans conditions de ressources. Ce cumul, dont 65,3 % des étudiants et leurs familles bénéficient, constitue une aide aux ménages imposables incohérente au regard du caractère très ciblé des aides personnelles.

<sup>9</sup> Par ménages modestes la mission désigne les ménages appartenant aux trois premiers déciles de la distribution des revenus.

<sup>10</sup> Ces statistiques sont relatives aux allocataires en secteur locatif, hors foyers, hors étudiants.

<sup>11</sup> Les étudiants boursiers représentent 30,8 % des étudiants allocataires.

## 1.2.2. Les montants d'aide sont calculés en fonction des ressources, de la situation familiale et du loyer

### 1.2.2.1. Le barème de calcul des aides personnelles dans le secteur locatif fait intervenir de nombreux paramètres

- [75] Le barème des aides personnelles au logement dans le secteur locatif est identique pour les trois aides. Il dépend de plusieurs paramètres. Le montant de l'aide est obtenu en premier lieu par la somme du loyer et d'un forfait charges. Le loyer pris en compte est le loyer réel payé par le ménage dans la limite d'un plafond dépendant de la taille du ménage. La part du loyer supérieure à ce plafond n'est pas couverte par l'aide. L'aide comprend également un forfait charges qui est en réalité, comme son nom l'indique, un paramètre forfaitaire du barème, totalement indépendant des charges réellement supportées par le ménage. Ce forfait est également fixé en fonction de la taille du ménage. Il existe en réalité trois grilles de loyers plafonds et de forfaits charges correspondant au découpage du territoire en trois zones d'inégale cherté du logement.
- [76] Au montant obtenu par l'addition du loyer et du forfait charges est retranchée une participation personnelle du ménage à sa dépense de logement. Cette participation personnelle augmente avec les revenus du ménage. La prise en compte des ressources du ménage n'intervient qu'au-delà d'un certain seuil (environ 400 euros pour un isolé) ; en-deçà de ce seuil, l'aide est maximale.
- [77] Il convient, en outre, de souligner que ce barème est assez fortement familialisé; plus le ménage comporte de personnes à charge, moins la participation personnelle est importante et plus le loyer plafond et le forfait charge sont élevés.
- [78] La complexité du barème tient à ce qu'il vise une prise en compte équilibrée de la situation sociale et familiale des bénéficiaires et des dépenses auxquels ceux-ci sont confrontés pour leur logement. Le montant de l'aide résulte du croisement de ces différents paramètres.

Tableau 2 : Montant moyen des aides personnelles aux locataires, hors forfait charges, selon la situation familiale, en 2010

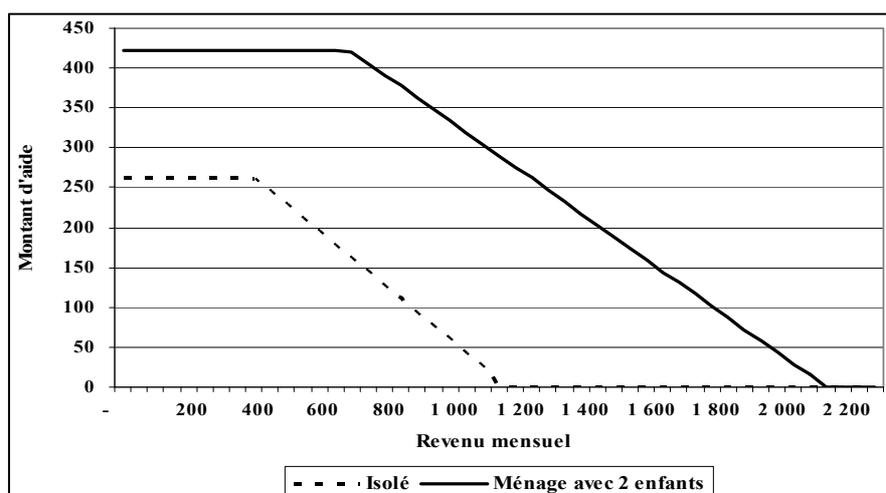
	Revenu médian	Loyer moyen	Aide moyenne*
<b>Personne isolée</b>	904 €	343 €	180 €
<b>Couple sans enfant</b>	1 179 €	406 €	194 €
<b>Personne isolée avec deux enfants</b>	1 503 €	458 €	308 €
<b>Couple avec deux enfants</b>	1 956 €	472 €	247 €

\* aide moyenne sans forfait charges

Source : CNAF, parc locatif hors foyers, hors étudiants

### 1.2.2.2. Une aide dégressive avec le revenu

- [79] Toutes choses égales par ailleurs, l'aide versée aux ménages décroît avec le revenu. L'imposition implicite du revenu supplémentaire est de 31,2 % pour un isolé ; elle baisse avec la taille du ménage (26,7 % pour un ménage avec deux enfants).

Graphique 1 : Profil de l'aide selon le revenu pour un isolé et un ménage avec deux enfants en 2011<sup>12</sup>

Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

### 1.2.3. Les aides ont des effets majeurs en termes de redistribution, au bénéfice de plus de 6 millions de ménages

[80] Les aides personnelles au logement constituent la prestation la plus importante entrant dans le revenu après transferts des ménages du premier quintile de revenu. Il s'agit ainsi du principal outil de redistribution du système français de protection sociale.

Tableau 3 : Poids des prélèvements et des prestations dans le revenu net par unité de consommation, en fonction des quintiles de revenus<sup>13</sup>

	Part dans le revenu net par UC en %					
	Quintiles de niveau de vie avant redistribution					Population totale
	1 <sup>er</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	
Revenu par UC avant redistribution (A)	108,4	109,1	111,1	112,0	111,7	111,2
Cotisations sociales famille et logement	-6,3	-6,6	-8,1	-8,8	-8,4	-8,1
Contributions sociales (CSG hors maladie, CRDS)	-2,2	-2,5	-3,0	-3,2	-3,4	-3,1
<b>Revenu net par UC</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Montants de revenu net	6 650	13 940	18 780	24 790	48 110	22 450
Impôt sur le revenu (avant PPE)	0,3	-0,3	-1,8	-3,8	-10,5	-5,7
Prime pour l'emploi (PPE)	1,9	1,1	0,7	0,3	0,0	0,5
Taxe d'habitation	-0,8	-1,3	-1,5	-1,5	-1,1	-1,3
Prestations familiales sans conditions de ressources	14,9	4,3	3,1	2,0	1,0	2,8
Prestations familiales sous conditions de ressources	9,1	2,1	1,1	0,5	0,0	1,1
Aides au logement	17,6	1,7	0,3	0,1	0,0	1,3
Minima sociaux	13,7	0,8	0,3	0,1	0,0	1,0
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	2,9	0,6	0,1	0,0	0,0	0,3
Revenu disponible par UC (B)	159,5	109,0	102,2	97,8	89,5	100
<b>Taux de redistribution (B-A)/A</b>	<b>47,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-8,0</b>	<b>-12,7</b>	<b>-20,0</b>	<b>-10,0*</b>

\* Ce taux de redistribution globalement négatif, autrement dit, le fait que le revenu disponible moyen soit inférieur au revenu moyen avant redistribution (il en représente 90 %) traduit le fait que les prélèvements ont globalement un poids supérieur aux prestations versées. Cela s'explique par le fait que le champ de la redistribution considéré se limite aux transferts monétaires et que certains prélèvements retenus financent des prestations hors champ (dépenses publiques et prestations d'assurance maladie).

Lecture • Les personnes du 3<sup>e</sup> quintile de niveau de vie avant redistribution ont acquitté un montant moyen d'impôt sur le revenu qui a amputé leur revenu net par UC de 1,8 %.

Champ • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES et INSEE.

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calcul DREES et INSEE

<sup>12</sup> En zone 2, en supposant un loyer égal au loyer plafond.

<sup>13</sup> Les minima sociaux en 2008-2009 - années de transition, collection études et statistiques, DREES, 2011.

[81] En conséquence ce sont également les aides personnelles au logement qui ont le plus fort impact sur le taux de pauvreté des ménages ; elles réduisent ce taux de 3 points, contre une diminution de 2 points pour les minima sociaux ou les prestations familiales sans conditions de ressources.

[82] Il convient néanmoins de souligner que malgré ces aides, le reste à vivre par unité de consommation des ménages bénéficiaires après paiement du loyer et versement de l'aide reste faible, 513 euros par mois pour un isolé, 499 euros par mois pour une famille monoparentale avec deux enfants et 654 euros par mois pour un couple avec deux enfants. Malgré leur barème familialisé, les aides ne compensent que partiellement la pauvreté des familles monoparentales : celles-ci ont les plus faibles restes à vivre par unité de consommation et ce reste à vivre est d'autant plus faible que la famille est nombreuse.

### **1.3. Les aides personnelles contribuent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages bénéficiaires**

#### **1.3.1. Les aides personnelles prennent en charge une part importante du loyer des ménages locataires**

[83] Pour un loyer moyen de 401 euros en 2010, l'aide moyenne reçue par les bénéficiaires en secteur locatif<sup>14</sup> (hors forfait charges, donc pour le seul paiement du loyer) était de 229 euros, soit 57,1 % de la dépense. Plus la taille du ménage augmente et plus la part du loyer prise en charge par l'aide est importante.

[84] L'impact des aides sur les taux d'effort des ménages<sup>15</sup> est important puisque pour l'ensemble des allocataires, le taux d'effort médian passe de 35,8 % avant aide à 19,5 % après versement de l'aide, soit une division par presque deux du taux d'effort.

[85] L'aide permet ainsi, pour la moitié des bénéficiaires locataires, de ramener le poids du loyer à un cinquième de leurs revenus.

#### **1.3.2. Au-delà des loyers, le poids des charges de logement constitue un angle mort du système des aides personnelles**

[86] Depuis 1974, le montant des aides personnelles au logement comprend une part forfaitaire représentative des dépenses supportées par le ménage au titre de ses charges. Néanmoins, le caractère forfaitaire de ce montant, dépendant uniquement de la taille de la famille et de la zone, l'empêche de correspondre aux charges réelles.

[87] Contrairement aux loyers, dont la connaissance est nécessaire pour calculer l'aide, les charges réellement supportées par les ménages bénéficiaires des aides personnelles ne sont pas connues par les organismes payeurs. Le montant moyen des forfaits charges versés par la CNAF en secteur locatif est de 60,29 euros par mois en 2010, soit 723,5 euros par an. Ce montant est très inférieur aux charges réellement supportées par les locataires. En moyenne, selon les comptes du logement 2011, les locataires du parc social supportent des dépenses de charge et d'énergie de 2 200 euros par an (183 euros par mois) et les locataires du secteur libre de 2 000 euros par an (167 euros par mois) et cette dépense est aujourd'hui particulièrement dynamique.

<sup>14</sup> Secteur locatif, hors foyers, hors étudiants, source CNAF.

<sup>15</sup> Le taux d'effort étant défini comme le poids du loyer par rapport aux ressources du ménage. L'impact de l'aide sur le taux d'effort est mesuré par le pourcentage de baisse du taux d'effort entre la situation avant versement de l'aide (taux d'effort brut) et la situation après versement de l'aide (taux d'effort net).

[88] La partie des charges locatives, non prise en charge par le forfait des aides personnelles, s'ajoute au taux d'effort supporté pour le paiement du loyer. Sur la base du revenu moyen des allocataires, le taux d'effort serait majoré de 9,5 points dans le secteur libre et de 11 points dans le secteur privé. Ajoutés aux taux d'effort médians mentionnés ci-dessus, calculés sur les bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en secteur locatif<sup>16</sup>, cela aboutirait à un taux d'effort brut, charges comprises, avant versement de l'aide, de près de 46 %, ramenés à un taux d'effort médian net de 30 % après versement de l'aide.

### 1.3.3. L'affectation des aides permet de sécuriser bailleurs et locataires

[89] L'aide permet ainsi globalement aux ménages bénéficiaires de passer d'une situation où l'ensemble des dépenses liées à leur logement pèserait de manière difficilement soutenable sur leur budget, à une situation permettant l'accès au logement à des conditions acceptables.

[90] Les commissions d'attribution du parc social comme les bailleurs privés fixent en effet des normes de taux d'effort, explicites dans le premier cas<sup>17</sup> et implicites dans le second, qui pour la plupart considèrent comme le maximum acceptable un taux d'effort, charges comprises, atteignant le tiers des revenus. De ce point de vue, les aides personnelles permettent à une majorité de ménages modestes de répondre à cette exigence et donc d'accéder au logement.

[91] En outre, le caractère affecté de l'aide, c'est-à-dire le fait qu'elle soit conditionnée au paiement d'un loyer, autorise son versement en tiers payant, obligatoire pour l'APL (99 % des aides sont en tiers payant) et, depuis 2008 où la possibilité a été ouverte, facultative selon la volonté du propriétaire pour l'ALF (40 % en tiers payant) et l'ALS (30 % en tiers payant). Le versement en tiers-payant constitue un élément de sécurisation fondamental pour les bailleurs puisqu'elle leur garantit que l'essentiel du loyer leur sera versé à échéance par la CAF ou la MSA. Cette sécurisation des bailleurs est essentielle pour permettre l'accès au logement. Dans le parc privé, les ménages aux revenus modestes sont, en effet, plus souvent que les autres, empêchés par les pratiques de cautionnement, les difficultés de développement du dispositif de garantie des revenus locatifs (GRL) n'ayant pas permis de sécuriser les bailleurs contre les risques d'impayés. A certains égards, le versement en tiers payant des aides personnelles constitue une solution alternative qui démontre son efficacité.

[92] De la même manière, l'obligation faite aux caisses de sécurité sociale de traiter les problèmes d'impayés constitue pour les bailleurs l'assurance qu'en cas d'impayé, il pourra percevoir l'aide en tiers payant, et que le locataire sera accompagné par les services de la caisse afin de reprendre le paiement du loyer.

[93] Si les aides personnelles au logement contribuent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages qui en bénéficient, il convient de rappeler toutefois que, s'agissant de taux d'effort médians, par construction, la moitié des bénéficiaires ont des taux d'effort plus élevés. Ces taux d'effort médians masquent en outre des disparités très importantes selon la composition familiale, et surtout, selon le type de logement habité, dans le parc privé ou dans le parc social. L'hétérogénéité tout comme l'augmentation de ces taux d'effort témoignent de l'insuffisance du système actuel des aides personnelles.

<sup>16</sup> Hors foyers, hors étudiants, source CNAF

<sup>17</sup> Décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable ; Arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R.\* 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation

## **2. L'EFFICACITE SOCIALE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT S'EST DETERIOREE AU COURS DE LA DERNIERE DECENNIE**

[94] L'efficacité sociale des aides personnelles s'est détériorée au cours de la dernière décennie, qui a vu les taux d'effort des bénéficiaires augmenter, certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'effort prohibitifs. Cette perte d'efficacité se double de modalités de gestion et de versement qui font des aides personnelles, une prestation dont le montant est instable et imprévisible pour les bénéficiaires dont les ressources sont précaires. Le fait que, dans certains cas, les aides ne soient pas versées au moment où elles seraient le plus nécessaires, est un facteur majeur d'inefficacité sans doute au moins aussi important que l'augmentation des taux d'effort.

### **2.1. Les taux d'effort des bénéficiaires ont augmenté au cours de la dernière décennie**

[95] Les aides personnelles au logement représentent une dépense dont la croissance est continue depuis 20 ans, mais dont le poids rapporté au PIB est resté stable, à 0,9 %. Cette dépense obéit à des déterminants multiples et a été contenue par la sous-actualisation du barème, entraînant une augmentation des taux d'effort des bénéficiaires.

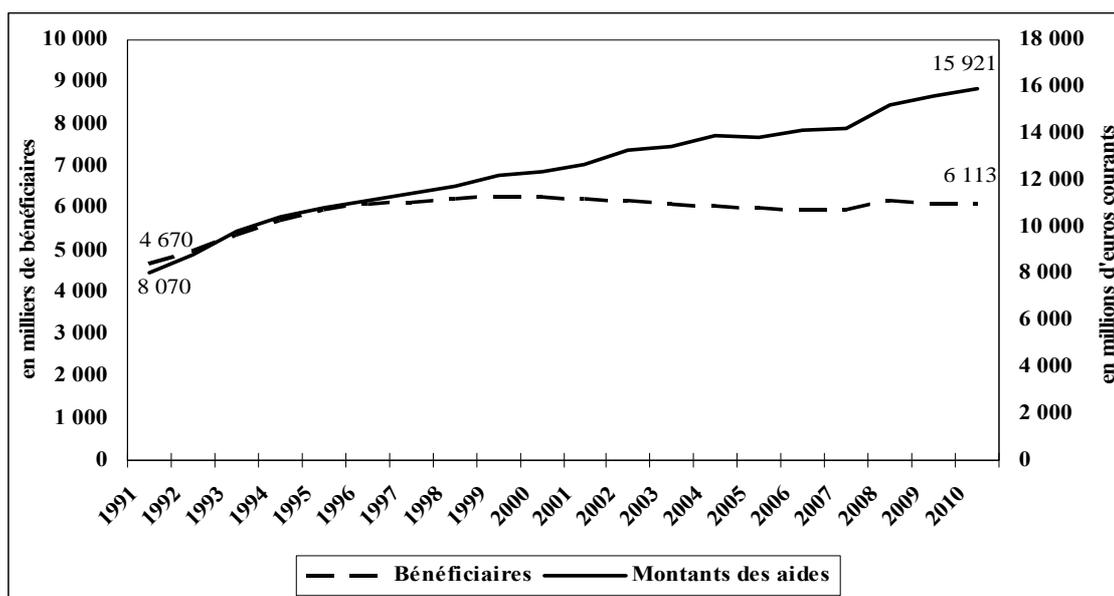
#### **2.1.1. Depuis 2001, la dépense a été contenue par une sous-actualisation du barème des aides personnelles**

2.1.1.1. Les dépenses d'aides personnelles au logement sont restées d'un poids constant rapporté au PIB

[96] Le montant global des aides personnelles au logement est déterminé par plusieurs facteurs qui interviennent simultanément : les paramètres du barème, maîtrisés par la puissance publique, à travers les règles d'actualisation, et d'autres facteurs de croissance, exogènes au barème, que sont le niveau des loyers, le nombre de ménages bénéficiaires et les niveaux de ressources de ces mêmes ménages. Ces facteurs exogènes de croissance font jouer aux aides personnelles un rôle certain d'amortisseur lors des périodes de crise.

[97] Si entre 1991 et 2000, l'augmentation de la dépense a été proportionnelle à l'évolution du nombre de bénéficiaires, il faut souligner que depuis 2001, alors que le nombre total de bénéficiaires stagne, la dépense continue de progresser, sous l'effet conjugué des actualisations réglementaires du barème, de l'augmentation des loyers des bénéficiaires et de l'évolution de leurs revenus.

Graphique 2 : Evolution du nombre de bénéficiaires et du coût des aides personnelles depuis 1991



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

[98] Le poids des aides personnelles au logement rapporté au PIB est cependant resté stable sur la période, d'un niveau de 0,93 % en 2001 et 0,91 % en 2010<sup>18</sup>.

2.1.1.2. Le coût des aides personnelles a été contenu par la sous-indexation des paramètres du barème

[99] Afin de contenir la dépense, les pouvoirs publics ont limité les actualisations du barème au cours des années 2000. Cette pratique est constante malgré la décision prise avec la loi dite DALO<sup>19</sup> de revaloriser les paramètres du barème en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) ; ainsi la loi de Finances pour 2012 a-t-elle prévu de limiter la revalorisation à 1 % pour une économie estimée à 160 millions d'euros. Au cours des années 2000, cette sous-actualisation a eu pour effet de diminuer le « pouvoir d'achat » de l'aide qui s'est progressivement déconnectée des dépenses de logement auxquelles elle était affectée :

Tableau 4 : Comparaison des revalorisations du barème et de l'évolution des prix dans le secteur du logement entre 2000 et 2010

	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfaits charges	Dépenses d'énergie et d'eau	Autres charges	Indice des prix à la consommation
<b>2000-2010</b>	<b>+16,3 %</b>	<b>+32,3 %</b>	<b>+12 %</b>	<b>+39 %</b>	<b>+29,8 %</b>	<b>+19 %</b>

Source : Insee (indices des prix), comptes du logement (dépenses d'énergie et d'eau et autres charges), CNAF (loyers plafonds, forfaits charges et loyers moyens des bénéficiaires) - calculs de la mission.

<sup>18</sup> Source Comptes du logement ; il s'agit du poids des aides aux consommateurs, composées quasi-exclusivement des aides personnelles.

<sup>19</sup> Article 26 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

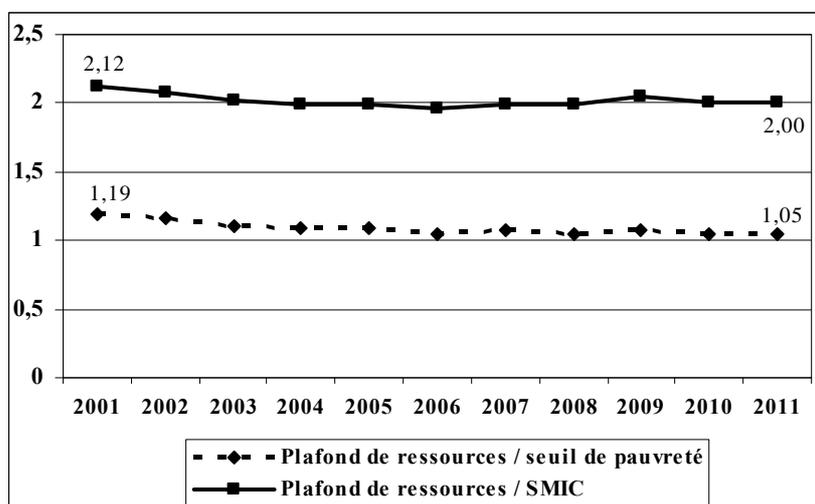
[100] Il faut en outre souligner que l'actualisation légale à l'IRL ne permet pas aux loyers plafonds de croître au même rythme que les loyers réels qui augmentent plus rapidement.

[101] Une conséquence majeure de ce phénomène est qu'aujourd'hui, plus de 70 % des allocataires ont des loyers supérieurs au loyer plafond (contre 58 % en 2001); la croissance de la dépense n'est donc plus tirée principalement par la hausse des loyers puisque au-delà du loyer plafond l'augmentation du loyer est sans effet sur le montant de l'aide. Les ménages, en revanche, doivent supporter intégralement la part du loyer supérieure au loyer plafond.

### 2.1.2. Les ménages bénéficiaires sont de plus en plus pauvres

[102] La sous-actualisation du barème a eu pour effet de resserrer le champ des aides personnelles sur les ménages les plus modestes en abaissant le seuil d'exclusion (ou plafond de ressources).

Graphique 3 : Revenu d'exclusion des aides personnelles pour un couple avec deux enfants comparé au seuil de pauvreté par unité de consommation et au SMIC, entre 2001 et 2010



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

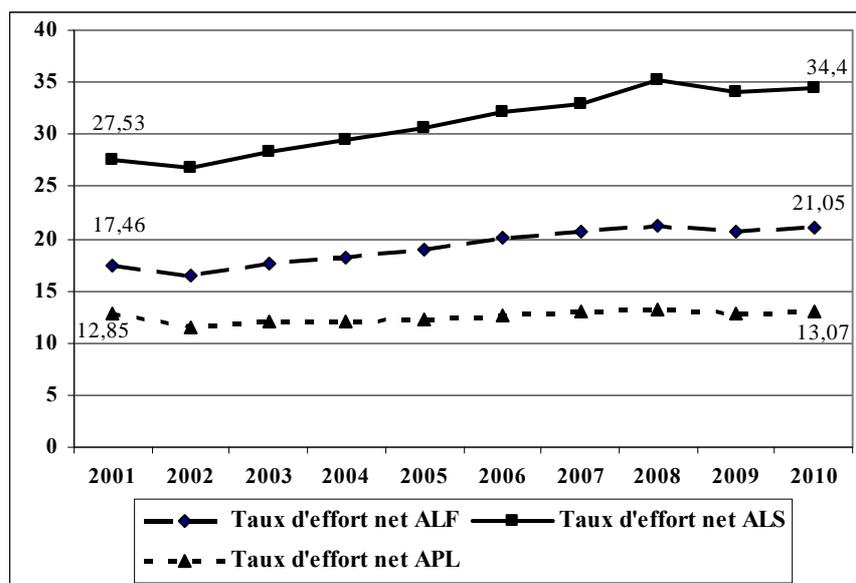
[103] Il en résulte que les ménages bénéficiaires des aides personnelles sont en moyenne de plus en plus pauvres, les plus aisés - ou plutôt les moins modestes - des anciens bénéficiaires ayant été exclus du champ de l'aide. Il s'agit là d'une conséquence non mesurable statistiquement de la sous-indexation ; il y aurait lieu de mener une enquête sur ces ménages qui, aux frontières du plafond de l'aide, n'en bénéficient pas et sur les conséquences de cette situation pour leur accès au logement. A titre indicatif, les ménages dont le montant d'aide est inférieur au seuil de versement (15 €) supportent un taux d'effort moyen de 25,8 %, à comparer aux 19,5 % des allocataires.

[104] L'appauvrissement relatif des ménages allocataires s'observe à travers l'évolution de leurs revenus fiscaux médians qui, entre 2001 et 2010, n'ont progressé que de 8,1 % alors que leurs loyers augmentaient de 31,5 %. Cette situation, imputable au resserrement du barème mais aussi et surtout aux difficultés économiques et sociales rencontrées par ces ménages, participe à la dynamique de la dépense, le montant d'aide moyen entre 2001 et 2010 ayant augmenté de 29,5 %.

### 2.1.3. Les taux d'effort ont augmenté au cours de la dernière décennie et atteint pour certains ménages des niveaux prohibitifs

- [105] La sous-indexation des paramètres du barème associée à l'appauvrissement des ménages allocataires a entraîné une augmentation générale du taux d'effort<sup>20</sup> des ménages qui est passé de 16,9 % à 19,5 % entre 2001 et 2010 pour le paiement du seul loyer.
- [106] Cette augmentation a été particulièrement prononcée pour les bénéficiaires de l'ALS - les isolés et les couples dans le parc privé - et très faible pour ceux de l'APL.

Graphique 4 : Taux d'effort net médian des ménages selon le type d'aide 2001-2010



Source : CNAF, hors étudiants et hors foyers - réalisation de la mission

- [107] Cette évolution et ces chiffres témoignent en réalité de situations assez contrastées. Si la plupart des allocataires des aides personnelles au logement supportent des taux d'effort qui, même s'ils augmentent, restent compatibles avec l'accès et le maintien dans le logement, certains ménages sont confrontés à des taux d'effort difficilement supportables.
- [108] Selon les données fournies par la CNAF, près d'un quart des allocataires des aides personnelles supporteraient, après versement de l'aide, des taux d'effort supérieurs à 33 % pour le paiement de leur seul loyer, le montant des charges s'imputant en sus sur ce taux d'effort. La moitié des allocataires de l'ALS seraient dans cette situation (soit plus de 715 000 ménages), plus de 20 % des allocataires de l'ALF (soit plus de 200 000 ménages) et 7,5 % des allocataires de l'APL (soit plus de 150 000 ménages)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Le taux d'effort d'un ménage rapport ses dépenses de logement à l'ensemble de ses ressources (en l'espèce revenus fiscaux et prestations légales). Les taux d'effort calculés par la CNAF et mentionnés dans le présent rapport ne prennent pas en compte les charges : la formule du taux d'effort est donc : loyer hors charges / ressources. Le taux d'effort est dit brut lorsqu'il prend en compte la totalité du loyer ; il est dit net lorsque ce loyer est diminué du montant de l'aide dans le calcul du taux d'effort.

<sup>21</sup> Les sources et l'analyse de la méthodologie de calcul de ces données figure dans le rapport thématique n°1 sur l'efficacité sociale des aides personnelles au logement.

- [109] Ce sont très majoritairement les personnes isolées et les couples sans enfant qui supportent ces taux d'effort prohibitifs : non seulement la familialisation du barème des loyers mais, en outre, ils ont moins souvent accès au parc social que les familles et doivent donc supporter des loyers plus élevés que les ménages avec enfants.
- [110] Le fait que, pour certains ménages, la perception de l'aide ne garantit plus l'accès ou le maintien dans le logement dans des conditions acceptables, est le signe d'une perte d'efficacité des aides personnelles.

## ***2.2. Certaines des modalités de gestion des aides fragilisent les ménages et pénalisent leur reprise d'activité***

### **2.2.1. L'instabilité du montant des aides pénalise les ménages**

- [111] Les modalités de calcul des aides sont susceptibles de varier considérablement d'un mois sur l'autre sans que les allocataires, ni les bailleurs, en aient été informés. Dès lors, les ménages constatent au moment du paiement du loyer que le montant d'aide est supérieur ou, plus grave, inférieur à celui du mois précédent. Cette situation place les ménages dans une forte incertitude d'autant plus critique que leurs ressources sont faibles.
- [112] Les ressources prises en considération pour le calcul de l'aide sont récupérées auprès de la direction générale des finances publiques ; ce sont donc les ressources de l'année N-2 qui servent au calcul de l'aide en année N. Néanmoins, pour que le montant de l'aide corresponde à la situation présente de l'allocataire, des abattements de 30 % sur les ressources de N-2 ou même la neutralisation de ces ressources (alors considérées comme nulles) sont appliqués lorsque l'allocataire connaît en année N un changement important de situation professionnelle - le chômage indemnisé ou non - ou personnelle - une séparation, par exemple. Ces mécanismes, conçus pour protéger les allocataires peuvent les pénaliser fortement lorsqu'ils en sortent, notamment en cas de reprise d'emploi. 29 % des allocataires se voient appliquer ces mesures.
- [113] A la demande de la mission, la CNAF a conduit une étude qui montre que 9,2 % des allocataires (soit environ 130 000 ménages) bénéficiaires d'une mesure d'abattement ou de neutralisation (soit à peu près 3 % de l'ensemble des allocataires) perdent, d'un trimestre sur l'autre, le bénéfice d'une de ces mesures. Pour 70 % de ces ménages, cette sortie du dispositif a entraîné une diminution de montant d'aide comprise en moyenne entre 90 et 100 € par mois mais pouvant atteindre plusieurs centaines d'euros. Certains allocataires peuvent connaître jusqu'à six variations de leur montant d'aide au cours d'une même année ; la complexité de ces mesures comme l'absence d'information préalable par l'organisme liquidateur, empêchent les ménages d'anticiper ces changements alors même que leur dépense de logement est constante.

### **2.2.2. Les modalités de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires leur sont fortement défavorables**

- [114] L'effet des variations d'aide est d'autant plus pénalisant que les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation sont systématiquement fixées au désavantage des allocataires : l'entrée dans la mesure est reportée selon les cas d'un ou deux mois alors que la sortie du dispositif est fixée au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu. Pour les ménages dont l'activité est irrégulière (salariés en chômage partiel, salariés en contrat précaire, etc.) comme pour les allocataires qui reprennent une activité à temps partiel, compte-tenu des dates d'effet appliquées pour l'entrée et la sortie du dispositif, le taux d'imposition implicite, c'est-à-dire la perte d'aide causée par le revenu d'activité, peut être supérieur à 100 %.

- [115] La même règle de gestion désavantageuse pour les allocataires est appliquée lors du premier versement de l'aide qui est effectué le mois suivant celui au cours duquel toutes les conditions sont réunies. Ce délai de carence pose de telles difficultés que les Fonds de solidarité logement, les collectivités et même les bailleurs sociaux sont contraints de mettre en place des dispositifs d'aide ou de prêt pour ce premier mois.
- [116] Le dispositif de l'évaluation forfaitaire constitue une autre modalité de gestion fortement pénalisante pour certains allocataires. Le dispositif prévoit que toute personne salariée à la date de sa demande ou au mois de novembre précédant le renouvellement de son aide qui aurait déclaré des ressources inférieures à 1015 fois le SMIC horaire (moins de 6 mois de travail au SMIC) aura son aide calculée non pas en fonction des ressources de N-2 mais par la multiplication par 12 du salaire du mois travaillé. Ce dispositif, destiné essentiellement à prévenir l'effet d'aubaine dont bénéficiaient les étudiants entrant sur le marché du travail à des niveaux de salaire importants, concerne environ 91 000 allocataires (auxquels il faudrait ajouter ceux qui ont été exclus du bénéfice de l'aide en raison de ressources supérieures au plafond).
- [117] Mais ce dispositif est particulièrement inadapté aux situations de travail précaire ou discontinu puisqu'il suppose que le salaire du mois précédent l'ouverture du droit ou le salaire du mois de novembre sera perçu durant toute l'année N. En outre, il est arbitraire en raison du fort effet de seuil sur les revenus perçus en N-2 (un salarié ayant perçu 1 016 SMIC horaire en sera exempté) et parce qu'un allocataire reprenant une activité en novembre se verra appliquer l'évaluation forfaitaire mais s'il la reprend en décembre il en sera exempté. Enfin et surtout, ce dispositif est inéquitable puisque cherchant à prévenir l'effet d'aubaine d'une augmentation des revenus, il ne s'applique qu'aux ménages ayant perçu des revenus très faibles en N-2 mais ne concerne pas des ménages qui ont perçu des revenus supérieurs à 1015 SMIC en N-2.

### **2.2.3. En cas de reprise d'activité d'un bénéficiaire du RSA percevant une aide au logement, les dégressivités des deux barèmes s'additionnent**

- [118] Alors que la réforme créant le RSA<sup>22</sup> visait à unifier les prestations sous conditions de ressources dont bénéficiaient les ménages modestes afin de garantir que tout revenu d'activité procurerait à son bénéficiaire un revenu supplémentaire, après imposition implicite, correspondant à 62 % des revenus, le mode de calcul des aides personnelles au logement qui décroissent avec le revenu peut contrevenir à l'effectivité de l'incitation voulue par le RSA. Lors de sa création, le choix a été fait de ne pas intégrer les aides personnelles au logement dans la composition du RSA.
- [119] Des contraintes techniques - les ressources prises en compte par le RSA sont trimestrielles et annuelles pour les aides personnelles - et de champ - il n'y a pas identité entre les bénéficiaires du RSA et les bénéficiaires des aides personnelles - rendaient difficile l'intégration des aides personnelles dans le RSA. En outre, une telle réforme aurait eu un coût trop important si l'objectif de limiter à 38 % l'imposition implicite des ménages avait été conservé.
- [120] En 2010, 803 948 allocataires bénéficiaient d'une aide personnelle au logement et du RSA socle seul ou du RSA socle et du RSA activité. Pour ces allocataires, la déconnexion du RSA et des aides personnelles minore considérablement le gain obtenu par les revenus d'activité. Dès lors que pour 100 € de revenu supplémentaire le RSA baisse de 38€ et les aides personnelles d'environ 32€, cela signifie que le gain final n'est que de 30€ et l'imposition implicite du revenu des ménages modestes est de l'ordre de 70 %.

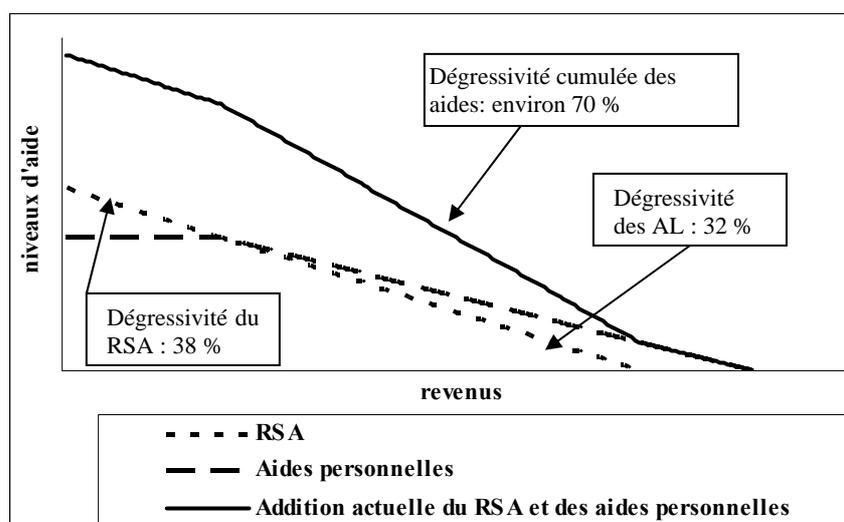
---

<sup>22</sup> Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

[121] Afin de limiter les effets négatifs pour les revenus des ménages, la perception du RSA socle entraîne la neutralisation des ressources de N-2, ce qui permet de maximiser l'aide personnelle et d'annuler son caractère dégressif. Néanmoins, à la sortie du RSA socle et de la période de trois mois de cumul intégral entre le RSA socle et les revenus d'activité, le bénéficiaire sort du dispositif de neutralisation et voit son montant d'aide personnelle au logement baisser.

[122] Pour les RSA comme pour l'ensemble des dispositifs prenant en considération la situation de l'allocataire en année N, le défaut d'information des allocataires et donc le caractère imprévisible des modifications du montant d'aide constituent un défaut au moins aussi important que la baisse de l'aide elle-même, cette baisse résultant d'une amélioration de la situation de l'allocataire.

Schéma 1 : Schéma simplifié des effets du cumul du RSA et des aides personnelles au logement



Source : Mission

#### 2.2.4. L'instabilité des aides est également source de difficultés pour l'accès aux droits et la qualité de leur liquidation

[123] Bien que la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF ait fait de l'accès aux droits un objectif des caisses d'allocations familiales, cette question n'apparaît pas comme une priorité effective. En matière d'aides personnelles, plusieurs éléments attestent pourtant que les cas de non-recours ne sont pas exceptionnels<sup>23</sup>. Par ailleurs, l'enjeu de l'accès aux droits ne concerne pas seulement la question du recours ; s'agissant d'une prestation qui varie avec la situation des bénéficiaires, la bonne information des organismes liquidateurs au moment où ont lieu les changements de situation, a un impact non négligeable sur les montants d'aide versés.

[124] Or, conséquence de leur forte variabilité, les modalités actuelles de liquidation des aides personnelles au logement ne garantissent pas que les allocataires perçoivent, au moment où ils le devraient, le montant d'aide qui leur est dû. Le montant des indus et des rappels d'aides personnelles au logement est un bon indicateur de la qualité de cette liquidation. En 2010, les indus sur les prestations d'aides personnelles au logement se sont montés à 614,8 M€ et les rappels à 955,9 M€, soit au total une masse de 1,571 milliard d'euros de prestations dont le paiement n'est pas intervenu à bon droit, c'est-à-dire près de 10 % des prestations versées. Parmi les indus, sont comptabilisées les fraudes dont les montants sont faibles : en 2010, les fraudes détectées en matière d'aides personnelles au logement ont porté sur un montant d'environ 20,5 millions d'euros.

<sup>23</sup> Voir à ce sujet le rapport thématique n°3, sur la gestion des aides personnelles par la branche famille.

[125] La CNAF s'est dotée d'un plan de maîtrise des risques visant à réduire les indus et les fraudes pour l'ensemble des prestations versées. En revanche, ce plan ne prend pas en compte la question des rappels. Pourtant l'importance des rappels constitue une faiblesse majeure de la gestion des aides personnelles qui prive les ménages modestes de l'entièreté, au moment où ils en ont besoin, de l'aide auxquels ils auraient droit.

### **3. LA PERTE D'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES RESULTE DE LEUR INSUFFISANTE ARTICULATION AVEC LA REALITE DES MARCHES DU LOGEMENT**

[126] Le système des aides personnelles au logement s'est progressivement déconnecté, au cours des dernières années, de la réalité des marchés du logement : la diversité des situations respectives des locataires du parc privé et du parc public est mal prise en compte, et s'agissant des propriétaires, les aides personnelles apparaissent comme un dispositif en déshérence, notamment du fait de leur inadaptation à l'évolution des prix de l'immobilier.

[127] Cette déconnexion résulte en partie d'un défaut d'articulation des aides personnelles avec les autres outils de la politique du logement, alors même qu'elles en sont un instrument majeur, comme en témoigne leur poids dans l'ensemble des aides publiques au logement (40 % des 40,6 milliards d'euros en 2010<sup>24</sup>).

#### ***3.1. Le système des aides personnelles prend mal en compte la diversité des marchés du logement***

##### **3.1.1. Les ménages logés dans le parc privé supportent les taux d'effort les plus importants**

[128] La réforme qui, en 2001, a harmonisé le barème des aides au logement dans le secteur locatif, avait globalement permis une augmentation des aides versées dans le parc privé, ALS et ALF désormais alignées sur l'APL. Néanmoins, la sous-actualisation des loyers plafonds au cours de la dernière décennie a entraîné un décrochage généralisé avec les loyers réellement supportés par les ménages ; les loyers plafonds n'ont été augmentés entre 2001 et 2010 que de 16,3 % alors que les loyers réels des allocataires ont augmenté de 31,5 % (37,7 % pour les bénéficiaires de l'ALS et 26,8 % pour ceux de l'APL).

[129] Aujourd'hui, 86,3 % des locataires du parc privé et 51,8 % des locataires du secteur social ont des loyers supérieurs au loyer plafond et supportent intégralement toute augmentation de leur loyer. Le système des aides personnelles au logement repose ainsi sur la prise en compte d'une dépense de loyer de plus en plus éloignée de la réalité.

[130] Cette situation est particulièrement marquée pour les allocataires du secteur privé dont les loyers sont plus élevés que dans le secteur social, quelle que soit la configuration familiale.

---

<sup>24</sup> Source comptes du logement. En 2010, les aides publiques au logement ont représenté un total de 40,6 milliards d'euros soit 2,1 % du PIB, dont 17 milliards d'euros d'aides aux consommateurs, quasi-exclusivement représentées par les aides personnelles au logement (16,2 milliards d'euros), et 23 milliards d'euros d'aides aux producteurs, qui sont ainsi majoritaires (57 % des aides).

Tableau 5 : Ecart entre loyers moyens des parcs privé et public en pourcentage du loyer moyen du parc privé, en 2010, pour les couples avec deux enfants allocataires d'une aide personnelle au logement

<b>Couples 2 enfants</b>	<b>Sans ressources (RSA)</b>	Zone 1	43,4 %
		Zone 2	35,8 %
		Zone 3	36,1 %
	<b>SMIC</b>	Zone 1	39,0 %
		Zone 2	39,6 %
		Zone 3	35,0 %
	<b>Point de sortie des aides</b>	Zone 1	34,9 %
		Zone 2	32,1 %
		Zone 3	33,2 %

Source : *Maquette de cas-types Paris, DG Trésor et Cnaf. - calculs de la mission.*

Lecture : le loyer moyen payé par un couple avec deux enfants bénéficiaire d'une aide au logement en zone 1, percevant le RSA, habitant le parc social, est inférieur de 43,4 % au loyer moyen payé par le même allocataire dans le parc privé.

- [131] L'application d'un même barème à des situations réelles si différentes pose un problème d'équité puisqu'elle conduit les allocataires du parc privé à supporter des taux d'effort très supérieurs à ceux du parc public. Ainsi, les bénéficiaires de l'ALS ont un taux d'effort net médian de 34,4 %, ceux de l'ALF de 21 % et ceux de l'APL de 13 %. Cette inégalité de l'effort demandé aux ménages ne saurait être justifiée par des différences de revenus entre locataire du parc social et locataire du parc privé, tous les allocataires des aides personnelles ayant des ressources très inférieures aux plafonds d'accès au parc social.
- [132] A bien des égards, cette situation dépasse le simple cadre des aides personnelles et renvoie à l'insuffisance de l'offre de logement social dans certaines zones. Néanmoins, il faut également souligner que la perte de pouvoir solvabilisateur des aides personnelles existe aussi dans le parc social. Ce phénomène, souligné au point 3.2 qui suit, peut avoir pour effet de renvoyer les ménages les plus modestes vers le secteur privé dans des conditions de grande précarité. Ce paradoxe s'observe dans l'évolution différenciée des revenus des allocataires sur la dernière décennie, dans chacun des parcs. Ainsi, les revenus des bénéficiaires de l'APL, locataires du parc social, sont ceux qui ont le plus augmenté (+10,6 %) alors que les revenus des allocataires de l'ALS ont baissé sur la période (-1,2 %).
- [133] Les allocataires logés dans le secteur privé, bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF, ont ainsi des restes à vivre systématiquement inférieurs à ceux du secteur social, et, parmi eux, la situation des couples sans enfant et des isolés est particulièrement dégradée en raison de l'inadéquation du barème au prix élevé des petites surfaces.

Tableau 6 : Reste à vivre médian par unité de consommation, selon la composition familiale et le type d'aide après paiement du loyer et perception de l'aide, en euros, en 2010

	APL	ALF	ALS	Toutes aides
<b>Personne seule</b>	573		389	513
<b>Isolé 1 enfant</b>	577	478		532
<b>Isolé 2 enfants</b>	551	467		499
<b>Isolé 3 enfants</b>	560	486		482
<b>Isolé 4 enfants</b>	534	469		465
<b>Isolé 5 enfants et +</b>	516	467		468
<b>Couple sans enfant</b>	592	424	402	509
<b>Couple 1 enfant</b>	650	572		600
<b>Couple 2 enfants</b>	711	651		654
<b>Couple 3 enfants</b>	729	673		707
<b>Couple 4 enfants</b>	696	650		676
<b>Couple 5 enfants et +</b>	653	604		624

Source : CNAF, hors étudiants et hors foyers - réalisation de la mission

[134] Plusieurs outils visant à modérer les loyers ont été mis en place dans le parc privé, en contrepartie d'aides apportées aux propriétaires, soit pour investir dans l'immobilier locatif neuf (aides fiscales à l'investissement locatif), soit pour améliorer le logement qu'ils mettent en location (conventionnement passé avec l'ANAH – agence nationale d'amélioration de l'habitat) soit pour « capter » des logements destinés spécifiquement aux ménages en difficulté sortant des dispositifs d'hébergement (dispositif de type Solibail). Néanmoins ces dispositifs, soit que leur effet ait été très faible sur le niveau des loyers (dispositif Scellier par exemple), soit que leur diffusion ait été limitée (les conventionnements de l'ANAH ou le dispositif Solibail), ne peuvent constituer une réponse adaptée pour limiter le taux d'effort des bénéficiaires des aides dans le parc privé.

[135] En l'état actuel du marché du logement, les aides personnelles sont l'outil principal et quasi unique permettant aux ménages modestes d'accéder et de se maintenir dans un logement du parc privé. Leur perte d'efficacité pourrait porter fortement atteinte à leur capacité à se loger.

### 3.1.2. Le système des aides personnelles couvre mal les allocataires résidant dans les zones chères

[136] Les difficultés d'accès au logement, de maintien dans le logement ou de mobilité résidentielle que connaissent les ménages modestes diffèrent selon les situations locales d'habitat puisque les prix des loyers sont de niveaux très différents, tout comme l'étendue, la localisation et la disponibilité du parc social, qui offrirait une solution de logement plus accessible. L'inadéquation du barème des aides personnelles à ces réalités locales du marché du logement est une explication majeure de l'importance des taux d'effort supportés par certains ménages.

[137] Pour les aides personnelles au logement, le territoire national est découpé en trois zones en fonction desquelles certains paramètres du barème, et notamment les loyers plafonds, varient. La zone 1 comprend l'Île de France à l'exception de quelques communes ; la zone 2 comprend les agglomérations de plus de 100 000 habitants ainsi que certaines communes classées ici pour des raisons spécifiques ; la zone 3 regroupe le reste du territoire. Mais, ce zonage du barème locatif des aides personnelles au logement, qui repose sur un maillage géographique très large, ne prend pas suffisamment en considération les écarts de prix et de loyers entre marchés locaux du logement, ni les éventuels déséquilibres entre offre locative privée et sociale.

- [138] Les taux d'effort net des ménages en zone 1 dans le parc privé sont systématiquement supérieurs à ceux des allocataires des deux autres zones et cet écart s'accroît depuis 10 ans, les loyers plafonds ayant été revalorisés de manière uniforme.

Tableau 7 : Taux d'effort net des aides (hors charges) pour des cas types de ménages en fonction du loyer réel moyen (hors charges) des allocataires, en 2001 et 2010

Ressources du ménage			Isolés		Couples		Isolés 2 enfants		Couples 2 enfants	
			2001	2010	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Sans ressources (RSA socle)	Zone 1	Parc public	8 %	<b>10 %</b>	6 %	<b>6 %</b>	4 %	<b>5 %</b>	4 %	<b>4 %</b>
		Parc privé	34 %	<b>54 %</b>	31 %	<b>48 %</b>	13 %	<b>33 %</b>	14 %	<b>30 %</b>
	Zone 2	Parc public	8 %	<b>13 %</b>	6 %	<b>6 %</b>	4 %	<b>5 %</b>	4 %	<b>4 %</b>
		Parc privé	26 %	<b>37 %</b>	20 %	<b>33 %</b>	12 %	<b>24 %</b>	9 %	<b>20 %</b>
	Zone 3	Parc public	8 %	<b>13 %</b>	6 %	<b>7 %</b>	4 %	<b>5 %</b>	4 %	<b>4 %</b>
		Parc privé	23 %	<b>32 %</b>	20 %	<b>29 %</b>	14 %	<b>23 %</b>	12 %	<b>20 %</b>
SMIC	Zone 1	Parc public	23 %	<b>27 %</b>	20 %	<b>18 %</b>	11 %	<b>10 %</b>	12 %	<b>9 %</b>
		Parc privé	34 %	<b>43 %</b>	33 %	<b>35 %</b>	20 %	<b>27 %</b>	22 %	<b>24 %</b>
	Zone 2	Parc public	23 %	<b>26 %</b>	19 %	<b>19 %</b>	11 %	<b>10 %</b>	12 %	<b>9 %</b>
		Parc privé	32 %	<b>37 %</b>	28 %	<b>32 %</b>	19 %	<b>23 %</b>	21 %	<b>22 %</b>
	Zone 3	Parc public	24 %	<b>25 %</b>	19 %	<b>19 %</b>	10 %	<b>11 %</b>	12 %	<b>9 %</b>
		Parc privé	31 %	<b>35 %</b>	29 %	<b>30 %</b>	18 %	<b>21 %</b>	19 %	<b>21 %</b>

Source : Maquette de cas-types Paris, DG Trésor et Cnaf.

- [139] Si les taux d'effort dans le parc privé sont globalement plus élevés que dans le parc public, il importe de souligner que au sein même du parc privé existent d'importantes inégalités selon les zones.
- [140] Néanmoins les zones elles-mêmes abritent des différences importantes entre allocataires, l'échelle pertinente d'analyse des marchés du logement étant le plus souvent infra-départementale. Aussi à l'intérieur d'une même zone, les taux d'effort varient fortement entre les communes avec un taux de dispersion de l'ordre de 25 %<sup>25</sup>. Dans une même zone, la charge représentée par les dépenses de logement dans le budget des ménages varie assez fortement à une échelle communale.
- [141] A la demande de la mission, la CNAF a produit des statistiques communales comprenant le taux d'effort médian dans chaque commune, le loyer moyen des allocataires et le nombre d'allocataires concernés. Ces informations<sup>26</sup> permettent de mettre en lumière le lien majeur qui existe entre les niveaux de loyer et le taux d'effort des ménages. Sur les 4 211 communes comportant plus de 100 allocataires, le loyer net médian moyen est de 368 euros. Dans les 788 de ces communes qui ont un taux d'effort net médian supérieur ou égal à 25 %, le loyer net moyen est de 438 euros. A l'inverse, dans les 419 communes qui ont un taux d'effort net médian inférieur à 15 %, le loyer net médian moyen est de 324 euros. En revanche, aucune corrélation claire avec la part du logement social n'a pas être établie.
- [142] Les zones où les allocataires supportent des taux d'effort élevés sont relativement concentrées. Ainsi les 142 communes qui regroupent plus de 500 allocataires rassemblent 63 % des allocataires vivant dans des communes où le taux d'effort net médian est supérieur à 25 %. Six villes (Paris, Toulouse, Marseille, Nice, Lyon et Bordeaux) en rassemblent plus de 36 %.

<sup>25</sup> Le taux de dispersion est entendu comme le rapport entre l'écart type des taux d'effort dans la zone et la moyenne des taux d'effort dans cette même zone.

<sup>26</sup> Pour ne retenir que des données significatives, l'analyse n'a porté que sur les communes comprenant plus de 100 allocataires

### **3.2. *L'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'APL compromet l'équilibre général du logement social***

[143] Si la situation des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement s'est fortement dégradée dans le parc privé, une tendance similaire s'observe également dans le parc social, où la dégradation est cependant moins prononcée. Si elle se poursuit, l'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'APL est susceptible de compromettre la capacité du parc social à remplir ses fonctions.

#### **3.2.1. Les barèmes du logement social et de l'APL se sont déconnectés**

3.2.1.1. La complémentarité des aides à la pierre et de l'APL pour soutenir l'effort de construction dans le logement social n'est pas suivie

[144] La réorientation de la politique du logement en faveur de l'aide personnelle intervenue en 1977 a fait reposer sur l'APL une part croissante de l'objectif de solvabilisation des ménages candidats au logement locatif social, en individualisant l'aide publique apportée au secteur en fonction des capacités financières des ménages. Cela s'observe aujourd'hui dans le fait que si 65 % des ménages disposent de revenus permettant de prétendre à un logement dans le parc social, 30 % ont des revenus compatibles avec le bénéfice de l'APL.

[145] Parmi les presque 4 millions de locataires du parc social fin 2010, on dénombre 1 997 000 bénéficiaires d'une aide à la personne en métropole, soit la moitié de ces locataires.

[146] Néanmoins, plusieurs éléments concourent aujourd'hui à laisser les deux systèmes, celui des aides à la pierre et celui des aides à la personne, évoluer séparément. En premier lieu, il convient de souligner que la construction même des barèmes rend difficile leur articulation. Alors que le ministère du logement fixe des loyers-plafonds par mètre carré dans le logement social, le barème des aides personnelles vise un loyer total, en retenant implicitement une norme de surface par taille de ménage. Cette situation, outre qu'elle incite les ménages à préférer les petites surfaces, mieux solvabilisées par l'APL, empêche de garantir que les logements construits dans une opération seront compatibles avec les loyers plafonds de l'APL (puisque le loyer dépendra de la surface). Cette difficulté est tout à la fois la cause et la conséquence d'un pilotage peu soucieux de suivre l'articulation des aides à la pierre et des APL.

[147] En outre, il convient de souligner que les zones respectives où s'appliquent les loyers-plafonds des aides à la pierre et de l'aide personnelle sont différentes : pour les aides à la pierre, l'Ile de France est ainsi partagée en deux zones, dont l'une identifie Paris et les communes limitrophes, avec des loyers-plafonds plus élevés que dans le reste de la région, alors que le loyer-plafond de l'APL est le même pour toute l'Ile de France.

[148] La DHUP a indiqué à la mission ne pas tenir de tableau de bord permettant de mesurer le pouvoir solvabilisateur de l'APL, rapporté aux loyers-plafonds d'équilibre des aides à la pierre. Cette information ne figure pas dans les documents destinés à l'information du Parlement, ni au titre du programme 109 (aide à l'accès au logement) ni au titre du programme 135 (développement et amélioration de l'offre de logement). Certes, les circulaires successives de la DHUP rappellent aux services que « *les loyers maximaux doivent faire l'objet d'un examen très poussé* » et qu'il convient de tenir compte « *d'une part du nécessaire équilibre de gestion des organismes et d'autre part de la dépense globale de loyer (loyer + charge + consommations liées au logement) au regard des ressources des locataires* », les services devant enfin porter « *une attention particulière à la solvabilité de ces derniers dans la fixation des loyers maximaux* »<sup>27</sup> ; mais les outils dédiés à l'analyse de la solvabilité des locataires dans les services de l'Etat ne sont pas systématiquement renseignés lorsque les décisions de programmation sont prises.

### 3.2.1.2. Les paramètres financiers du logement social et de l'APL ne sont plus articulés

[149] Alors que la réforme de 1999, créant le prêt locatif à usage social (PLUS) et organisant le recentrage du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) avait vocation à corriger le décrochage observé depuis 1982 entre les loyers du parc HLM récent et les loyers-plafonds de l'APL<sup>28</sup>, un nouvel écart s'est créé au cours de la dernière décennie.

[150] Les causes en sont multiples et tiennent tant aux contraintes de financement du logement social - prix du foncier, modération des aides publiques - qui ont entraîné une augmentation des loyers d'équilibre, qu'à la sous-actualisation des paramètres de calcul de l'APL. En conséquence, le pouvoir solvabilisateur de l'APL s'est détérioré depuis 2001.

Tableau 8 : Evolution de la surface habitable maximale en mètres carré, pour une opération financée en PLUS, permettant de respecter les loyers plafonds de l'APL entre 2000 et 2011

zone	zone 2				zone 2			
	Evolution entre 2000 et 2011, en m <sup>2</sup>				Evolution entre 2000 et 2011, en %			
<b>Marge appliquée au loyer PLUS</b>	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)
<b>isolé</b>	-6	-5	-6	-4	-13 %	-13 %	-17 %	-17 %
<b>couple sans enfant</b>	-8	-7	-7	-6	-13 %	-13 %	-15 %	-18 %
<b>ménage 2 enfants</b>	-11	-9	-9	-7	-13 %	-12 %	-14 %	-14 %

Source : DHUP pour la mission.

Lecture : pour une opération financée en PLUS en zone 2, au loyer maximum avec une marge de 10 %, la surface habitable maximale pour un ménage avec 2 enfants a baissé de 9 m<sup>2</sup> entre 2000 et 2011, soit une baisse de 12 % de la surface.

[151] Aujourd'hui, 52 % des allocataires de l'APL dans le parc social ont un loyer réel supérieur au loyer-plafond et supportent donc intégralement toute hausse de leur loyer.

### 3.2.2. Cette déconnexion compromet la capacité du parc social à jouer son rôle

[152] La perte de pouvoir solvabilisateur de l'APL dans le logement social a des effets de plus en plus observables sur le taux d'effort des ménages et contraint leurs parcours résidentiels.

<sup>27</sup> Circulaire du 8 février 2011 relative à la fixation des loyers et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation

<sup>28</sup> Voir sur ce point le rapport *Le financement du logement social*, Inspection générale des finances-Conseil général des ponts et chaussées, mars 2002

- [153] En effet, si le taux d'effort net médian des bénéficiaires de l'APL pour le paiement du loyer (13,1 %), est beaucoup plus faible que dans le parc privé, un certain nombre de ménages sont confrontés à des taux d'effort pénalisant leur maintien dans le logement ou empêchant leur accès à ce parc public. Ainsi, un certain nombre d'allocataires de l'APL (entre 70 000 et 150 000 d'après les données de la CNAF) supportent des taux d'effort pour le paiement de leur seul loyer supérieurs à 33 %. Par construction ces statistiques ne mesurent pas le phénomène, pourtant attesté par l'ensemble des interlocuteurs de la mission, d'éviction de certains ménages modestes qui ne remplissent pas les critères de taux d'effort exigés par les bailleurs.
- [154] Les cas-types réalisés par la direction générale du trésor (DGTPE) pour la mission confirment l'existence de ces allocataires dont le taux d'effort est difficilement soutenable dans le parc public. Ces cas-types raisonnent sur des loyers moyens payés par les allocataires d'une APL; or les loyers dans le parc public peuvent varier, à surface équivalente, du simple au double. Comme le montrent ces cas-types, certains ménages, notamment les isolés et les couples sans enfant au niveau du SMIC supportent des taux d'effort de plus de 25 % dans le parc public pour un loyer moyen. Les ménages soumis aux loyers les plus élevés du parc public verront donc leur taux d'effort net augmenter substantiellement par rapport aux cas-types ainsi calculés et passer au-delà de la limite des 33 %.
- [155] En réalité, l'accès des ménages très modestes au parc social dépend assez largement du type d'offre. Aujourd'hui, les ménages très modestes ne sont solvabilisés par l'APL que dans les PLAI - mais ceux-ci ne représentent que 4 % du parc - et dans le parc ancien dont les loyers sont plus faibles (2 à 3 euros le mètre carré en moyenne contre plus de 5 euros dans le parc récent).
- [156] Les opérations de rénovation urbaine apportent un éclairage particulièrement intéressant sur ce point. Le relogement en constitue un élément essentiel de réussite dans la mesure où la rénovation urbaine a pour objectif de transformer en profondeur les quartiers les plus en difficulté, en améliorant leur attractivité et en permettant un parcours résidentiel positif pour les ménages concernés par les opérations de démolition. Le règlement général de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) comporte ainsi l'obligation d'assurer aux ménages directement concernés par la démolition, des relogements de qualité prenant en compte leurs besoins et leurs capacités financières. Les restes à charge (loyer et charges, déduction faite de l'aide personnelle) des ménages les plus modestes doivent rester constants, à surface égale, après le relogement.
- [157] Une enquête réalisée par l'USH en 2011, sur les parcours de près de 22 000 ménages relogés dans le parc social, montre que seuls 30 % des ménages relogés l'ont été dans un logement neuf ou conventionné depuis moins de cinq ans. Cette proportion est de 16 % seulement en Ile-de-France et de 35 % dans les autres régions. Les ménages disposant de très faibles revenus sont davantage relogés dans le parc ancien que dans le neuf.
- [158] Dans 97 % des cas, les logements démolis avaient été construits avant 197, et connaissaient donc des loyers très bas. Les loyers des logements d'accueil des personnes relogées sont, dans 67 % des cas, plus élevés que ceux des logements quittés. Conséquence de cette augmentation des loyers, les restes à charge des personnes relogées augmentent pour près de la moitié des ménages (48 %) et l'APL ne compense tout ou partie de l'augmentation que dans les deux tiers des cas. Ainsi pour le tiers des ménages relogés, la hausse de la quittance est entièrement supportée hors APL. Ces éléments ne remettent en cause ni le bien-fondé des opérations, ni l'amélioration des conditions d'habitation qu'elles permettent mais soulignent le décrochage du pouvoir solvabilisateur de l'APL dans les opérations neuves.

[159] Dans ces conditions, l'atteinte d'un objectif de mixité sociale paraît fortement contrainte. Ces difficultés révélées à l'occasion des opérations de rénovation urbaine, ne sont en réalité pas nouvelles puisque plusieurs études avaient déjà établi qu'au sein du parc HLM, les logements occupés par les ménages relativement aisés ne sont pas situés aux mêmes endroits que ceux occupés par les ménages plus défavorisés<sup>29</sup>.

### **3.3. Les aides personnelles aux propriétaires apparaissent de moins en moins adaptées**

#### **3.3.1. Les aides personnelles aux propriétaires poursuivent plusieurs objectifs**

[160] Chacune des trois aides personnelles – ALF – ALS – APL est susceptible d'être versée à des ménages propriétaires de leur logement, sous condition de ressources. Elles viennent solvabiliser en partie les mensualités de remboursement des emprunts contractés soit pour acquérir un logement, neuf ou ancien (aide aux propriétaires accédants), soit pour effectuer des travaux d'amélioration (aides aux propriétaires sans charge d'accession).

[161] Les aides personnelles participent donc à la fois à la politique d'amélioration du parc occupé par les propriétaires, et à la politique générale de promotion de l'accession à la propriété. Cette dernière est fondée sur l'idée que l'accession à la propriété peut être considérée comme une sécurité économique de long terme à laquelle les ménages aspirent et pour laquelle ils acceptent de consacrer une part plus importante de leur revenu que s'ils étaient locataires. Les aides personnelles à l'accession contribuent à ne pas exclure les ménages à revenus modestes de l'accès à cette sécurité et donc à rendre possibles leurs acquisitions, en les subventionnant.

[162] Mais, contrairement aux autres aides à l'accession, octroyées le plus souvent sous forme de prêt aidé au moment de l'acquisition, les aides personnelles varient dans le temps en fonction de l'évolution des revenus et du nombre de personnes à charge. Les ménages peuvent bénéficier des aides à l'accession pendant toute la durée du prêt ; le bénéfice de l'aide n'est pas limité au moment de l'achat du logement ou au moment du début des travaux d'amélioration. Cela confère aux aides à l'accession une double fonction dans la politique publique d'aide à l'accession des ménages modestes : au-delà de la solvabilisation des projets d'achat, elles constituent « un filet de sécurité » pour les ménages qui, ayant souscrit un prêt, connaissent une dégradation de leur situation financière ou une augmentation des charges de famille.

[163] Les aides personnelles des propriétaires représentent 8,6 % en effectif (soit 544 000 bénéficiaires) et 6 % en montant de l'ensemble des aides personnelles au logement fin 2010. En 2010, le bénéfice de ces aides était réservé aux ménages dont le revenu est inférieur à 2,08 SMIC pour un ménage de deux enfants en ALF (zone 2) et 2,23 SMIC pour le même ménage en APL. Ces seuils de revenu placent les bénéficiaires des aides personnelles à l'accession dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus. Les données transmises par la CNAF à la demande de la mission montrent que les bénéficiaires des aides personnelles à l'accession sont très majoritairement des familles avec enfants.

#### **3.3.2. Confrontées aux évolutions économiques et réglementaires récentes, les aides personnelles aux propriétaires sont un instrument en déshérence**

[164] La question de la pertinence de ces aides mérite d'être posée tant les évolutions actuelles minorent leur efficacité.

---

<sup>29</sup> « L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee », Alain Jacquot INSEE 2007 ; « Les effets du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », David Le Blanc et al., INSEE 1999

- [165] En premier lieu, le taux de diffusion des aides personnelles parmi les propriétaires accédants ne cesse de diminuer : il est passé de 17,1 % des accédants (soit 853 000 personnes) en 2000 à 10,7 % en 2010<sup>30</sup> (soit 544 000 personnes), et le flux annuel des nouveaux allocataires a été divisé par deux entre 2005 et 2010 avec 34 000 nouveaux bénéficiaires en 2010 (soit à peu près 5 % du flux annuel d'accédants à la propriété).
- [166] Cette relative désaffection trouve sans doute son explication dans l'effet de ciseaux qui existe entre des prix de cession dont la forte augmentation sur la période n'a été que partiellement compensée par la baisse des taux d'intérêt, et un barème des aides qui a été resserré sur les ménages aux revenus les plus modestes. Par ailleurs, alors que ces dernières années, les autres types d'aides à l'accession ont fait l'objet de multiples réformes (création en 2007 puis suppression fin 2010 d'un crédit d'impôt pour l'acquisition d'une résidence principale, création du prêt à taux zéro PTZ + en 2011 puis recentrage de cet outil en 2012), les aides personnelles semblent avoir été peu prises en compte dans ces évolutions.
- [167] Ces aides, comme les aides locatives, sont soumises à une réévaluation de leur montant en fonction des changements de situation pouvant affecter les bénéficiaires, avec application des mêmes mécanismes d'abattement et de neutralisation des ressources que les locataires. Les aides personnelles à l'accession ne sont donc pas un dispositif fortement sécurisant pour les ménages accédants et pour les organismes prêteurs.
- [168] En outre, le versement de l'aide est de droit, dès lors que le ménage remplit les conditions de ressources du barème, sans considération de l'opportunité ou de la viabilité du projet d'accession. A l'inverse, les aides à l'accession peuvent être sources d'iniquité puisqu'elles ne prennent en considération que les revenus des allocataires et pas les apports en capital.
- [169] Enfin, s'agissant des aides à l'amélioration destinées aux ménages déjà propriétaires de leur logement, qui ne sont pas comptabilisées à part et donc mal connues, elles apparaissent redondantes avec les aides versées par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat – ANAH. Un tel double circuit de financement pour un même objet mérite donc d'être réexaminé.

#### **4. LES AIDES PERSONNELLES CONSTITUENT UN OUTIL AUJOURD'HUI INSUFFISAMMENT EXPLOITE DE PREVENTION DES EXPULSIONS ET DE TRAITEMENT DES LOGEMENTS NON-DECENTS**

- [170] Les aides personnelles au logement occupent une place à part dans le système de prestations sociales puisqu'elles sont affectées par nature à un bien précis, le logement. Outre les conditions de ressources et de résidence, l'aide est en effet attribuée :
- a) à condition d'avoir effectivement une charge de logement, loyer ou échéance de remboursement du prêt en cas d'aide à l'accession ;
  - b) à condition que ce logement soit la résidence principale de l'intéressé ;
  - c) à condition que ce logement soit décent et réponde à des normes minimales de confort, de superficie, et de sécurité. La condition de décence résulte de l'obligation légale mise à la charge du bailleur, de délivrer à son locataire un logement décent.
- [171] Ce caractère affecté des aides personnelles leur confère un rôle de levier pour contribuer tant à la prévention des expulsions locatives, qu'à la lutte contre l'habitat indigne. Ce potentiel est insuffisamment exploité aujourd'hui.

---

<sup>30</sup> Source Comptes du logement

#### **4.1. *Mieux utilisées, les aides personnelles au logement pourraient contribuer plus efficacement à la prévention des expulsions locatives***

##### **4.1.1. Les CAF sont l'un des acteurs impliqués dans la détection et le traitement des situations d'impayés de loyers**

4.1.1.1. L'aide étant conditionnée au paiement du loyer, les CAF sont amenées à connaître et traiter des situations d'impayés de loyer, signes d'une fragilité pouvant entraîner l'expulsion du logement

[172] L'évolution divergente des revenus et du coût du logement a fragilisé la situation des locataires aux revenus modestes. L'existence de taux d'effort prohibitifs, y compris après versement d'une aide personnelle au logement, se traduit, pour les ménages concernés, par des difficultés à assurer le paiement du loyer. Les situations d'impayés de loyer, mesurées par les dernières enquêtes logement de l'INSEE en 1996 et 2006<sup>31</sup>, sont de plus en plus répandues : elles concernaient 3,5 % des locataires en 1996, et 4,8 % en 2006, soit 480.000 ménages, dont les deux tiers sont bénéficiaires d'une aide au logement. Les locataires du secteur privé bénéficiant d'une aide personnelle au logement sont ceux pour lesquels l'augmentation des situations d'impayés de loyer est la plus forte en 10 ans : ces situations font plus que doubler sur la période, passant de 55.000 à 124.000 ménages.

[173] Ces situations d'impayés de loyers, si elles ne sont pas résorbées, peuvent aboutir à l'expulsion du logement, au terme d'une procédure relativement complexe et longue. Depuis la loi du 29 juillet 1998 qui a instauré juridiquement une phase « pré-contentieuse » permettant de mieux appréhender la situation des locataires de bonne foi en situation d'impayés de loyer, plusieurs dispositifs de prévention des expulsions ont été mis en œuvre, faisant intervenir tant les bailleurs publics et privés, que les pouvoirs publics (conseil général à travers les aides du fonds de solidarité logement – FSL - et l'accompagnement social, Etat pour le pilotage d'ensemble, le relogement si nécessaire, et en aval, pour l'exécution des décisions de justice et l'indemnisation des bailleurs en cas de non exécution).

[174] Les organismes payeurs des aides personnelles au logement sont également partie prenante de ces dispositifs puisque le bénéfice de l'aide est conditionné au paiement du loyer. Ils ont donc connaissance des situations d'impayés des allocataires d'une aide au logement, et peuvent, sous certaines conditions, maintenir le paiement de l'aide en cas d'impayés de loyer, et verser l'aide directement au bailleur, contribuant ainsi au maintien dans les lieux des locataires.

4.1.1.2. La gestion des impayés de loyers des bénéficiaires d'une aide au logement est marquée par une implication trop hétérogène des CAF

[175] La convention d'objectifs et de gestion de la branche famille, pour 2009-2012, déclinée par une lettre circulaire de la CNAF du 7 octobre 2009, préconisait aux CAF de s'impliquer dans une gestion active et partenariale des situations d'impayés de loyers liées aux allocations logement ALS et ALF. Leur compétence a été étendue en 2011 au traitement des impayés de loyer APL, auparavant gérés par les services de l'Etat au titre des compétences des anciennes commissions départementales de l'aide personnelle au logement (CDAPL), supprimées par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

---

<sup>31</sup> L'enquête logement 2006 est la dernière source disponible sur ce sujet

- [176] Dans les textes, l'intervention des CAF s'organise autour de plusieurs étapes qui sont décisives pour éviter qu'une situation d'impayé de loyer ne s'aggrave :
- les bailleurs ont l'obligation de déclarer l'impayé de loyer à la CAF, soit spontanément, soit à l'occasion de l'appel des loyers réalisé annuellement pour vérifier les droits en cours ; or plus la détection de l'impayé est précoce, plus la résorption de la dette locative est envisageable ;
  - en cas d'impayé, la CAF verse l'aide en tiers payant, et sollicite le bailleur pour qu'un plan d'apurement soit négocié avec le locataire ; la CAF peut accompagner ce dernier dans cette démarche ; le locataire doit reprendre le paiement de son loyer, déduction faite de l'aide ;
  - la CAF vérifie la bonne exécution du plan d'apurement, qui conditionne le maintien du versement de l'aide ; l'aide au logement est en effet suspendue en l'absence de plan d'apurement ou en cas de non respect du plan. En juin 2011, près de 12 % des allocataires en situation d'impayés faisaient l'objet d'une mesure de suspension de l'aide.
- [177] Les investigations de la mission dans quatre départements ont montré que l'intervention d'un travailleur social de la CAF dans une médiation entre un allocataire et son bailleur pour faire adopter un plan d'apurement viable par rapport au budget de la famille, produit des effets positifs et mesurables sur la résorption de la dette locative. Il apparaît également que le signalement d'un impayé peut être le signe d'une fragilité sociale qui n'est pas visible pour le service social de secteur. La mission a enfin constaté qu'à l'occasion du transfert de la gestion des impayés d'APL, qui a été absorbé au cours de l'année 2011, les CAF ont pu nouer des relations de travail étroites avec les bailleurs sociaux, dont la plupart organisent en interne le traitement des impayés, et que s'agissant des bailleurs privés il était possible de les sensibiliser effectivement à leur obligation de déclaration des impayés.
- [178] Il faut noter toutefois que l'absence de pilotage ferme et exigeant de ces questions par la CNAF induit une hétérogénéité assez marquée de l'implication des CAF.
- [179] Ces constats établissent à la fois l'intérêt d'une implication active des CAF, et les principales faiblesses du dispositif en place : l'accompagnement lorsqu'il existe est réservé aux allocataires ayant des charges de famille ; son efficacité est conditionnée à la précocité du signalement par le bailleur (public ou privé) pour que la dette soit résorbable, et à la recherche de solutions partagées avec les autres acteurs impliqués dans la prévention des expulsions, les CAF ne détenant pas la totalité des réponses notamment lorsqu'un relogement s'avère nécessaire eu égard au déséquilibre entre les ressources du ménage et ses charges, ou lorsqu'une aide du FSL est nécessaire pour résorber la dette qui s'est accumulée, ou encore lorsque la situation d'impayé de loyer est le signe d'un cumul de difficultés rendant nécessaire le dépôt d'un dossier de surendettement.
- [180] Dans ce circuit complexe, et lorsque par ailleurs les charges s'accroissent sur la liquidation des droits, le risque d'une gestion purement administrative des dossiers d'impayés par les CAF n'est pas à écarter. Or, sans insertion dans une politique d'ensemble, l'intervention des CAF peut se traduire par des suspensions d'aide « à l'aveugle », qui fragilisent les efforts de maintien dans le logement menés par les partenaires. L'ensemble des acteurs locaux interrogés par la mission notent en effet que les démarches de prévention des expulsions fonctionnent tant que l'aide au logement est versée. Si elle est suspendue, la dette des locataires ne peut que se creuser très rapidement, rendant illusoire sa résorption ultérieure.
- [181] A cet égard il convient de souligner que la réglementation applicable en matière de suspension des aides au logement n'est pas pertinente car elle prévoit d'en faire un instrument préventif, de manière à respecter le principe selon lequel l'aide n'est pas due sans paiement du loyer sauf exception ; or il faudrait plutôt la réserver aux cas où l'expulsion apparaît comme un aboutissement inévitable.

[182] Pour être pertinente l'action des CAF doit donc s'insérer dans une politique d'ensemble cohérente. Or la politique de prévention des expulsions se caractérise aujourd'hui par une multiplicité d'acteurs qui détiennent des compétences complémentaires et dont l'intervention manque de réactivité et de coordination.

**4.1.2. Pour être pleinement efficace, l'action des CAF suppose une bonne articulation avec les acteurs impliqués dans la chaîne de prévention des expulsions, politique qui souffre aujourd'hui d'un manque de réactivité et de coordination**

[183] Les mécanismes de prévention des expulsions sont d'autant plus efficaces que la fragilité révélée par une situation d'impayé de loyer est détectée précocement. La réussite des démarches de prévention suppose également de donner toute sa chance à une phase amiable accordant les intérêts du locataire et du bailleur, la question principale à résoudre pour permettre le maintien dans les lieux des locataires de bonne foi étant la viabilité du plan de remboursement. Les situations pour lesquelles le maintien dans les lieux n'est pas envisageable sont en effet de deux natures : soit les charges de loyer sont durablement hors de portée des ressources du locataire, et il faut donc envisager un relogement, soit le locataire est de mauvaise foi et la procédure d'expulsion doit être menée à son terme.

[184] L'ensemble des acteurs impliqués doivent donc travailler dans le même sens, et s'accorder sur les critères d'appréciation des situations, de manière à ce que la procédure soit rapide, lisible et prévisible pour les deux parties, bailleur et locataire. Or il existe des marges de progression importante en la matière.

[185] Tout d'abord, s'agissant des critères d'appréciation des situations, l'articulation entre les modalités de traitement des impayés par les CAF et les règles d'intervention des fonds de solidarité logement (FSL) est loin d'être optimale. Les FSL, dont la responsabilité incombe aux conseils généraux depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, accordent des aides financières aux personnes en difficulté pour leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. S'agissant des aides au maintien dans les lieux, les FSL accordent des subventions ou des prêts permettant de résorber la dette locative<sup>32</sup>. Chaque département fixe son règlement d'intervention, avec un barème d'éligibilité en termes de ressources, de taux d'effort, de période probatoire, d'engagement des bailleurs, d'ancienneté de la dette, sans tenir compte de la réglementation applicable en matière d'aides au logement. Il n'est donc pas possible de déterminer, de manière simple, si les bénéficiaires d'une aide au logement en situation d'impayés ont droit aux aides du FSL « maintien » ; les critères d'appréciation de la viabilité des plans d'apurement, très variables, ne font pas l'objet d'une réflexion commune entre CAF et services du conseil général.

[186] Ensuite, l'existence d'impayés de loyer peut être liée à une fragilité récente, (événement affectant les revenus du ménage) mais peut également être révélatrice d'un cumul de difficultés, et notamment d'une situation de surendettement. Or la mission n'a pu que constater que les situations de surendettement des ménages ne font l'objet que d'un traitement administratif et judiciaire, sans réelle politique de prévention ou d'accompagnement, et de surcroît de manière très isolée par rapport aux interventions des acteurs impliqués dans la résolution des difficultés sociales.

---

<sup>32</sup> D'un montant total de 62 M€ en 2008 pour 65.000 bénéficiaires. 2008 est la dernière année connue par le ministère du logement, les départements ne transmettant plus les statistiques de manière exhaustive.

[187] Enfin, l'ensemble de la chaîne de prévention des expulsions manque de réactivité. S'agissant des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement, les délais prévus par la réglementation en matière de signalement et de traitement des impayés sont trop longs. Il peut s'écouler un délai de six mois entre le non paiement d'une échéance de loyer et le signalement à la CAF, puis à nouveau six mois avant que ne débute le remboursement de la dette locative. Les délais règlementaires permettent donc que la dette s'accumule pendant un an, ce qui la rend beaucoup plus difficile à résorber par la suite.

#### **4.2. Les aides personnelles ne jouent pas assez leur rôle de levier pour lutter contre l'habitat indigne et non-décent**

##### **4.2.1. La lutte contre la non-décence des logements ne constitue pas une priorité structurante pour le réseau des CAF**

###### 4.2.1.1. Les aides au logement sont versées sous condition de décence du logement

[188] La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, prévoit que le logement doit répondre à certaines caractéristiques de décence pour être loué et ouvrir droit à l'allocation logement (ALS et ALF), les logements conventionnés au titre de l'APL étant réputés être décents. Cette notion s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement mais aussi par rapport à des normes de sécurité et de salubrité.

[189] Intégré dans la politique plus générale de lutte contre l'habitat indigne menée par les autorités publiques, qui concernerait entre 400.000 et 600.000 logements<sup>33</sup>, le traitement des situations de non-décence des logements relève, pour sa résolution, des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire. La décence du logement est en effet une obligation qui s'impose aux propriétaires bailleurs au titre de leurs obligations d'entretien des logements mis en location. Si le logement loué est indécent, il appartient au locataire de demander sa mise en conformité au bailleur. En cas de refus, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis exercer son droit par les voies et moyens d'un recours devant la juridiction civile. La demande de mise en conformité ne porte pas atteinte à la validité du contrat de location et le locataire n'est donc pas exonéré de ses obligations, et notamment pas du paiement du loyer, au contraire des situations d'insalubrité ou de péril, qui entraînent l'exercice de pouvoir de police contraignant à l'égard des propriétaires.

[190] Les incidences de la non-décence en matière de droit à l'allocation logement s'inscrivent dans cette limite. Le bailleur doit déclarer, sur l'attestation de loyer jointe à la demande d'aide au logement, le caractère décent du logement loué. Les CAF peuvent être informées de la non-décence par signalement, et sont habilitées à procéder à des vérifications sur place. Si la non-décence est vérifiée, le versement de l'allocation logement en tiers payant doit être refusé et, pour pouvoir continuer à percevoir l'aide, le locataire est invité à entamer une démarche amiable ou judiciaire auprès de son bailleur visant à demander la mise en conformité de son logement.

---

<sup>33</sup> Source ANAH agence nationale d'amélioration de l'habitat

[191] Ne disposant pas de pouvoir spécifique pour remédier aux situations d'indécence (lorsqu'elles ne sont pas caractérisées comme insalubres ou périlleuses), les autorités publiques en charge de la lutte contre le logement indigne concentrent leurs efforts sur les situations les plus préoccupantes, ainsi que la mission l'a constaté lors de ses investigations. Pour autant, la non-décence d'un logement peut entraîner une dégradation plus ou moins rapide de son état et aboutir à des situations d'indignité, qui auraient pu être évitées. La mise en conformité des logements au titre de la décence peut ainsi constituer un outil efficace d'amélioration de l'état du parc de logement et de lutte contre les processus de dégradation. Le vecteur que constitue la conditionnalité du versement de l'aide au logement doit donc pouvoir être utilisé le mieux possible.

4.2.1.2. Malgré certaines initiatives, la lutte contre la non-décence des logements ne constitue pas une priorité structurante du réseau des CAF

[192] La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 a prévu la systématisation, par les CAF, d'un socle de service portant sur le repérage, le diagnostic des logements non décents, comprenant une offre de contact et de soutien de travail social aux familles concernées ; ainsi qu'une participation active des CAF dans les instances et dispositifs partenariaux contribuant à la lutte contre l'habitat indigne.

[193] La lettre-circulaire du 7 octobre 2009 a précisé ces orientations en indiquant aux CAF l'étendue de leurs compétences et en précisant l'ensemble des démarches qu'elles pouvaient entreprendre pour participer à la lutte contre les situations d'indécence des logements, à différentes étapes : informer et sensibiliser les allocataires, détecter de manière pro-active les situations, s'assurer de la transmission des signalements des autorités publiques, procéder au diagnostic de non-décence, traiter sur le plan de droits aux allocations logement les situations détectées ou signalées, proposer un accompagnement aux allocataires, s'impliquer auprès du pôle de lutte contre le logement indigne pour que les situations signalées fasse l'objet d'un traitement et que l'indécence soit résorbée.

[194] Le bilan à mi-étape de la COG reflète une implication institutionnelle pour la quasi-totalité des CAF, mais sur le plan opérationnel, l'implication est très hétérogène et aucun indicateur de résultat n'est disponible. Le système d'information de la CNAF ne permet pas par ailleurs de mesurer les conséquences de cette activité sur les droits aux allocations logement, puisque la variable « décence » n'est renseignée que pour un allocataire sur deux.

[195] Les visites effectuées par la mission témoignent pourtant de l'intérêt des démarches actives menées par certaines CAF et des limites des outils dont elles disposent. Dans le Pas de Calais notamment, la préoccupation du traitement des logements indécents s'est concrétisée dans une politique très active, à la fois en terme de repérage, par envoi de questionnaires aux allocataires, de traitement des situations, et de suivi dans un applicatif dédié.

**4.2.2. La réglementation et les outils de la politique de lutte contre l'indécence ne sont pas efficaces**

[196] Les outils, tant réglementaires qu'opérationnels dont disposent les CAF pour traiter les situations de non décence des logements, apparaissent inadaptés ou insuffisants.

4.2.2.1. En prévoyant de priver le locataire qui signale une situation d'indécence du bénéfice de l'aide au logement, la réglementation actuelle est particulièrement inadaptée

[197] La suspension de l'AL en cas d'indécence du logement pénalise le locataire qui signale la situation, et non le propriétaire à qui incombe pourtant la responsabilité de louer un logement décent. Il y a donc une inadéquation radicale de la réglementation que l'ensemble des interlocuteurs de la mission a relevée.

[198] Par ailleurs, la suspension du tiers payant, obligatoire en cas d'indécence, aboutit le plus souvent à ajouter une situation d'impayé de loyer à une situation d'indécence du logement. En effet, confronté à l'indécence de son logement, le locataire peut être amené à estimer ne plus devoir payer son loyer, ce qui le met en faute vis-à-vis du bailleur. En cas d'impayé de loyer, si un plan d'apurement est mis en œuvre, le tiers payant est pourtant obligatoire et les deux réglementations sont d'application contradictoire donc impossible.

[199] C'est la raison pour laquelle les CAF sont assez démunies devant ces procédures et ne savent pas comment manier la suspension de l'aide au logement en cas d'indécence avérée ; et ce d'autant que toutes sortes de situations peuvent se produire :

- soit le bailleur est de bonne foi mais n'a pas les moyens d'effectuer les travaux nécessaires, en ce cas la suspension de l'aide au logement et du tiers payant ne résout aucunement la situation mais risque de l'envenimer si le locataire, également de bonne foi, ne peut plus payer son loyer faute de percevoir l'allocation ;
- soit le bailleur est de mauvaise foi et loue intentionnellement un bien dégradé (pratiques des marchands de sommeil) et la suspension de l'aide au logement pénalise injustement un locataire qui devrait faire l'objet d'un relogement prioritaire ;
- soit la situation est intermédiaire, plus ou moins conflictuelle, le bailleur estimant que le locataire est responsable de la dégradation du logement, qu'il est mauvais payeur et a déjà par le passé manqué des échéances de loyer ; le locataire estimant de son côté que le logement n'est pas décent et utilisant le non-paiement du loyer pour inciter son propriétaire à effectuer les travaux nécessaires.

[200] Il convient donc de transformer la suspension de l'aide en outil incitatif pour le bailleur, l'objectif étant d'améliorer l'état du logement.

4.2.2.2. L'absence, dans le système d'information des CAF, de suivi des logements prive d'opérationnalité la lutte contre les situations de non-décence.

[201] Dans l'état actuel du système d'information CRISTAL, un logement repéré et diagnostiqué comme indécet par une CAF ne sera plus identifié comme tel après le départ de l'allocataire et son remplacement par un nouveau locataire demandant l'aide personnelle. Cela constitue l'une des principales faiblesses de la lutte contre l'habitat indécet puisque dès lors que la plupart des allocataires signalant l'indécence de leur logement le font au moment de leur départ des lieux, la plupart des signalements ne peuvent être suivis par les CAF.

[202] CRISTAL ne connaît en effet que les allocataires. Des requêtes spécifiques que seuls certains agents peuvent effectuer permettent de consolider des informations sur les bailleurs et donc, à certaines conditions, les logements.

[203] Or le repérage systématisé et codifié des logements permettrait d'une part de suivre les logements indécents et d'empêcher le versement d'une aide au logement lorsqu'il y a changement d'allocataire ; et d'autre part cela permettrait d'alimenter, comme la loi l'a prévu, la base de repérage et de traitement de l'habitat indigne développée par le ministère du logement au niveau national et local.

## **5. POUR RENDRE LE SYSTEME DES AIDES PERSONNELLES PLUS EFFICIENT, PLUSIEURS EVOLUTIONS SONT POSSIBLES**

[204] Les aides personnelles au logement constituent un instrument majeur de redistribution en faveur des ménages modestes et contribuent à sécuriser leur capacité à accéder à un logement ou s'y maintenir. Leur efficacité sur le plan social, se double d'un potentiel encore insuffisamment exploité mais réel de résorption de l'habitat indigne dans le parc privé. Elles sont enfin un élément essentiel de l'équilibre général du logement social.

[205] Pourtant leur efficience s'est détériorée pendant la dernière décennie sous l'effet d'une double déconnexion avec la réalité des marchés du logement et de la situation des bénéficiaires dont l'activité et les revenus sont précaires. Aujourd'hui cette perte d'efficacité peut être considérée comme touchant une partie seulement des bénéficiaires, dont les taux d'effort sont devenus prohibitifs malgré le bénéfice de l'aide.

[206] Compte-tenu du dynamisme propre de la dépense d'aides personnelles, l'absence de réforme du système actuel aurait un coût important pour les finances publiques (plus de 300 millions d'euros supplémentaires par an si l'actualisation du barème prévue par la loi est appliquée) et accentuerait encore la déconnexion des aides avec les marchés du logement et la situation des ménages modestes.

[207] La mission préconise plusieurs pistes d'évolution du système des aides personnelles afin d'en accroître l'efficacité. Ces pistes sont guidées par les principes suivants :

- L'augmentation de l'offre de logements, à prix libre ou maîtrisé, n'emportera tous ses effets que complétée par un système d'aides personnelles efficace et ciblé sur les personnes qui, là où elles vivent aujourd'hui, supportent des taux d'effort trop élevés pour accéder à un logement ou s'y maintenir.
- L'aide, dans ses modalités, doit véritablement aider, c'est-à-dire être versée au bon moment et à bon escient lorsque la situation des bénéficiaires est déjà marquée par une forte précarité.
- Le renforcement de l'efficacité des aides est décisif pour fluidifier les parcours résidentiels et favoriser la mixité sociale.
- L'affectation de l'aide au paiement d'un loyer pour un logement décent est utile et conduit à écarter l'hypothèse d'une transformation des aides personnelles en prestations seulement financières.

[208] Il convient de rappeler qu'aux conditions de croissance des dix dernières années des loyers et charges, et des revenus des allocataires, maintenir à un niveau constant le taux d'effort des bénéficiaires des aides personnelles au logement conduit à ce que le montant total de ces aides augmente plus rapidement que le PIB<sup>34</sup>. Le maintien du poids des aides par rapport au PIB, sauf à établir un contrôle de la croissance des loyers, entraîne nécessairement une diminution globale du pouvoir d'achat des aides et donc une hausse générale des taux d'effort.

---

<sup>34</sup> Voir le rapport thématique n°1 à ce sujet.

[209] L'augmentation du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles, même ciblé sur une part seulement des allocataires, implique nécessairement un surcroît de dépenses en direction de ces allocataires. Pour financer cet effort supplémentaire, dont le montant est estimé plus loin, plusieurs types de solidarité sont possibles : la solidarité nationale avec l'apport de nouveaux financements, ou, à masse constante, une solidarité entre bénéficiaires actuels des aides personnelles habitant respectivement dans le parc public et dans le parc privé, ou dans les zones chères et moins chères, redistribution qui soulève des questions d'équité qu'il n'appartient pas à la mission de trancher.

### **5.1. Les évolutions du barème doivent viser à mieux solvabiliser les locataires supportant des taux d'effort prohibitifs**

#### **5.1.1. Cibler davantage le bénéfice des aides personnelles pour les étudiants**

[210] Dès lors que les aides personnelles au logement sont un élément décisif de l'autonomie des jeunes, il n'est pas envisageable de les priver du droit à cette prestation. Toute recommandation d'évolution doit donc poser comme préalable la préservation de la possibilité pour tout étudiant (ou jeune adulte) de bénéficier d'une aide personnelle s'il fait le choix de la demander.

[211] En revanche, la mission considère que la question du cumul de cette aide avec un avantage fiscal pour les familles pose une question d'équité et d'efficience de la dépense publique. Les aides personnelles au logement sont une prestation sociale extrêmement ciblée sur les ménages les plus modestes. Dans ce cadre, la possibilité pour des familles, quel que soit leur niveau de revenu, de les percevoir en raison de la présence au sein du foyer d'un étudiant ou parce que celle-ci verse une pension à son enfant, est de ce point de vue incohérente.

**Recommandation n°1 : Poser le principe que le choix de demander une aide personnelle au logement exclurait pour la famille la possibilité de rattacher le bénéficiaire à son foyer fiscal ou de déduire les pensions qui lui sont versées.**

[212] La mission estime cependant qu'il n'est pas illégitime que les décohabitations contraintes (lorsqu'un étudiant doit changer d'agglomération pour suivre la filière de son choix dans l'enseignement supérieur) soient prises en charge par la solidarité nationale et donc les aides personnelles au logement.

[213] De même, l'interdiction du cumul pour les étudiants boursiers présenterait des difficultés trop grandes, pour les étudiants eux-mêmes ou pour leur famille. En effet, s'ils devaient renoncer à l'aide personnelle au logement cela serait équivalent, en termes de revenus à la perte de la bourse. Pour ces étudiants, compte-tenu des conditions de logement des ménages modestes, la perte d'une aide à la décohabitation pourrait menacer la poursuite de leurs études. A l'inverse, s'ils devaient renoncer au rattachement fiscal, cela pourrait avoir pour conséquence de rendre impossible des familles ne l'étant pas actuellement. Enfin et surtout, il est possible de considérer que s'agissant des étudiants boursiers, les familles ont des niveaux de revenu tels qu'il n'est pas illégitime que leurs enfants et donc même indirectement les familles elles-mêmes perçoivent l'aide au logement.

**Recommandation n°2 : Prévoir une exception à la règle de non cumul pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle du foyer fiscal de leurs parents ainsi que pour les étudiants boursiers.**

[214] Les mesures recommandées par la mission permettraient une économie inférieure aux 400 millions d'euros de la réforme avortée de 2010 qui imposait la règle du non-cumul dans tous les cas. Il n'a pas été possible d'établir un chiffrage précis de ces mesures, d'autant qu'aux économies réalisées, il faudrait retrancher le coût de gestion pour les caisses de sécurité sociale du contrôle du non cumul. La mission considère néanmoins que ces solutions permettraient des économies substantielles, tout en préservant pour les étudiants et les familles qui en ont besoin la possibilité de bénéficier de la solidarité nationale.

### **5.1.2. Scenarii d'évolution pour l'architecture du barème applicable aux locataires**

[215] En secteur locatif, outre l'augmentation généralisée des taux d'effort des bénéficiaires, la perte d'efficacité des aides personnelles se mesure à l'hétérogénéité de ces taux d'effort, selon le parc (social ou libre), la localisation (surtout pour le parc libre), l'ancienneté de l'occupant (dans le cas du parc libre) ou l'ancienneté du logement (dans le cas du parc social).

[216] Eu égard à l'importance des dépenses d'aides personnelles, et au nombre de ménages modestes qui seraient affectés, toute réforme du barème a un impact considérable. La mission formule donc plusieurs scenarii d'évolution, dont elle examine les avantages, les faiblesses, les conditions de mise en œuvre et de financement.

#### **5.1.2.1. Le scénario d'un maintien du barème actuel n'améliorerait pas l'efficacité des aides**

[217] Un tel scénario permettrait de simplifier la réglementation sur les aides personnelles au logement puisque, dès lors que le barème des aides ne changerait pas, il serait possible d'envisager, pour le secteur locatif au moins l'unification juridique des trois aides, APL, ALF et ALS. Une telle réforme contribuerait utilement à l'objectif de simplification pour les usagers, pour la gestion par les caisses de sécurité sociale et pour le pilotage ministériel. Néanmoins une telle perspective aurait des implications sur les circuits de financement des aides et donc sur le rôle dévolu à chacun des financeurs (Etat, FNAL, FNPF essentiellement). La mission n'a pas audité ces questions qui mériteraient une étude supplémentaire.

[218] Toutefois, dans l'hypothèse d'un maintien du dispositif actuel, l'écart continuerait de s'accroître entre les loyers-plafonds des aides, actualisés en fonction de l'IRL en application de la loi dite « DALO », et les loyers du parc libre et du parc social, qui augmentent plus rapidement. Les ménages à bas revenu auraient donc de plus en plus de mal à se loger dans le parc privé et les difficultés d'accès des plus modestes au parc public neuf se renforceraient également.

[219] Compte-tenu du coût de l'actualisation à l'IRL (plus de 300 millions d'euros pour un IRL à 2 %), on ne peut pas non plus écarter que ne se reproduisent des dérogations aux règles légales d'actualisation, comme celle opérée en 2012, eu égard aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques, renforçant ainsi l'écart avec l'évolution réelle des loyers.

[220] Dans cette perspective, l'amélioration de l'accès et du maintien dans le logement des ménages modestes reposerait presque exclusivement sur le recours au parc social, avec une utilisation plus affirmée du contingent préfectoral et la construction de logements sociaux supplémentaires. Néanmoins, si ces dernières évolutions sont nécessaires, leur mise en œuvre sans amélioration du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles emporterait des effets peu souhaitables. En premier lieu, parce qu'en termes de calendrier la construction de logements neufs en nombre suffisant pour loger les ménages modestes là où ils se trouvent ne saurait être envisagée à très court terme. En l'attente il faudrait accepter que les ménages continuent à supporter des taux d'effort prohibitifs. D'autre part, cela reviendrait à renoncer, au moins partiellement, aux objectifs de mixité en acceptant la perte de solvabilisation des ménages modestes dans le parc privé. Enfin, compte-tenu des contraintes de financement qui pèsent sur la construction des logements sociaux, il convient de rappeler que pour certains ménages le parc public neuf lui-même est devenu inaccessible.

5.1.2.2. La situation très différente des locataires dans le parc privé et dans le parc public pourrait justifier la constitution de deux barèmes distincts

[221] L'amélioration de l'efficacité des aides personnelles au logement impose de mieux les articuler à la réalité des charges qu'elles sont censées couvrir et donc de limiter les écarts avec les niveaux de loyer auxquels sont confrontés les ménages. Or le niveau des loyers dans le secteur locatif obéit à des déterminants très différents dans le parc locatif privé et dans le parc social ; il peut donc sembler nécessaire d'établir des paramètres de barème distincts dans chacun de ces parcs, l'objectif étant de résorber les situations où des ménages bénéficiaires supportent, malgré l'aide, des taux d'effort prohibitifs.

[222] La différenciation du barème étudiée dans le présent scénario permettrait de :

- mieux différencier les loyers plafonds du barème dans le parc libre en fonction de la réalité des loyers de marché ;
- réformer le mode de calcul de l'APL dans le parc public afin que son pouvoir solvabilisateur soit garanti par un taux d'effort unique.

[223] Il importe de souligner que cette réforme du barème n'implique aucun transfert d'enveloppe entre APL et aides au secteur libre, ALS et ALF, mais un nouveau mode de répartition au sein de chacune de ces enveloppes.

5.1.2.3. Dans le parc public, le mode de calcul de l'APL pourrait viser un taux d'effort par unité de consommation

[224] Dans le parc social, où les pouvoirs publics maîtrisent à la fois le niveau des loyers et le montant de l'aide, il semble possible de simplifier les modalités actuelles de calcul de l'APL, de manière à garantir un pilotage effectif de son pouvoir solvabilisateur. Le barème de l'APL pourrait être réformé de manière à ce qu'il vise explicitement un taux d'effort par unité de consommation, ce qui permet d'égaliser les taux d'effort des ménages occupant le parc social en tenant compte de leur loyer et de leurs charges de famille, sans que pour autant le barème de l'APL soit lui-même assujéti à des conditions de loyer plafond et de zonage. Ce mode de calcul garantirait que l'accès au parc social ne puisse être refusé pour cause d'insuffisance des revenus et que l'accès aux logements neufs soit ouvert à l'ensemble des ménages bénéficiaires.

[225] Une expérimentation de ce nouveau barème, auprès de quelques bailleurs ou sur un territoire donné, permettrait d'en tester les conditions techniques, et d'en évaluer, sur la base d'un cahier des charges défini préalablement, les avantages et les inconvénients en termes de pilotage de la dépense, d'effets sur les conditions d'occupation du parc, sur la mobilité et la mixité, sur la situation des différents allocataires et enfin sur la politique des loyers pratiqués par les organismes.

**Recommandation n°3 : Option 3.A, expérimenter la modification des paramètres de calcul de l'APL de manière à viser un taux d'effort unique par unité de consommation.**

[226] La formule de calcul de l'aide serait la suivante : aide = loyer + charges - x % des revenus par unité de consommation. Le niveau de ce taux d'effort unique par unité de consommation (x) peut être fixé de manière à ne pas augmenter l'enveloppe des APL actuellement versée ; sa détermination nécessite donc une expertise complémentaire approfondie. Pour mettre en œuvre cette réforme, à masse financière inchangée, deux hypothèses sont possibles : soit le taux d'effort unique s'applique de manière immédiate à l'ensemble des bénéficiaires actuels d'une APL, ce qui aboutit à majorer les taux d'effort aujourd'hui très faibles et à minorer les taux d'effort très importants ; soit la réforme ne s'applique que pour les nouveaux entrants dans le parc social et produira ses effets à moyen terme. Dans ce deuxième cas de figure, il pourrait être envisagé de consacrer dès maintenant des moyens supplémentaires pour ramener les taux d'effort aujourd'hui prohibitifs à la norme fixée pour les nouveaux entrants. A l'avenir, la maîtrise de la dépense reposerait soit sur la variation du taux d'effort unique (x) soit sur le niveau des loyers.

[227] L'expérimentation devrait permettre d'estimer le risque d'une augmentation des loyers pratiqués par les bailleurs sociaux, dès lors que ce mode de calcul de l'APL prendrait en charge la totalité de cette augmentation. Un tel effet pourrait être prévenu en régulant de manière plus contraignante qu'aujourd'hui les hausses de loyer que peuvent pratiquer les bailleurs sociaux.

[228] Cette formule de calcul aurait pour conséquence d'égaliser les taux d'effort quelle que soit la qualité du logement, ce qui peut présenter des avantages et des inconvénients par rapport à la situation actuelle<sup>35</sup> ; mais, elle présente l'avantage de permettre aux ménages, quel que soit leur revenu, d'accéder à des logements de même qualité.

[229] Concernant les charges, il conviendrait de réaliser une étude pour définir le périmètre des charges prises en compte dans le barème.

[230] Si une telle piste n'était pas retenue et qu'étaient conservées les caractéristiques actuelles des barèmes HLM et APL, il conviendrait au minimum d'améliorer l'articulation entre aides à la personne et aides à la pierre. Ce point conditionne l'efficacité concrète des unes et des autres et impose un pilotage public rénové.

**Recommandation n°3 : Option 3.B, rationaliser l'articulation entre l'APL et les aides à la pierre dans le secteur locatif social.**

[231] Cette rationalisation imposerait :

- de suivre de manière explicite la surface en m<sup>2</sup> de logement social financée en PLAI – PLUS – PLS solvabilisée par l'APL au loyer plafond, avec information du Parlement sur ce point ;
- de suivre les majorations et modulations de loyers pour en mesurer les effets ;
- d'unifier les zonages applicables à l'APL et aux loyers d'équilibre des opérations HLM ;
- de fixer les loyers-plafonds et les revenus d'exclusion de l'APL à un niveau cohérent avec les loyers-plafonds et les plafonds de ressources applicables au PLAI dans toutes les zones.

<sup>35</sup> A supposer qu'aujourd'hui les loyers du parc HLM reflètent la qualité des logements, ce qui n'est pas toujours le cas.

[232] Enfin la mission souligne qu'elle s'est limitée à formuler des scénarii d'évolution de l'APL : d'autres pistes, tendant à une révision plus globale de la politique des loyers dans le parc social, seraient à expertiser, comme la réaffectation des loyers en fonction des revenus des locataires, ou l'instauration de loyers progressifs. Ces évolutions touchent l'ensemble des locataires du parc social et dépassent ainsi le cadre d'analyse de la présente mission.

5.1.2.4. Dans le parc privé, le barème devrait mieux prendre en compte les zones où les bénéficiaires supportent aujourd'hui des taux d'effort très élevés

[233] L'efficacité des aides personnelles est aujourd'hui particulièrement remise en cause dans le secteur privé en raison de l'écart important entre les niveaux de loyers pratiqués et les loyers plafonds du barème actuel dans certains territoires. A court terme ni l'offre de logements conventionnés ni l'évolution de la demande de logements, elle-même liée au dynamisme des territoires, ne sauraient constituer une réponse pour les ménages, dont le nombre est estimé à au moins un million, qui supportent des taux d'effort prohibitifs.

[234] L'amélioration de l'efficacité des aides personnelles dans le secteur à loyers dits libres imposerait donc de mieux prendre en compte la réalité des loyers pratiqués dans les zones où une majorité des allocataires supporte un taux d'effort élevé.

[235] Dans cette perspective, il conviendrait, tout en conservant les trois zones actuelles, d'y ajouter un zonage plus fin permettant de rehausser le niveau des loyers-plafonds dans certains territoires. La définition des zones qu'il conviendrait de cibler prioritairement pour ce nouveau barème des aides personnelles au logement dans le parc privé renvoie à la notion de « tension » des marchés du logement.

[236] Il n'existe pas de définition unique ou univoque des zones dites « tendues ». D'une manière générale, les loyers, sont liés dans l'espace au revenu par ménage. Les zones où le prix des logements est le plus élevé ne sont donc pas nécessairement celles dont les ménages, *en moyenne*, ont le plus de mal à supporter le coût de leur logement. C'est la raison pour laquelle la mission estime que doivent être considérées comme prioritaires pour l'adaptation des loyers-plafonds du barème des aides personnelles, les zones où vivent des allocataires qui supportent tout à la fois de niveaux de loyers élevés et des taux d'effort considérés comme prohibitifs.

[237] Ce zonage plus fin, dès lors qu'il vise à mieux adapter les aides à la réalité des marchés du logement pourrait être défini au niveau des communes ; il y aurait donc potentiellement autant de zones que de communes concernées par la mesure d'augmentation du loyer plafond. En gestion, l'existence d'une multiplicité de zones ne pose pas de réelles difficultés pour les CAF, dès lors qu'il s'agit de lier un paramètre du calcul (le loyer plafond) à une commune plutôt qu'à une zone. Dès lors que le calcul est entièrement automatisé dans l'outil de gestion CRISTAL, la charge de travail pour les techniciens serait nulle une fois les modifications de l'outil réalisées. Quant aux allocataires, la complexité actuelle du barème leur interdit d'ores et déjà de comprendre le mode de calcul de leur aide ; le fait d'avoir un paramètre du barème différent d'une commune à l'autre serait vraisemblablement sans effet sur ce point.

- [238] Tout scénario d'augmentation ciblée des loyers-plafonds dans les zones chères impose cependant d'envisager la question du potentiel effet inflationniste de la mesure. La mission a consacré un chapitre à cette question dans le rapport thématique n°2, *les aides personnelles au logement dans la politique du logement*. Il en ressort qu'en 1991-1993, la forte augmentation de la masse d'aides distribuées a eu pour effet d'augmenter les loyers de certains types de logement sur certains marchés - les logements étudiants dans les agglomérations - ; même si l'ampleur de cet effet est incertaine compte-tenu des difficultés d'inclure dans l'analyse l'ensemble des éléments relatifs à la qualité des logements. Dans un contexte où les déterminants des loyers sont multiples, le rôle joué par les aides personnelles au logement dans l'évolution des prix reste sujet à incertitude.
- [239] Dans l'incertitude et afin de contrôler l'effet potentiel sur les niveaux des loyers d'une augmentation des loyers-plafonds dans certaines zones, la hausse des loyers-plafonds devrait être menée de manière expérimentale. L'objectif commun de ces expérimentations est de ramener le taux d'effort des ménages à un niveau soutenable ; s'agissant du paiement du seul loyer, il peut être considéré qu'un taux d'effort supérieur à 25 %, auquel il faut ajouter des charges représentant en moyenne 10 % de taux d'effort, entraîne des difficultés d'accès et de maintien pour un ménage.
- [240] La mission a obtenu de la CNAF des informations sur les taux d'effort médians et les loyers et le nombre d'allocataire par type d'aide pour l'ensemble des communes de France. Ces informations permettent de distinguer les communes dans lesquelles le taux d'effort de la majorité des allocataires est supérieur à 25 % et dans lesquelles le loyer moyen est supérieur à celui des autres communes. Afin de concentrer l'action sur les communes d'une certaine importance, la mission n'a retenu dans ces scénarii que les communes comportant plus de 500 allocataires dans le secteur dit libre (c'est-à-dire bénéficiaires de l'ALS ou de l'ALF). Il existe 216 communes regroupant 634 000 allocataires qui sur le territoire national rassemblent cumulativement ces trois conditions (plus de 500 allocataires, un taux d'effort médian pour le seul loyer supérieur ou égal à 25 % et un loyer moyen supérieur au loyer moyen de l'ensemble des allocataires).
- [241] Dans le cadre du fonctionnement actuel du marché du logement, toute augmentation des loyers-plafonds devrait être menée à titre expérimental afin d'en étudier les conséquences sur les taux d'effort des ménages, sur les niveaux des loyers, et sur les conditions d'accès au logement dans ces territoires.

**Recommandation n°4 : Option 4.A, expérimenter dans un nombre limité de communes une augmentation des loyers-plafonds de manière à ramener le taux d'effort net des allocataires à un maximum de 25 % de leurs ressources.**

- [242] Cette expérimentation pourrait porter sur les 9 communes répondant aux critères qui comportent le plus d'allocataires à l'ALS et l'ALF, soit les communes de Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Montpellier, Bordeaux, Toulon et Perpignan. Cela toucherait 301 000 allocataires (soit près de la moitié des allocataires répondant aux critères définis plus haut) qui supportent actuellement un taux d'effort net médian moyen de 35,7 % de leurs ressources. Le coût estimé pour ramener le taux d'effort net médian moyen de ces communes à 25 % serait de 223 millions d'euros<sup>36</sup>.
- [243] Afin de diminuer le coût de cette expérimentation, il pourrait être envisagé de la limiter aux six communes de Toulouse, Nice, Montpellier, Bordeaux, Toulon et Perpignan. En ce cas l'expérimentation concernerait 134 000 allocataires pour un coût estimé de 76 millions d'euros. Il serait naturellement possible d'en réduire davantage encore le champ.

<sup>36</sup> Coût estimé d'une diminution de 10,7 % du taux d'effort (35,7-25) des ménages à partir de l'assiette ressource moyenne des bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF, telle qu'elle figure dans le fascicule statistiques de la CNAF : *Prestations légales - Aides au logement, Revenu de solidarité active Revenu minimum d'insertion - au 31 décembre 2010*

[244] Ces expérimentations devraient être menées sur une période de temps (cinq ans au moins) suffisante pour étudier les conséquences de cette augmentation des loyers plafonds et ainsi s'accompagner d'un système de suivi de l'ensemble des loyers des communes concernées.

[245] Il n'entrait pas dans le champ de la mission d'étudier l'opportunité, la faisabilité et les conséquences d'une politique de contrôle des loyers. Néanmoins, si une telle réforme était adoptée, elle permettrait qu'une augmentation des loyers-plafonds dans le parc privé ne soit pas menacée dans ses effets par un potentiel effet inflationniste. Dans cette perspective, il importe de souligner que le contrôle des loyers devrait s'appliquer à l'échelle des territoires et non pas des ménages bénéficiaires des aides personnelles, sans quoi cela induirait un effet d'éviction des ménages allocataires pour l'accès au logement. La mise en œuvre de cette mesure devrait être évaluée de manière à mesurer l'amélioration des conditions d'accès au logement des ménages modestes sur les territoires concernés.

**Recommandation n°4 : Option 4.B ; si certaines conditions sont réunies, augmenter les loyers-plafonds des communes dans lesquelles le taux d'effort des allocataires est difficilement soutenable de manière à ramener le taux d'effort net des allocataires à un maximum de 25 % de leurs ressources.**

[246] D'après les statistiques fournies à la mission par la CNAF, 216 communes regroupant 634 000 allocataires seraient concernées pour un coût estimé de 421 millions d'euros.

[247] Une réflexion sur la pertinence de l'échelle communale devrait être menée quelle que soit la solution retenue dès lors que l'analyse des marchés du logement se conçoit davantage à l'échelle des agglomérations. Si cette dernière hypothèse était retenue, cela pourrait avoir pour conséquence de majorer le coût d'un tel scénario en faisant entrer dans le champ des communes comportant moins de 500 allocataires. Des études statistiques plus fines devraient être diligentées conjointement par la CNAF et le ministère chargé du logement pour déterminer l'extension géographique de cette majoration des loyers-plafonds.

[248] Le financement de ces scénarii à masse constante ferait peser sur les ménages en ALS et en ALF des autres communes le coût de ce relèvement des loyers-plafonds. En prenant l'hypothèse d'un développement général de la réforme dont le coût est de 421 millions d'euros, ces ménages perdraient 185 euros d'aide annuelle, soit 15,5 euros par mois. Dans l'hypothèse d'une expérimentation sur les 6 communes citées précédemment, dont le coût est de 76 millions, les ménages allocataires de l'ALS et de l'ALF hors de ces communes perdrait 27,5 euros d'aide annuelle.

[249] Si le choix est fait d'une redistribution à masse constante, une piste à explorer consisterait à diminuer marginalement le montant du forfait charges, qui représente aujourd'hui une dépense de 2 milliards d'euros (pour les seuls allocataires ALS et ALF), composante purement forfaitaire du barème échappant à sa dégressivité ; cette solution présenterait l'avantage d'opérer une redistribution entre allocataires du parc privé au bénéfice de ceux qui supportent les taux d'effort les plus importants.

[250] Il y a lieu de s'interroger cependant sur la cohérence et l'équité qui ferait peser sur les bénéficiaires des aides, le financement de la solidarité à l'égard d'autres bénéficiaires de ces mêmes aides. La solidarité nationale pourrait prendre à sa charge ces coûts par un redéploiement de crédits.

### 5.1.3. Refondre les aides personnelles aux propriétaires

[251] Compte tenu de la multiplicité des réformes intervenues récemment en matière de politique favorisant l'accèsion à la propriété, il apparaît nécessaire que soient formulés de manière claire ses objectifs pour préciser, dans cet ensemble, le rôle des aides personnelles aux propriétaires, et notamment :

- son ciblage en termes de revenu : quel est l'équilibre optimal entre la volonté de sécuriser les ménages par la constitution d'un patrimoine, et la nécessité de prévenir le risque attaché à l'achat d'un logement pour des ménages à faible revenu ? En particulier, quel niveau de cohérence faut-il rechercher entre le projet et les ressources de l'accédant ?
- son ciblage en termes de type d'opération : alors que les aides à la pierre ont été supprimées dans l'ancien sans travaux, hors vente HLM, est-il opportun de conserver les aides personnelles pour ces opérations ? Une politique d'accèsion limitée au neuf est-elle une politique d'accèsion ou une politique de soutien à la construction ?

[252] En fonction de cette redéfinition, et dans le cadre d'une refonte des différents outils favorisant l'accèsion à la propriété, plusieurs options pourraient être envisagées : dès lors que l'on peut constater que les aides personnelles à l'accèsion sont de moins en moins adaptées à la situation des ménages, elles devraient être soit rénovées, soit supprimées sur le flux de nouveaux prêts, ce qui représenterait une économie d'un montant annuel de 60 M€

**Recommandation n°5 : Option 5A, étudier la pertinence d'une suppression des aides personnelles pour les propriétaires accédants.**

[253] Si elles sont conservées, il conviendrait de les rénover notamment en menant à bien l'uniformisation et la simplification de leur barème, en veillant à mieux contrôler leur octroi en le conditionnant à la cohérence du projet d'accèsion avec les ressources des bénéficiaires, et enfin en renforçant la maîtrise des risques les concernant.

**Recommandation n° 5 : Option 5B, dans l'hypothèse d'un maintien des aides personnelles à l'accèsion, mener à bien l'uniformisation du barème, renforcer la maîtrise des risques les concernant, et conditionner leur bénéfice à la cohérence du projet d'accèsion avec les ressources des bénéficiaires.**

[254] Enfin, s'agissant du volant des aides aux propriétaires consacré aux travaux d'amélioration, il apparaît nécessaire d'examiner leur cohérence avec les subventions versées par l'ANAH aux propriétaires occupants souhaitant améliorer l'état de leur logement.

**Recommandation n°6 : Examiner la cohérence des aides personnelles aux propriétaires pour travaux avec les aides de l'ANAH dans la perspective d'une rationalisation de l'ensemble des dispositifs.**

## 5.2. Adapter les règles de gestion des aides afin qu'elles sécurisent effectivement les bénéficiaires

### 5.2.1. Développer une stratégie d'accès aux droits

[255] Il existe de multiples raisons qui peuvent expliquer le non-recours aux aides personnelles, par méconnaissance, par rejet, par crainte d'une complexité administrative, ou un sentiment de discrimination<sup>37</sup>.

[256] Afin de mesurer l'ampleur des problèmes de non-recours et d'envisager des actions correctrices, des études spécifiques devraient être menées par la CNAF, à l'exemple des études menées en matière d'indus.

#### **Recommandation n°7 : Mener une étude sur le non-recours aux aides personnelles et ses causes et développer des actions ciblées d'accès aux droits.**

[257] Du point de vue de l'accès aux droits en cours de droit, si les échanges automatisés avec Pôle emploi sont destinés à vérifier mensuellement que les allocataires s'étant déclarés au chômage figurent bien dans les fichiers de Pôle emploi, ils ne recherchent pas, en sens inverse, les allocataires inscrits à Pôle emploi n'ayant pas déclaré cette situation à leur CAF. Un tel échange permettrait assurément de mieux faire valoir les droits des allocataires ayant perdu leur emploi.

#### **Recommandation n°8 : Etudier la faisabilité d'un croisement de fichiers entre Pôle emploi et la CNAF pour identifier les personnes inscrites au chômage et n'ayant pas déclaré cette situation à leur CAF.**

### 5.2.2. Améliorer le paiement à bon droit des aides personnelles au logement

[258] En matière de lutte contre la fraude, les outils de contrôle des aides personnelles, dans leur volet proprement lié au logement, sont peu adaptés<sup>38</sup>. Le contrôle est essentiellement un contrôle sur place fortement consommateur de temps. Le développement d'échanges de fichiers en matière de logement permettrait de démultiplier les possibilités de contrôle. Aujourd'hui le système de gestion des prestations, l'outil CRISTAL, ne connaît que des allocataires auxquels sont attachées un certain nombre d'information dont l'adresse et, dans le cas des allocataires d'une aide personnelle, le nom du bailleur, le loyer, la surface et l'état de décence ou non du logement. Cette configuration implique qu'avec le changement de situation de l'allocataire (fin de la perception des allocations, déménagement, quel que soit le département) les informations sur le logement disparaissent. Plus encore, cela entraîne que, sauf requête spéciale, le système ne peut établir de recoupements à partir de l'adresse (dans le cas, par exemple où 10 allocataires différents déclareraient la même adresse, le système ne générerait aucune alerte).

[259] Cette situation emporte de nombreuses conséquences négatives, pour les démarches des allocataires, pour la lutte contre l'habitat non-décent puisque cela interdit toute capitalisation des connaissances sur les logements, et enfin pour la maîtrise des risques de la CNAF.

<sup>37</sup> Pour une analyse des phénomènes de non recours en matière de droits sociaux, voir les travaux de l'Odenore - observatoire du non recours, Philippe Warin « *qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux* », La vie des idées, juin 2010, et un rapport de l'IGAS, « *quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ?* », mars 2005

<sup>38</sup> S'agissant des ressources et des situations familiales des bénéficiaires, les modalités de contrôle sont les mêmes pour les aides personnelles et pour l'ensemble des prestations.

- [260] La constitution d'un référentiel national des logements, déjà envisagée, permettant de croiser les données de la CNAF avec les fichiers de la direction générale des finances publiques permettrait de remédier à ces difficultés et notamment d'effectuer des contrôles croisés concernant la réalité des logements et les déclarations fiscales des bailleurs.

**Recommandation n°9 : Mener une étude de faisabilité complète et conclusive sur l'opportunité du développement d'un référentiel national des logements pour les allocataires d'aide personnelle au logement.**

- [261] Par delà la question de la fraude, il importe de rappeler que la question des rappels, comme celle de la variabilité des montants d'aide, a un impact sur la vie quotidienne des allocataires au moins aussi grand que la question du seul montant des aides. En la matière, l'amélioration de l'efficacité des aides ne requiert pas de dépense supplémentaire mais une meilleure gestion. Il doit s'agir d'une priorité de premier rang pour la CNAF.

**Recommandation n°10 : Inscrire dans la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille la nécessité de mener une étude sur les rappels et assigner à la CNAF et aux CAF un objectif de diminution des rappels suivi par des indicateurs.**

### **5.2.3. Etablir des règles de gestion renforçant l'efficacité concrète des aides**

- [262] La mission considère que la finalité des aides personnelles au logement est d'aider les ménages qui en ont besoin à supporter leurs dépenses de logement. Les règles de gestion doivent concourir à la réalisation de cet objectif plutôt que de viser à minorer ou différer le bénéfice de l'aide.

#### **5.2.3.1. Verser l'aide au premier mois d'emménagement lorsque le locataire en fait la demande**

- [263] Le fait que les aides personnelles ne soient versées, pour les nouveaux allocataires qui emménagent, que le mois suivant l'entrée dans les lieux, n'est pas adapté à la réalité des situations concrètes. Le premier mois d'entrée dans les lieux est souvent l'occasion d'acquitter des dépenses d'emménagement (caution, équipement, mois d'avance) et c'est précisément à ce moment que l'aide n'est pas versée. La plupart des interlocuteurs de la mission ont soulevé cette incohérence, et notamment les gestionnaires des fonds de solidarité logement qui ont développé des aides spécifiques pour le paiement du premier mois de loyer. Il apparaît de bonne gestion que d'éviter la coexistence de deux modalités d'aide qui ont le même objectif mais sont versées par deux dispositifs différents.

**Recommandation n°11 : Verser les aides personnelles au logement dès le premier mois d'entrée dans les lieux d'un nouvel allocataire, au prorata du loyer dû.**

- [264] Cette recommandation ne remet pas en cause la mesure prise en 2011 de suppression de la rétroactivité des aides. En effet, pour les primo-demandeurs, la réglementation prévoit que l'ouverture du droit démarre le mois suivant au cours duquel prend effet le loyer prévu par le bail, en cas de demande concomitante à un premier emménagement, ou le mois de la demande lorsque celle-ci est déposée alors que les conditions d'ouverture sont préalablement réunies (cas des allocataires réunissant les conditions du bénéfice de l'aide et qui demandent l'aide postérieurement à leur emménagement). Cette différence de traitement n'a pas de réelle justification. La proposition de la mission revient donc à proposer que l'aide soit versée au mois au cours duquel la demande est déposée et les conditions d'éligibilité réunies, sans mois de carence.

[265] A partir d'éléments transmis par la CNAF, la mission a estimé le coût de la suppression du mois de carence à 54 millions d'euros. Il importe de souligner que cette mesure ne changerait pas la situation des allocataires demandant l'aide avec retard mais uniquement celle des allocataires qui remplissent lorsqu'ils emménagent remplissent les conditions et formulent leur demande dès le premier mois. En 2010, pour évaluer le gain de la suppression de la rétroactivité des aides, la CNAF avait produit une étude se fondant sur des données transmises par la CAF de Perpignan, extrapolées à l'ensemble du territoire. A partir de ces données, il était possible d'estimer à 977 000 les nouveaux demandeurs d'aide chaque année, parmi lesquels 25 % voyaient leurs droits débiter au mois de la demande. La mission a procédé au chiffrage de la mesure en considérant que chacun de ces 25 % bénéficiait d'une aide au logement moyenne.

#### 5.2.3.2. Réformer les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation

[266] Les dates d'effet d'entrée dans les mesures d'abattement et de neutralisation qui ont pour effet de majorer les montants d'aide ont été rendues systématiquement défavorables pour les allocataires, puisque le bénéfice de la mesure est reporté de un ou deux mois (respectivement dans les cas de neutralisation et d'abattement) et que la fin de la mesure s'applique au mois en cours. La mission considère que cette logique est contraire à l'objectif général des aides personnelles au logement qui est de permettre aux ménages modestes de faire face à leurs dépenses de logement.

#### **Recommandation n°12 : Aligner les dates d'effet d'entrée dans les mesures d'abattement et de neutralisation au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu.**

[267] La mission estime que le coût d'une telle mesure serait dans une fourchette comprise entre 117 millions d'euros et 196 millions d'euros en année pleine. La mission a utilisé des éléments de calcul transmis par la CNAF sur le coût du décalage d'un mois de la date d'effet de sortie des mesures d'abattement et de neutralisation. Ce coût est évalué entre 6,5 M€ et 10,9 M€ selon que l'on considère que les personnes concernées soit voient leur aide diminuer d'un montant moyen de 92 €<sup>39</sup>, soit perdent la totalité de l'aide qu'elles percevaient le mois précédent, d'un montant moyen de 218 €<sup>40</sup>. La mission a établi son chiffrage en postulant que les entrées dans ces mesures étaient aussi nombreuses que les sorties, et que l'avancée des dates d'effet au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu représente un décalage d'un mois et demi de la date d'effet (l'abattement entrant en vigueur au bout de deux mois, et la neutralisation au bout d'un mois).

[268] La fin des abattements et neutralisation lors d'une reprise d'activité, et le jeu combiné des dates d'effet applicables, conduit à des baisses de montant d'aide qui peuvent s'avérer importantes et durables notamment en cas de reprise d'activité discontinuée ; en général ces modifications sont peu anticipées par les allocataires. L'instabilité du montant de l'aide et l'insécurité qui en résulte pour l'allocataire constituent un défaut important du système actuel d'aide.

#### **Recommandation n°13 : Prendre en considération les changements de situation qui aboutiraient à une baisse du droit trois mois après leur survenue et imposer aux organismes liquidateurs d'informer les allocataires qui verront baisser leur aide de la date et du montant prévisible de cette modification, ainsi que les bailleurs en cas de tiers-payant.**

---

<sup>39</sup> Observé en juin 2011

<sup>40</sup> Observé en mai 2011

- [269] Cela permettrait de garantir des ressources stables pour trois mois pour les ménages, s'agissant d'une dépense qui est elle-même constante. De plus alors que dans le système actuel, les allocataires reprenant un emploi voient leur allocation baisser immédiatement avec un effet rétroactif au début du mois de la reprise, cette solution leur garantirait un montant inchangé d'aide personnelle au moins au cours du mois de la reprise d'emploi : l'effet d'imposition du travail serait minoré. Cette mesure s'appliquerait également aux bénéficiaires du RSA. Pour donner son plein effet à cette mesure pour les ménages, il conviendrait que les CAF informent systématiquement, dès qu'elles en ont connaissance, les allocataires reprenant une activité, du moment où l'aide sera recalculée afin que ceux-ci puissent en anticiper les conséquences.
- [270] Une estimation réalisée par le département statistique de la CNAF (DSER) a évalué le coût d'une telle réforme dans une fourchette comprise entre 234 et 391 millions d'euros en année pleine selon les hypothèses retenues s'agissant du montant d'aide maintenu pendant trois mois.
- [271] Pour financer les mesures ainsi proposées, si le choix était fait de les mettre en œuvre à masse constante, il conviendrait d'expertiser le gain que pourrait rapporter l'abaissement du taux d'abattement sur les ressources de 30% à 25 ou 20%.

#### 5.2.3.3. Réformer l'évaluation forfaitaire des revenus

- [272] Deux scénarii de réforme sont possibles.

#### **Recommandation n°14 : Option 14A, supprimer l'évaluation forfaitaire.**

- [273] Le premier, la suppression du dispositif, permettrait de conserver une certaine équité entre tous les allocataires en ne considérant que les ressources qu'ils ont perçues en N-2, indépendamment des ressources réellement perçues en année N sans pénaliser particulièrement ceux qui n'ont perçu que de faibles ressources en N-2. En 2008 la CNAF avait évalué à 63 millions d'euros le coût de la suppression de l'évaluation forfaitaire pour les seules aides personnelles au logement, soit 0,4 % du montant des prestations. L'enjeu, pour n'être pas nul, n'en est pas moins assez modéré.

#### **Recommandation n°14 : Option 14B, limiter l'application de l'évaluation forfaitaire des ressources aux salariés en contrat à durée indéterminée.**

- [274] Il est également possible d'envisager de réformer le mécanisme de l'évaluation forfaitaire de manière à en limiter les effets les plus délétères tout en conservant la prévention de l'effet d'aubaine que permet ce mécanisme, notamment pour les étudiants entrant dans la vie active. Dès lors, il conviendrait de considérer que la condition d'activité salariée rémunérée doit s'entendre dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, afin de ne pas pénaliser les allocataires en travail précaire (CDD, intérim, contrats aidés etc.) ou discontinu. La difficulté posée par le cas des professions non salariées pourrait être réglé en posant le principe de la non application de l'évaluation forfaitaire, compte-tenu de la fragilité de leur situation professionnelle dans les premières années. Il convient de souligner que cette solution ne réglerait pas la question des effets de seuil lié aux ressources de N-2 ni les effets de calendrier arbitraires. Elle minorerait néanmoins le principal effet négatif de l'évaluation forfaitaire.

### 5.3. *Renforcer le potentiel d'affectation des aides en rendant plus efficace l'action des CAF en matière de traitement des impayés de loyers et des situations de non-décence des logements*

#### 5.3.1. En matière de traitement des impayés

##### 5.3.1.1. Les règles en vigueur en matière de traitement des impayés de loyer des bénéficiaires d'une aide au logement doivent être adaptées

[275] L'outil que constitue la suspension de l'aide n'est pas conçu à bon escient dans la réglementation en vigueur. La suspension de l'aide au logement en cas d'impayé doit être un mécanisme de type répressif et non préventif. Or elle est prévue aujourd'hui par les textes dans un objectif mixte voire flou, à moitié pour prévenir (par un effet dissuasif) et à moitié pour respecter un principe, pas d'aide sans paiement du loyer. La mission recommande que le maniement de la suspension de l'aide ne soit pas conçu comme un outil préventif mais comme une décision liée à l'engagement d'une procédure d'expulsion, sanctionnant l'absence de solution amiable. La suspension doit donc être réservée aux cas où l'expulsion apparaît comme un aboutissement inévitable.

**Recommandation n°15 : Réserver l'instrument de la suspension de l'aide au logement en cas d'impayés de loyer aux cas de refus de tout plan d'apurement par le locataire ou de non respect injustifié du plan d'apurement.**

[276] Par ailleurs, les délais prévus par la réglementation sont trop longs, qu'il s'agisse de la constitution de l'impayé, pour laquelle il n'est pas nécessaire d'attendre trois mois, ou des délais aux termes desquels la CAF doit obtenir un plan d'apurement ou suivre son exécution, ou encore des délais de réponse du FSL à la saisine par l'organisme payeur. Il convient donc de les réduire de manière à accélérer l'intervention des dispositifs et éviter que s'accumule la dette locative.

**Recommandation n°16 : Réduire les délais applicables en matière de traitement des impayés de loyer, pour la constitution de l'impayé (passer de 3 à 2 mois) ; pour le signalement par le bailleur (passer de 3 à 1 mois) ; pour l'établissement du plan d'apurement (passage de 6 mois à 3 mois) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois et non tous les 12 mois) ; pour la réponse du FSL (passage de 12 mois à 3 mois).**

##### 5.3.1.2. L'intervention des CAF doit s'intégrer dans une politique de prévention mieux coordonnée

[277] L'amélioration de la coordination d'ensemble incombe aux CCAPEX, commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, créées de manière facultative par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et rendues obligatoires par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement<sup>41</sup>.

[278] Pour assurer une coordination concrète de tous les acteurs, il importe que les dossiers pour lesquels les CAF sont dépourvues de solutions, soient pris en charge de manière collégiale en associant les autres acteurs responsables tant de l'apurement des dettes locatives (FSL) que de relogement des publics prioritaires, ou du surendettement ; ces dossiers devraient constituer les « cas complexes » devant être soumis à la CCAPEX, réunie sous forme de commission technique locale.

<sup>41</sup> Les CCAPEX sont co-présidées par l'Etat et le conseil général et constituent un outil au service des plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées.

**Recommandation n°17 : Prévoir la création d'une commission locale réunissant la CAF, le conseil général (au titre des compétences FSL et relogement), l'Etat (au titre de ses compétences en matière de relogement), pour se prononcer sur les situations pour lesquelles la CAF n'aura pas pu établir seule de plan d'apurement. Cette commission serait une émanation technique de la CCAPEX et se prononcerait également sur les suspensions.**

- [279] Enfin, il pourrait être demandé aux CCAPEX de se donner comme priorité l'articulation des critères d'accès au FSL avec le barème et la réglementation des aides personnelles au logement, et de se doter d'outils communs d'appréciation de l'équilibre entre les ressources et les charges des bénéficiaires.

**Recommandation n°18 : Donner comme mandat à chaque CCAPEX de mieux articuler les conditions d'éligibilité au FSL avec les barèmes des aides au logement et de se doter d'outils communs d'analyse de la soutenabilité des plans d'apurement.**

- [280] En outre la mission propose de systématiser une offre de services en cas d'impayés de loyer, alliant proposition d'accompagnement social, médiation bailleur/locataire, orientation effective vers les dispositifs d'aide, de manière concertée avec le conseil général et les bailleurs sociaux, y compris pour les personnes sans charge de famille.

**Recommandation n°19 : Prévoir une offre de service systématique des CAF en accompagnement des situations d'impayés pour tous les bénéficiaires d'une aide au logement (y compris pour les personnes isolées ou couples sans enfants). Cette offre de service doit être organisée par les CAF en s'articulant avec les autres travailleurs sociaux (CCAS – conseil général - bailleurs).**

### 5.3.2. En matière de non-décence des logements

- [281] Il apparaît nécessaire de réviser la réglementation applicable, en prévoyant que la suspension de l'aide au logement ait un rôle incitatif pour les bailleurs et les conduise à effectuer les travaux nécessaires.

- [282] La mission propose à ce titre la solution suivante qui permet à la fois de garantir un équilibre entre le bailleur et le locataire, et de traiter la situation de non-décence. Pour tout logement indécemment pour lequel le bailleur ne s'engage pas à réaliser les travaux après la procédure amiable prévue par les textes, il conviendra d'utiliser l'allocation logement (ALF ou ALS) pour l'inciter à le faire. L'allocation serait gérée en tiers payant, mais retenue afin de ne pas générer d'indu. Elle ne serait versée au bailleur, sous forme de rappel, que sur attestation de la décence du logement. Le locataire ne devrait qu'un loyer résiduel et ne se trouverait pas en situation d'impayé. Un tel mécanisme qui s'apparente à la constatation avant paiement d'un indu incombant au bailleur (qui n'a pas respecté son obligation de décence) est incitatif et ne porte pas atteinte à l'équilibre des relations entre le bailleur et le locataire. Cette proposition résout également la contradiction existant actuellement entre la réglementation applicable en cas d'impayés et d'indécence.

**Recommandation n°20 : Modifier les règles de suspension de l'allocation logement en cas d'indécence pour inciter le bailleur à effectuer les travaux nécessaires.**

[283] En matière de non-décence des logements, les CAF ont un rôle primordial. C'est en effet en étant pro-actives sur le repérage que les CAF peuvent contribuer à la résorption de l'habitat indigne. A partir de leur connaissance des situations de fragilité des allocataires (niveau des ressources, isolement) elles peuvent cibler des campagnes d'information et d'interrogation des allocataires. Elles peuvent également profiter des contrôles sur place, au titre de la maîtrise des risques et du paiement à bon droit de l'ensemble des prestations, pour vérifier la décence des logements. Elles peuvent enfin effectuer des requêtes spécifiques sur certains logements aux loyers élevés, dans des zones connues d'habitat dégradé, pour contribuer à la lutte contre les marchands de sommeil.

**Recommandation n°21 : Organisation au sein des CAF de campagnes ciblées de détection des logements non-décents par interrogation des allocataires (en fonction de critères de ciblage à définir localement) ; formation systématique des contrôleurs CAF et des travailleurs sociaux à la détection des situations de non-décence du logement.**

[284] En l'attente ou à défaut de la mise en place d'un référentiel national des logements il conviendrait que les CAF se chargent d'alimenter, comme la loi l'a prévu, la base ORTHI de repérage des logements indignes et non-décents, développée par le ministère du logement au niveau national et local.

#### ***5.4. Réformer le pilotage des aides personnelles au logement***

##### **5.4.1. Améliorer l'information du Parlement**

[285] Le double pilotage ministériel des aides ne saurait justifier l'incohérence des informations transmises au Parlement. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de réviser les indicateurs aujourd'hui utilisés, et d'agréger les données aujourd'hui éparpillées entre la CNAF, la DSS et le ministère du logement.

**Recommandation n°22 : Imposer aux administrations en charge de la préparation des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale en matière d'aides personnelles au logement la constitution d'un dossier partagé de sorte que puisse être assurée la cohérence des informations transmises aux parlementaires.**

**Recommandation n°23 : Produire des indicateurs permettant de mieux mesurer l'efficacité réelle des aides. Il conviendrait pour ce faire d'amender le mode de calcul utilisé dans le PQE afin d'intégrer des charges réelles, de séparer le secteur locatif et le secteur de l'accession et enfin de présenter les taux d'effort en fonction des revenus.**

##### **5.4.2. Développer les moyens de pilotage du ministère du logement**

[286] Outre les préconisations de la mission sur le pilotage de l'articulation entre aides à la pierre et aides à la personne, évoquées plus haut, le ministère chargé du logement devrait également développer ses outils de connaissance des marchés du logement et notamment des loyers et des charges. Une des principales lacunes apparues est le manque d'une base de données fiable à taux de sondage élevé sur les loyers et les charges.

[287] La mission propose donc de constituer une telle base de données sous la responsabilité du ministère chargé du logement, pour un coût de quelques millions d'euros.

**Recommandation n°24 : Constituer sous la responsabilité du ministère en charge du logement une base de données publique à taux de sondage élevé sur les loyers et les charges.**

### 5.4.3. Renforcer l'implication des caisses de sécurité sociale en matière de logement

[288] Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) étant le document majeur d'orientation et de pilotage des caisses et de leurs réseaux, l'association du ministère du logement à leur négociation permettrait non seulement de faire droit aux attentes de ce ministère sur le service de ces aides, mais aussi de rapprocher les agents et les services de la CNAF et du ministère du logement. Cela donnerait aux questions de logement la place que les montants en jeu et le nombre de bénéficiaires devraient leur valoir au sein de la CNAF.

**Recommandation n°25 : Associer à la négociation, à la signature, au suivi et au bilan des COG le ministère du logement. Prévoir des modalités de consultation des acteurs du logement (ministère, associations de bailleurs et de locataires) sur la gestion des aides par les caisses de sécurité sociale.**

[289] Le développement d'une stratégie plus affirmée des CAF en matière de logement pourrait s'organiser autour des propositions suivantes. Ces propositions sont complémentaires de celles formulées précédemment à propos de la maîtrise des risques, de l'accès aux droits, des impayés de loyer et de la lutte contre l'habitat non décent.

[290] Il conviendrait en premier lieu de structurer au sein de chaque CAF une fonction de coordination, sous forme d'une petite équipe chargée de suivre l'ensemble des problématiques connexes aux aides personnelles, le traitement des impayés, le repérage et le traitement des situations d'indécence et l'animation des politiques partenariales. Ce pôle logement serait en charge, en interne, d'articuler l'activité des techniciens conseil avec celle du travail social, de dialoguer avec le département responsable de la maîtrise des risques, et, en externe, d'être l'interlocuteur des bailleurs sociaux et des partenaires (FSL, pôle habitat indigne, ADIL etc...). La dimension de cette équipe dépendrait naturellement du nombre d'allocataires de la CAF ; en moyenne ces missions pourraient être remplies par deux à trois personnes par CAF.

**Recommandation n°26 : Structurer au sein de chaque CAF une fonction de coordination des actions relatives au logement.**

[291] Les orientations de l'action des CAF sur la question des impayés et sur celle de la décence des logements devraient être formalisées dans la future COG en les assortissant d'indicateurs de résultat adaptés (par exemple, nombre de plans d'apurement respectés ayant permis le maintien dans les lieux, nombre de logements rendus décents suite à l'intervention des CAF).

**Recommandation n°27 : Renforcer les exigences nationales en matière de traitement des impayés de loyer et des situations de non-décence en intégrant dans la COG des objectifs de résultat.**

[292] La future COG sera ainsi l'occasion de fixer une stratégie plus affirmée de la branche famille en matière d'aides personnelles au logement et de déterminer les moyens nécessaires à y affecter.

Blanche GUILLEMOT

Olivier VEBER

Maxime GUILPAIN



## Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Responsabilité de la mise en oeuvre
1	Poser le principe que le choix de demander une aide personnelle au logement exclurait pour la famille la possibilité de rattacher le bénéficiaire à son foyer fiscal ou de déduire les pensions qui lui sont versées.	DHUP, DSS et direction de la législation fiscale
2	Prévoir une exception à la règle de non cumul pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle du foyer fiscal de leurs parents ainsi que pour les étudiants boursiers.	DHUP, DSS et direction de la législation fiscale
3	Option 3.A, expérimenter la modification des paramètres de calcul de l'APL de manière à viser un taux d'effort unique par unité de consommation.	DHUP
3	Option 3.B, rationaliser l'articulation entre l'APL et les aides à la pierre dans le secteur locatif social.	DHUP
4	Option 4.A, expérimenter dans un nombre limité de communes une augmentation des loyers-plafonds de manière à ramener le taux d'effort net des allocataires à un maximum de 25 % de leurs ressources.	DHUP et DSS
4	Option 4.B ; si certaines conditions sont réunies, augmenter les loyers-plafonds des communes dans lesquelles le taux d'effort des allocataires est difficilement soutenable de manière à ramener le taux d'effort net des allocataires à un maximum de 25 % de leurs ressources.	DHUP et DSS
5	Option 5A, étudier la pertinence d'une suppression des aides personnelles pour les propriétaires accédants.	DHUP et DSS
5	Option 5B, dans l'hypothèse d'un maintien des aides personnelles à l'accession, mener à bien l'uniformisation du barème, renforcer la maîtrise des risques les concernant, et conditionner leur bénéfice à la cohérence du projet d'accession avec les ressources des bénéficiaires.	DHUP et DSS
6	Examiner la cohérence des aides personnelles aux propriétaires pour travaux avec les aides de l'ANAH dans la perspective d'une rationalisation de l'ensemble des dispositifs.	DHUP, ANAH
7	Mener une étude sur le non-recours aux aides personnelles et ses causes et développer des actions ciblées d'accès aux droits.	CNAF
8	Etudier la faisabilité d'un croisement de fichiers entre Pôle emploi et la CNAF pour identifier les personnes inscrites au chômage et n'ayant pas déclaré cette situation à leur CAF.	CNAF et Pôle Emploi
9	Mener une étude de faisabilité complète et conclusive sur l'opportunité du développement d'un référentiel national des logements pour les allocataires d'aide personnelle au logement.	CNAF, DHUP, DGFIP
10	Inscrire dans la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille la nécessité de mener une étude sur les rappels et assigner à la CNAF et aux CAF un objectif de diminution des rappels suivi par des indicateurs.	DSS, CNAF
11	Verser les aides personnelles au logement dès le premier mois d'entrée dans les lieux d'un nouvel allocataire, au prorata du loyer dû.	DHUP et DSS

12	Aligner les dates d'effet d'entrée dans les mesures d'abattement et de neutralisation au mois au cours duquel le changement de situation a eu lieu.	DHUP et DSS
13	Prendre en considération les changements de situation qui aboutiraient à une baisse du droit trois mois après leur survenue et imposer aux organismes liquidateurs d'informer les allocataires qui verront baisser leur aide de la date et du montant prévisible de cette modification, ainsi que les bailleurs en cas de tiers-payant.	DHUP et DSS
14	Option 14A, supprimer l'évaluation forfaitaire.	DHUP et DSS
14	Option 14B, limiter l'application de l'évaluation forfaitaire des ressources aux salariés en contrat à durée indéterminée.	DHUP et DSS
15	Réserver l'instrument de la suspension de l'aide au logement en cas d'impayés de loyer aux cas de refus de tout plan d'apurement par le locataire ou de non respect injustifié du plan d'apurement.	DHUP et DSS
16	Réduire les délais applicables en matière de traitement des impayés de loyer, pour la constitution de l'impayé (passer de 3 à 2 mois) ; pour le signalement par le bailleur (passer de 3 à 1 mois) ; pour l'établissement du plan d'apurement (passage de 6 mois à 3 mois) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois et non tous les 12 mois) ; pour la réponse du FSL (passage de 12 mois à 3 mois).	DHUP et DSS
17	Prévoir la création d'une commission locale réunissant la CAF, le conseil général (au titre des compétences FSL et relogement), l'Etat (au titre de ses compétences en matière de relogement), pour se prononcer sur les situations pour lesquelles la CAF n'aura pas pu établir seule de plan d'apurement. Cette commission serait une émanation technique de la CCAPEX et se prononcerait également sur les suspensions.	DHUP et DSS, CNAF
18	Donner comme mandat à chaque CCAPEX de mieux articuler les conditions d'éligibilité au FSL avec les barèmes des aides au logement et de se doter d'outils communs d'analyse de la soutenabilité des plans d'apurement.	DHUP, CNAF
19	Prévoir une offre de service systématique des CAF en accompagnement des situations d'impayés pour tous les bénéficiaires d'une aide au logement (y compris pour les personnes isolées ou couples sans enfants). Cette offre de service doit être organisée par les CAF en s'articulant avec les autres travailleurs sociaux (CCAS – conseil général - bailleurs).	CNAF
20	Modifier les règles de suspension de l'allocation logement en cas d'indécence pour inciter le bailleur à effectuer les travaux nécessaires.	DHUP et DSS
21	Organisation au sein des CAF de campagnes ciblées de détection des logements non-décents par interrogation des allocataires (en fonction de critères de ciblage à définir localement) ; formation systématique des contrôleurs CAF et des travailleurs sociaux à la détection des situations de non-décence du logement.	CNAF
22	Imposer aux administrations en charge de la préparation des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale en matière d'aides personnelles au logement la constitution d'un dossier partagé de sorte que puisse être assurée la cohérence des informations transmises aux parlementaires.	DHUP et DSS

23	Produire des indicateurs permettant de mieux mesurer l'efficacité réelle des aides. Il conviendrait pour ce faire d'amender le mode de calcul utilisé dans le PQE afin d'intégrer des charges réelles, de séparer le secteur locatif et le secteur de l'accession et enfin de présenter les taux d'effort en fonction des revenus.	DHUP et DSS
24	Constituer sous la responsabilité du ministère en charge du logement une base de données publique à taux de sondage élevé sur les loyers et les charges.	DHUP et service statistique du ministère du logement
25	Associer à la négociation, à la signature, au suivi et au bilan des COG le ministère du logement. Prévoir des modalités de consultation des acteurs du logement (ministère, associations de bailleurs et de locataires) sur la gestion des aides par les caisses de sécurité sociale.	DSS et DHUP, CNAF
26	Structurer au sein de chaque CAF une fonction de coordination des actions relatives au logement.	CNAF
27	Renforcer les exigences nationales en matière de traitement des impayés de loyer et des situations de non-décence en intégrant dans la COG des objectifs de résultat.	DSS, DHUP et CNAF



# Liste des personnes rencontrées

## 1. AU NIVEAU NATIONAL

### 1.1. *Ministères et directions d'administration*

#### 1.1.1. **Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement**

##### Cabinet du ministre chargé du logement

Martin CHOUTET, conseiller technique  
Sylvie RAVALET, conseillère technique

##### Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, au ministère chargé du logement

Anne GUILLOU, sous-directrice du financement du logement  
Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat  
Hélène SAINTE MARIE, directrice de projet DALO  
Michèle GUEHENNEUC, chef du bureau des aides personnelles au logement  
Sabrina BESTAVEN, bureau des aides personnelles au logement  
Christelle DUBOSQ, bureau des aides personnelles au logement

##### Commissariat général au développement durable

Alain JACQUOT, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, service de l'observation et des statistiques

##### Conseil général de l'environnement et du développement durable

Patrice LANCO, ingénieur général de l'équipement honoraire

#### 1.1.2. **Ministère des solidarités et de la cohésion sociale**

##### Cabinet de la ministre en charge des solidarités et de la cohésion sociale

Fabrice PERRIN, conseiller au cabinet de la ministre

##### Direction de la sécurité sociale

Marie DAUDE, sous-directrice en charge de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail  
Elizabeth LE HOT, chef du bureau prestations familiales et aides au logement  
Lionel DA CRUZ, rédacteur

##### Direction générale de la cohésion sociale

Brigitte BERNEX, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté  
Geneviève CASTAING, adjointe au chef du bureau urgence sociale et hébergement

##### Direction de la recherche, études, évaluation et statistiques (DREES)

Julie LABARTHE, chef du bureau lutte contre l'exclusion  
Florent FAVRE, adjoint au chef de bureau redistribution  
Anne LEGAL, chargée d'enquêtes et d'études, bureau lutte contre l'exclusion

### **1.1.3. Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat**

#### Direction du budget

Marion OECHSLI, chef de bureau du logement, de la ville et des territoires

Julien ALIX, bureau du logement, de la ville et des territoires

Nicolas ESPINOSA, bureau du logement, de la ville et des territoires

### **1.1.4. Ministère de l'économie**

#### Direction générale du trésor

Chloé TAVAN, chef du bureau retraites et redistribution

## **1.2. Organismes de sécurité sociale**

#### Caisse nationale d'allocations familiales

Frédéric MARINACCE, directeur des politiques familiale et sociale

Sylvie VALLEE-LACOUTURE, responsable du département logement vie sociale et solidarité, direction des politiques familiale et sociale

Françoise MERIAU-FARSAT, responsable du pôle logement et vie sociale, direction des politiques familiale et sociale

Anne-Catherine RASTIER, conseillère technique dans le pôle logement et vie sociale, direction des politiques familiale et sociale

Hélène PARIS, directrice de la direction des Statistiques, des études et de la recherche

Florence THIBAUT, adjointe du département des statistiques, des prévisions et des analyses

Stéphane DONNE, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Pierre COLLINET, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Isabelle SIGURE, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Sophie CAZIN, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Daniel BUCHET, responsable du département maîtrise des risques et lutte contre la fraude

Daniel BEQUIGNON, directeur de l'évaluation et de la stratégie

Philippe STECK, directeur chargé des affaires internationales

#### Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Denis NUNEZ directeur de la protection sociale

Catherine NOUVEL sous directrice en charge des prestations familiales et de la retraite

## **1.3. Autres institutions publiques nationales**

#### Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

Isabelle ROUGIER, directrice générale

Emilie TOUCHARD, chargée de mission lutte contre l'habitat indigne et accessibilité

#### Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Pierre SALLENAVE, directeur général

Wilfried GEILLER, directeur adjoint à la direction de la stratégie et du développement du programme

#### Banque de France

Mark BEGUERY responsable infobanque et surendettement

Luc ALGAR, chargé de mission

Mme EL YAGON, collaboratrice

Centre d'analyse stratégique

Mahdi BEN JELLOUL, chargé de mission  
Pierre-Yves CUSSET, chargé de mission  
Clément SCHAFF, chargé de mission

Cour des Comptes

Loguivy ROCHE, conseillère référendaire  
Jacques LAVAUD, premier conseiller

Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement

Mme LAVIEVILLE, adjointe au délégué  
Michel POLGE, directeur du pôle de lutte contre l'habitat indigne

Délégation nationale à la lutte contre la fraude

M. PACAUD, chargé de mission

Haut conseil à la famille

Bertrand FRAGONARD, président  
Gauthier MAIGNE, secrétaire général

INSEE

Catherine ROUGERIE, directrice de la division logement

#### **1.4. Bailleurs**

Union sociale de l'habitat (USH)

Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat  
Michel AMZALLAG, conseiller

Logement français, SA HLM

Pierre CARLI, président du directoire  
Christine GUIRAMAND, directrice des études

Groupe SNI

Patrick BLANC, directeur général adjoint en charge du développement et de l'organisation du groupe  
Romain ROYET, directeur des études  
Jean-Baptiste DESANLIS, directeur général de VALESTIS, filiale du groupe EFFIDIS  
Geneviève ROCHE, directrice d'études, groupe OSICA

#### **1.5. Associations**

Agence nationale d'information sur le logement (ANIL)

Bernard VORMS, directeur général  
Jean BOSVIEUX, directeur des études

Agence nationale des solidarités actives (ANSA)

Luc JERABEK, directeur  
Marion LIEWICK, chargée de mission  
Alice BRASSENS, responsable du programme RSA et politiques territoriales d'insertion

Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

Jean-Luc BEROE, président  
Lucie CAHN, directrice générale

Claire PARDOEN, responsable partenariat et action sociale

Confédération logement et cadre de vie

Thierry SANIEZ délégué général

Laure BOURGOIN, chargée de mission secteur habitat

Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement

M. DAVID, délégué général

Fédération nationale des PACT

Rémi GERARD, directeur général

Xavier BENOIST, directeur adjoint

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

Benoît FAUCHARD, président délégué

Nicolas THOUVENIN, directeur général

Fondation Abbé Pierre

Patrick DOUTRELIGNE, délégué général

Habitat et humanisme Ile de France

Agnès RAGOT, responsable du pôle social

## 2. AU NIVEAU LOCAL

### 2.1. *Déplacement à Bobigny*

- CAF

Jean-Pierre TOURBIN, président du conseil d'administration

Tahar BELMOUNES, directeur

Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, directrice des prestations

Mme ROBACHE, responsable d'un secteur de production

Mme KEIRLE, responsable de l'unité sociale de l'habitat

Nathalie DUPLAND, première fondée de pouvoir

Mme DELIVRY, responsable du contentieux

Mme LAJOURMARD, responsable des agences familles

Mme COUSIN, responsable de l'agence famille de Bobigny

Mme COLOMBAT, sous-directrice en charge du développement territorial

Mme MARCHAND, responsable des interventions sociales territoriales

Mme DUMONT, responsable d'une équipe de travailleurs sociaux

- Préfecture

Stéphane ROUVE, Préfet délégué à l'égalité des chances

Jacques SALHI, directeur de l'UT DRIHL de Seine Saint-Denis

M. BIRBAUD, UT DRIHL

- Conseil général

Etienne CHAMPION, directeur général adjoint du pôle solidarité

Mathilde SACUTO, directrice de la prévention et de l'action socialere

Philippe SACERDOTI, chef du service des aides financières

Dominique BONNET, conseillère technique logement au service social départemental

- CCAS de Clichy sous Bois

Eric IMBERT, directeur du CCAS

- OPH d'Aubervilliers

Christine RICHARD, directrice générale

Marie-Christine MANCEAU, responsable du contentieux

Laurence LE BRODEC, responsable de l'unité Vie sociale et locative

- Pact Arim 93

Damien MILAZZO, responsable du pôle service aux particuliers

Sébastien MAROGER, responsable logement d'insertion et hébergement

- Interlogement 93

Abilio BRAZIL, directeur général

## **2.2. *Déplacement à Vannes***

- CAF

Mme SIMON-LEMERCIER, directrice

Mme LEMONNIER, directrice adjointe

M. CLERC, agent comptable

M. OLLIVIER, sous-directeur de l'action sociale

M. GRIMAUD, responsable du département prestations

Mme PRESLE, responsable de l'action sociale en territoire

M. KERAMBRUN, fondé de pouvoir

Mme SOUFFLET, responsable de la maîtrise des risques

M. FORTINEAU, responsable de la cellule d'appui au pilotage

Mme TANTER, responsable d'intervention sociale en territoire

Mme GUILLEVIC, conseillère thématique logement

Mme MARECAUX, assistante sociale

Mme HAROUTEL – AMIOT, responsable équipe prestations en territoire

Mme HERVE, médiatrice

Mme LE LABOURIER, assistante sociale de territoire

Mme LE FALHER, gestionnaire conseil allocataire

- DDCS et DDT

Annick PORTES, directrice de la DDS

Pascale MALRY, DDCS

Claire MUZELLEC, DDCS

Véronique TREMELLO-ROUSSE, DDTM – pôle habitat indigne

- Conseil général

Jean-Gilles PERONNO, directeur adjoint de l'action sociale

Guy LE CALONNEC, chef de service logement et aides financières

Annie BOEDEC, conseillère technique service logement et aides financières

Florence TAORO, conseillère technique, service logement et aides financières

Sylvie LE PALUD, assistante sociale, circonscription de Vannes

- CCAS de Vannes

Antoinette LE QUINTREC, conseillère municipale déléguée chargée du CCAS  
Christelle FROSSARD, CCAS

- Bailleur social : Bretagne Sud Habitat

Jean-Jacques GUTH, directeur général  
Deux collaboratrices

### 2.3. *Déplacement à Arras*

- CAF

Jacques BOULNOIS, directeur  
Serge HARO, sous-directeur  
Marie-Céline BOURDON, directrice de l'action sociale  
Serge RINGOT, agent comptable  
Chantal LANGHAM, responsable de la cellule maîtrise des risques  
Brigitte MATHON, responsable du service prestations, site Arras  
Fabienne BOULOGNE, cadre prestations  
Marie-Andrée COQUELLE, chargée de mission pour le logement  
Gillians BINCOLETTO, responsable vérification , site Arras  
Cécile TEILHET, vérificateur comptable  
Michel DEROEUX, contrôleur assermenté  
Sylviane CREPIN, responsable action sociale, site Arras  
Amaury VOULMINOST, responsable antenne sociale Arras  
Michèle FRUTIER, chargée de mission accompagnement des bénéficiaires du RSA et travail social

- Préfecture

Guillaume DOUHERET, Sous préfet chargé de la cohésion sociale  
Frédéric JOSEPH, adjoint à la direction des affaires générales à la préfecture  
Xavier MATYKOWSKI, DDTM, chef du service habitat durable  
Marie-Christine BONNEL, DDSC

- Conseil général

Roland GIRAUD directeur du pôle solidarité  
Lise DECEUHINCK, chef du bureau PDLAPD  
Sylvie GUYOT, chef du bureau FSL  
Thomas WIART, responsable d'une maison de solidarité sur le territoire de l'Artois

- Banque de France

Gilles DUQUENOIS, directeur départemental adjoint

- Bailleur social : Pas de Calais habitat

Bruno DUVAL, directeur des services à la clientèle  
Frédéric CARIDROIT, responsable des politiques de quittancement

- Pact Arim

Viviane LIEVRE, directrice en charge du développement social  
Bruno SEROUART, directeur financier  
Daniel GLORIEUX, directeur de l'offre de logement

- Immobilière sociale 62 (agence immobilière à vocation sociale)

Jean-Marie DECARNIN, directeur  
Patricia BRAMER, responsable de l'antenne d'Arras

#### **2.4. Déplacement à Montpellier**

- CAF

Jean-Pierre PEQUIGNOT, directeur  
Rodolphe DAMOUR, directeur de l'action sociale  
Corinne AUGUI, responsable vérification  
Hélène REBOUL, responsable production et pôle logement  
Véronique ROSEAU, responsable pôle social  
Chantal SABATIER, responsable maîtrise des risques  
Christian JALLAGUIER, responsable du contrôle et lutte contre la fraude  
Jocelyn GROUSSET, contrôleur de gestion

- Préfecture

Patrice LATRON, secrétaire général  
Monique WARISSE, DDCS, directrice adjointe, pôle politique de la ville et logement  
Henri CLARET, DDTM, directeur du service Habitat et urbanisme  
Mme VERON, ARS, chargée de mission lutte contre l'insalubrité

- Conseil général

Géraldine HAKIM, directrice adjointe du pôle solidarité  
Jocelyne GERAIN-GERAUD, directrice de l'espace logement au sein du pôle solidarité

- Banque de France

Mme BOYER, adjointe de la responsable du service des particuliers

- CROUS

Mme BOUZIDA, responsable juridique  
M. TITEUX, directeur d'une cité universitaire  
Mme AUTES, directrice d'une cité universitaire  
M. PEREZ, responsable vie étudiante

- ADIL

Augustin CHOMEL, directeur

## 2.5. *Autres*

### CAF d'Orléans

Jean-Marc BAUDEZ, directeur  
Isabelle LESIMPLE, agent comptable  
Patrick LEFRET, responsable de la gestion des droits  
Dominique SOUCHET, responsable vérification  
Françoise GAUDRON, pôle logement  
Audrey DEJARDIN, études  
Caroline DUROCHAT-LEMONNIER, contentieux

### CAF de Nanterre

Caroline GUGENHEIM, directrice  
Pierre PAUVERT, directeur adjoint chargé des prestations  
Michèle SERVAT, adjointe au directeur des prestations

### Ville de Paris

Christian NICOL , directeur du logement et de l'habitat  
Luc BEGASSAT, sous directeur de la politique du logement  
Christine FOUCART chef du service de la gestion de la demande de logement

### Centre d'action sociale de la Ville de Paris

Laure de LA BRETECHE, directrice  
Christine LACONDE, sous-directrice des interventions sociales  
Albert KENOME, conseiller technique

