



Inspection générale
des affaires sociales

RM2012-58A

Mission nationale de contrôle et
d'audit des organismes de
sécurité sociale
N°03-2012

Evaluation des aides personnelles au logement

RAPPORT THEMATIQUE N°2 LES AIDES PERSONNELLES DANS LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Établi par

Blanche GUILLEMOT

Olivier VEBER

Membres de l'inspection générale
des affaires sociales

Maxime GUILPAIN

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 OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.

- [1] Les dépenses de logement représentent en moyenne aujourd'hui le quart des dépenses des ménages. Leur poids s'est renforcé, notamment pour les ménages aux revenus modestes, sous l'effet de plusieurs facteurs. Pour permettre à ces ménages de se loger à un coût compatible avec leurs ressources, plusieurs voies sont possibles : permettre l'existence d'un parc de logements à loyer accessible, et/ou subventionner ces ménages pour qu'ils puissent payer leurs charges de logement, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Ces différents types d'aide sont combinés dans la plupart des pays européens. En France, les aides personnelles au logement, ciblées en location sur les ménages appartenant aux trois premiers déciles de la distribution des revenus (c'est-à-dire disposant, pour une personne seule, d'un revenu au plus égal à un SMIC, et pour un couple avec deux enfants, d'un revenu au plus égal à 2 SMIC), visent à sécuriser les ménages modestes pour accéder à un logement ou s'y maintenir.
- [2] Les aides personnelles au logement sont la traduction concrète de l'alinéa II de l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation, qui dispose que : « II. - *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.* »
- [3] 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.
- [4] 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 16,2 milliards d'euros.
- [5] Elles constituent un outil essentiel de la politique du logement, qui s'appuie de manière complémentaire, sur des instruments de soutien à l'offre et à la demande. En 2010, sur l'ensemble des aides publiques au logement (40,6 milliards d'euros soit 2,1 % du PIB), les aides aux consommateurs, c'est-à-dire de manière quasi-exclusive, les aides personnelles au logement, représentent 40 % du total, et les aides aux producteurs, majoritaires, 60 % (23 M€).

- [6] Instrument de soutien à la demande, les aides personnelles ont été critiquées à raison de leur potentiel effet inflationniste sur le niveau des loyers. La mission a analysé cette question dans le présent rapport. Il en ressort qu'en 1991-1993, au moment du « bouclage » c'est-à-dire de l'extension de l'ALS à tous les ménages sans charge de famille sous condition de ressources, 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. Sur plus longue période, dans un contexte où les déterminants des loyers sont multiples, le rôle joué par les aides personnelles au logement dans leur évolution reste sujet à incertitude : la concomitance d'une augmentation des loyers des ménages à revenus modestes avec une augmentation des aides qu'ils ont perçues, n'implique pas nécessairement un lien de causalité, qui d'ailleurs n'est pas univoque. Cela invite à la plus grande prudence quant à la réversibilité à court terme des hausses de prix qui auraient pu être liées aux aides personnelles : le seul effet certain d'une baisse du niveau des aides est un accroissement immédiat des taux d'effort supportés par les ménages bénéficiaires.
- [7] Au total, à travers la politique du logement, la collectivité promeut et organise le développement et l'amélioration de l'offre de logements, afin qu'elle soit quantitativement adaptée à l'évolution démographique, et qu'elle réponde qualitativement aux attentes des ménages - en termes de localisation et de confort - et à celles de la société (accessibilité, mixité, maîtrise des consommations énergétiques). L'amélioration de la qualité de l'offre de logements se traduit nécessairement dans leur prix. Pour qu'ils restent accessibles aux ménages à bas revenus, les aides personnelles constituent donc le complément indispensable des aides à la pierre.

DANS LE SECTEUR LOCATIF, LEUR EFFICACITE S'EST DETERIOREE SOUS L'EFFET D'UNE DECONNEXION AVEC LA REALITE DES MARCHES DU LOGEMENT.

- [8] Comme le montre le rapport thématique joint sur l'efficacité sociale des aides personnelles, celles-ci 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.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] S'agissant des locataires, la diversité des situations respectives des locataires du parc privé et du parc public est mal prise en compte : l'insuffisante solvabilisation par les aides personnelles touche principalement les locataires du parc privé, leur taux d'effort net médian, hors charges, s'établissant à 34 %, contre 13 % pour les locataires du parc social. Cette situation est la conséquence directe des niveaux de loyers très différents des allocataires selon qu'ils résident dans le parc privé ou le parc social. La proportion de bénéficiaires dont les loyers réels sont supérieurs aux loyers plafonds est ainsi de 86 % dans le secteur privé et 52 % dans le parc social.

- [12] Ces difficultés amènent à s'interroger sur l'efficacité relative des aides personnelles par rapport aux dispositifs visant à modérer les loyers dans le parc privé : plusieurs outils ont été mis en place à cet effet, 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 mis en location (conventionnement passé avec l'ANAH). Ces outils ont peu d'effet sur le niveau des loyers ou restent d'application restreinte, et leur extension est soumise à des conditions difficiles à réaliser ; ils ne constituent donc pas une alternative aux aides personnelles.
- [13] Par ailleurs, le zonage du barème 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. 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 permettent de mettre en lumière le lien majeur qui existe entre les niveaux de loyer et le taux d'effort des ménages, ainsi qu'une certaine concentration des agglomérations dans lesquelles les allocataires connaissent des taux d'effort élevés (142 communes rassemblent 63 % des allocataires vivant dans des communes où le taux d'effort net médian est supérieur à 25 %).
- [14] Enfin, 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.
- [15] Dans ce secteur, dans lequel la puissance publique maîtrise à la fois l'offre et les loyers, la combinaison des aides à la pierre et de l'aide personnalisée au logement (APL), permet, en moyenne, une forte solvabilisation des ménages bénéficiaires de l'APL (le taux d'effort net médian étant de 13 %). Pourtant l'articulation entre le barème de l'APL et les aides à la pierre a perdu en cohérence et les modalités de pilotage de l'offre nouvelle de logements sociaux ne permettent pas de s'assurer du maintien du pouvoir solvabilisateur de l'APL.
- [16] Si elle se poursuit, cette érosion est susceptible de compromettre la capacité du parc social à remplir ses fonctions. Aujourd'hui, en réalité, les ménages très modestes ne sont bien solvabilisés par l'APL que dans les logements construits en PLAI - mais ceux-ci ne représentent que 4 % du parc - et dans le parc ancien dont les loyers sont plus faibles, puisque les loyers pratiqués sont encore majoritairement déterminés par les générations successives de financement et de conventionnement. Les opérations de rénovation urbaine, où le relogement des personnes à revenus très modestes dans les logements neufs pose de réelles difficultés, illustrent ce point, et les contraintes qui pèsent sur l'atteinte des objectifs de mixité sociale.

LES AIDES PERSONNELLES AUX PROPRIETAIRES APPARAISSENT DE MOINS EN MOINS ADAPTEES

- [17] 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 y effectuer des travaux d'amélioration (aides aux propriétaires sans charge d'accession).
- [18] 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.

- [19] 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 : 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.
- [20] 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.
- [21] Confrontées aux évolutions économiques et réglementaires récentes, les aides personnelles aux propriétaires sont un instrument en déshérence.
- [22] Leur taux de diffusion 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 2010¹ (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).
- [23] Cette relative désaffection trouve 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. Enfin, 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 pas un dispositif fortement sécurisant, ni pour les ménages accédants, ni pour les organismes prêteurs.
- [24] 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.

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

- [25] 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.
- [26] 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.

¹ Source Comptes du logement

- 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.

[27] Il convient de rappeler qu'aux conditions de croissance des dix dernières années des loyers, des charges et des revenus des locataires modestes, 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 – quelle que soit leur formule de calcul - augmente plus rapidement que le PIB. 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.

[28] 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.

[29] Les préconisations de la mission s'articulent autour de plusieurs axes. Celles formulées dans le présent rapport portent sur le barème lui-même, applicables aux locataires et aux les propriétaires. 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

[30] 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.

[31] 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.

[32] 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.

- [33] 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.
- [34] 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.
- [35] 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).
- [36] 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.
- [37] 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 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

- [38] 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.
- [39] En fonction de cette redéfinition, et dans le cadre d'une refonte des différents outils favorisant l'accession à la propriété, plusieurs options pourraient être envisagées : dès lors que l'on peut constater que les aides personnelles à l'accession 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€.
- [40] 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'accession avec les ressources des bénéficiaires, et enfin en renforçant la maîtrise des risques les concernant.

- [41] 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.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	13
1. LES AIDES PERSONNELLES CONSTITUENT UN OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	15
1.1. <i>La politique du logement s'appuie de manière complémentaire sur des instruments de soutien à l'offre et à la demande</i>	15
1.1.1. La politique du logement poursuit, sous une contrainte de moyens, plusieurs objectifs qui trouvent leur finalité dans la mise en œuvre effective du droit au logement ..	15
1.1.2. Les aides publiques au logement ont été réorientées depuis 2005 pour soutenir majoritairement une politique de développement de l'offre	17
1.2. <i>En solvabilisant les ménages modestes, les aides personnelles visent non seulement à leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir, mais également à améliorer l'offre qui leur est accessible.....</i>	22
1.2.1. Les dépenses de logement constituent le premier poste de dépense des ménages	23
1.2.2. Certains ménages rencontrent des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir	34
1.2.3. Les aides personnelles ont été conçues pour aider les ménages modestes à supporter leurs dépenses de logement, dans le secteur locatif comme pour l'accession à la propriété.....	39
1.2.4. Leur affectation au logement en font des prestations d'une nature particulière qui, au-delà de la seule solvabilisation, permet de sécuriser l'accès au logement.....	42
1.3. <i>Les aides à la personne constituent le complément indispensable des politiques de développement et d'amélioration de l'offre de logement</i>	43
1.3.1. Les aides à la personne et les aides à la pierre sont complémentaires.....	43
1.3.2. La critique du possible effet inflationniste des aides personnelles sur le niveau des loyers doit être relativisée	46
2. BIEN QU'AFPECTEES AU LOGEMENT, LES AIDES PERSONNELLES AUX LOCATAIRES SONT INSUFFISAMMENT ARTICULEES AUX MARCHES DU LOGEMENT POUR ETRE PLEINEMENT EFFICIENTES	52
2.1. <i>Malgré l'existence des aides personnelles au logement, un nombre important de ménages locataires connaissent des taux d'effort hors charges difficilement compatibles avec l'accès et le maintien dans le logement, en particulier dans le parc privé</i>	52
2.1.1. Plus d'un million de ménages locataires bénéficiaires des aides personnelles supportent des taux d'effort nets supérieurs à 33 % pour leur seul loyer	53
2.1.2. L'insuffisante solvabilisation par les aides personnelles touche principalement les locataires du parc privé	54
2.1.3. Les outils visant à la modération des loyers dans le parc privé ont peu d'effet ou restent d'application restreinte et leur extension est soumise à des conditions difficiles à réaliser.....	56
2.2. <i>Les difficultés d'accès au logement rencontrées par les ménages modestes sont liées aux réalités très diverses des marchés locaux que le barème des aides personnelles prend insuffisamment en compte.....</i>	61
2.2.1. Les allocataires sont situés majoritairement dans les grandes agglomérations et en Ile de France	62

2.2.2. Le barème des aides personnelles ne prend pas suffisamment en compte les écarts réels de loyers selon les territoires, ni entre les zones, ni à l'intérieur des zones	62
2.2.3. Un mouvement général de territorialisation des politiques d'aide au logement des ménages	68
2.3. <i>Dans le parc locatif social, malgré la maîtrise de l'offre et des loyers, les aides personnelles ne jouent plus suffisamment leur rôle de solvabilisation des ménages modestes...</i>	70
2.3.1. Dans le parc social, la combinaison des aides à la pierre et de l'aide personnelle vise à procurer aux ménages modestes un logement de qualité compatible avec leurs ressources.....	70
2.3.2. Cet équilibre est toutefois fragilisé aujourd'hui	72
2.3.3. La dégradation du pouvoir solvabilisateur de l'APL a des effets négatifs sur l'accès au parc social et sur l'objectif de mixité qui lui est assigné.....	77
2.4. <i>Pour améliorer l'efficacité des aides personnelles en secteur locatif, plusieurs scenarii peuvent être envisagés.....</i>	82
2.4.1. Le scénario d'un maintien du barème actuel n'améliorerait pas l'efficacité des aides	82
2.4.2. La situation très différente des locataires dans le parc privé et dans le parc public pourrait justifier la constitution de deux barèmes distincts.....	83
2.4.3. Dans le parc public, le mode de calcul de l'APL pourrait viser un taux d'effort par unité de consommation	83
2.4.4. 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	85
3. LES AIDES PERSONNELLES AUX PROPRIETAIRES APPARAISSENT DE MOINS EN MOINS ADAPTEES A LA SITUATION DES MENAGES.....	88
3.1. <i>Le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles à l'accession a décliné de moitié en vingt ans</i>	<i>89</i>
3.2. <i>Les barèmes des aides personnelles applicables aux propriétaires sont excessivement complexes et n'ont pas été unifiés, contrairement à ceux du secteur locatif.....</i>	<i>90</i>
3.2.1. Les barèmes AL et APL sont différents, sans justification aujourd'hui.....	90
3.2.2. Ces barèmes sont excessivement complexes.....	92
3.3. <i>La pertinence relative des aides personnelles à l'accession est difficile à évaluer dans un contexte d'instabilité des autres dispositifs visant l'accession à la propriété.....</i>	<i>93</i>
3.3.1. Les aides personnelles à l'accession permettent d'améliorer la solvabilisation des ménages modestes qui parviennent à acquérir, mais leur impact s'est affaibli depuis 10 ans	93
3.3.2. Si la baisse des revenus d'exclusion constatée ces dix dernières années se poursuit, il n'est pas certain que les aides personnelles à l'accession gardent à l'avenir une pertinence.....	96
3.3.3. Dans un contexte où les autres dispositifs d'aide à l'accession font l'objet de multiples réformes, les aides personnelles apparaissent délaissées tant en termes de pilotage que de maîtrise des risques liés à leur liquidation.....	99
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	103
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	105

Introduction

- [42] 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.
- [43] 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 aides². 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.
- [44] 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.
- [45] La mission a rencontré, au niveau national, outre les directions d'administration centrale, 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 surendettement³.
- [46] 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.

² 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.

³ Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

[47] La mission remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur collaboration précieuse.

[48] 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.

[49] Le présent rapport est celui consacré aux aides personnelles dans la politique du logement.

[50] Il s'articule autour de la réflexion suivante :

- Les aides personnelles constituent un outil essentiel de la politique du logement.
- Bien qu'affectées au logement, les aides personnelles aux locataires sont insuffisamment articulées aux marchés du logement pour être pleinement efficaces.
- Les aides personnelles aux propriétaires apparaissent de moins en moins adaptées à la situation des ménages.

1. LES AIDES PERSONNELLES CONSTITUENT UN OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1.1. *La politique du logement s'appuie de manière complémentaire sur des instruments de soutien à l'offre et à la demande*

1.1.1. **La politique du logement poursuit, sous une contrainte de moyens, plusieurs objectifs qui trouvent leur finalité dans la mise en œuvre effective du droit au logement**

[51] L'objectif général assigné à la politique du logement est de rendre effectif le droit au logement, garanti par la Constitution. En se fondant sur les dispositions des 10^{ème} et 11^{ème} alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* », le Conseil constitutionnel a en effet considéré que la possibilité de disposer d'un logement décent était un objectif à valeur constitutionnelle⁴.

[52] Le droit au logement a été cité comme un objectif par plusieurs lois, notamment la loi dite loi Besson du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui dispose dans son article 1 : « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » ; ainsi que la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui mentionne l'accès au logement comme un droit fondamental.

[53] L'article L 301-1 du code de la construction et de l'habitation définit ainsi l'objet de la politique d'aide au logement :

[54] « *I. - La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.*

[55] « *II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

[56] La politique du logement vise ainsi à permettre à tous d'accéder à un logement qui corresponde à ses besoins et ses attentes⁵.

⁴ Décision du 19 janvier 1995

⁵ Cette formulation est reprise du programme annuel de performance du programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement »

- [57] Objectif de la politique du logement, le droit au logement désigne aussi un droit individuel opposable en vertu de la loi du 5 mars 2007⁶ qui organise, pour les personnes qui ne peuvent accéder à un logement par leurs propres moyens, la possibilité d'un recours devant une commission de médiation départementale, et, en cas d'absence de relogement ou d'hébergement, la possibilité d'un recours contre l'Etat devant le tribunal administratif.
- [58] Cette consécration d'un « droit au logement opposable » (DALO) sur le plan juridique répond aux situations de mal logement d'un nombre important de personnes ou ménages à faibles ressources ou démunis. Elle fait suite à de nombreux débats au cours des années 2000, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ayant, pour la première fois, évoqué dans son rapport paru en 2002, la création d'« une obligation de résultat juridiquement opposable » pour le droit au logement. Dans son rapport public 2009, le Conseil d'Etat analyse ainsi les intentions du législateur : *« Toutes les réflexions préalables à la reconnaissance [du DALO] convergent sur une même analyse : puisque les objectifs et les outils juridiques et financiers mis en place depuis 1990 ne permettent pas de surmonter les blocages et les contradictions entre tous les intérêts divergents et tous les acteurs, il faut inverser la logique, passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats et faire en sorte que le droit au logement commande la mise en œuvre des outils nécessaires »*⁷.
- [59] La mise en œuvre du DALO s'est accompagnée, à compter de la fin 2009, d'une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées, qui vise à « refonder » les politiques d'hébergement d'urgence et d'insertion, en faisant de l'accès au logement une priorité de l'intervention publique⁸. Cette stratégie s'appuie sur le constat qu'une part non négligeable des personnes ayant recours aux structures d'hébergement pourraient accéder à un logement autonome ; que si l'amélioration de l'offre d'hébergement est souhaitable, la préoccupation fondamentale de l'ensemble des acteurs doit être d'instaurer une plus grande fluidité des parcours vers le logement ordinaire⁹.
- [60] La politique du logement trouve donc sa finalité dans la mise en œuvre effective du droit au logement, qui a fait l'objet, ces dernières années, d'une action publique conçue comme particulièrement volontariste.
- [61] Au-delà de cet objectif premier, et parallèlement à la définition progressive d'un droit au logement, le législateur a également promu la liberté de choix du lieu d'habitation comme objectif de la politique du logement. Celle-ci est alors chargée de contrecarrer les dynamiques d'éviction ou de ségrégation socio-spatiales, constatées avec l'émergence de la question des « quartiers en difficulté », à la fin des années 1970, liée à l'accroissement des difficultés sociales et à la dégradation physique des grands ensembles. La lutte contre ces phénomènes de ségrégation donnent lieu à la mise en œuvre d'une politique publique dédiée (la politique de la ville), et conduisent à introduire la notion de mixité urbaine et sociale comme principe fondamental de la politique du logement. Il s'agit ainsi de favoriser par l'habitat, la construction d'espaces urbains diversifiés sur le plan fonctionnel et social. Cet objectif de mixité a été introduit dans le droit par la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991, et réaffirmé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁶ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

⁷ *Droit au logement, droit du logement*, rapport public 2009, Conseil d'Etat

⁸ Voir le document « *Une stratégie du logement d'abord* » pour les personnes sans abri ou mal logées, DIHAL délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement » juin 2011

⁹ Voir le rapport annuel de l'IGAS 2009 « *l'hébergement et l'accès au logement* »

- [62] Par ailleurs, la « liberté de choix, pour toute personne, de son mode d'habitation », mentionné par l'article L 301-1 du code de la construction précité, implique également de rendre possible l'accession à la propriété pour les ménages qui le souhaitent, aspiration partagée par près de la moitié des ménages locataires selon une enquête menée par le Credoc en 2008¹⁰ : 47 % des ménages locataires interrogés disent vouloir accéder à la propriété dans un avenir proche, principalement entre 25 et 40 ans, et expriment le désir d'acquérir une maison individuelle à 83 %. Le développement de l'accession à la propriété correspond ainsi à une dimension importante de la politique du logement et a connu dans la période récente une priorisation accrue.
- [63] Enfin, dernières évolutions à mentionner, la politique du logement doit également contribuer à l'atteinte des objectifs d'accessibilité pour les personnes handicapées et de protection de l'environnement, par la maîtrise de la consommation énergétique des logements. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a ainsi prévu des exigences réglementaires et des incitations visant à réduire les consommations d'énergie.
- [64] Si la politique du logement vise à mettre en œuvre cet ensemble d'objectifs, elle s'exerce sous une contrainte de moyens. Le cas des aides personnelles au logement illustre bien ce phénomène. Elles constituent pour leurs bénéficiaires un droit, non contingenté par une enveloppe annuelle. Leur histoire, que l'on détaille dans le rapport thématique n°1, est ainsi une alternance d'une part d'extensions du champ et d'augmentations du montant des aides, engendrant des dépenses, et d'autre part de modifications des barèmes, y compris des sous-actualisations, visant ensuite à réduire les dépenses. Cette alternance est l'une des causes de la grande complexité des barèmes, que l'on souligne par ailleurs.
- [65] Par ailleurs, la contrainte de moyens s'applique également aux ménages ; ainsi, la « liberté de choix par toute personne de son mode d'habitation » est nécessairement soumise à une contrainte de ressources : par exemple, en dessous d'un certain niveau et d'une certaine sécurité de revenu, l'accession à la propriété n'est pas envisageable.

1.1.2. Les aides publiques au logement ont été réorientées depuis 2005 pour soutenir majoritairement une politique de développement de l'offre

- [66] Pour atteindre ses objectifs, la politique du logement s'appuie traditionnellement sur deux piliers :
- favoriser, d'une part, l'existence d'une offre suffisante, diversifiée et de bonne qualité, qu'il s'agisse du parc locatif à loyer maîtrisé (le parc locatif social), du parc locatif dit libre, ou du parc occupé par le propriétaire que ce soit par la construction de nouveaux logements ou l'amélioration du parc existant ; l'objectif de qualité désigne à la fois la décence des logements, le niveau de confort, leur localisation, et, préoccupations plus récentes, leur accessibilité aux personnes handicapées et leur performance énergétique ;
 - aider d'autre part les ménages à accéder à un logement ou s'y maintenir, en soutenant l'effort que représentent les charges liées au logement dans leur budget.
- [67] Cette distinction classique aides à la pierre / aides à la personne est reprise dans le compte du logement publié annuellement par le ministère chargé du logement, qui distingue, parmi les aides publiques au logement, les avantages conférés aux « producteurs » et aux « consommateurs » de logement. Ces avantages recouvrent à la fois des aides effectivement versées - parmi lesquelles les aides personnelles au logement et les subventions à l'investissement, des avantages fiscaux, et des avantages de taux¹¹.

¹⁰ Enquête « conditions de vie et aspirations des Français », quelques opinions et aspirations en matière de logement, Credoc, 2008.

¹¹ Il faut noter à cet égard que conformément aux principes de la comptabilité nationale, l'ensemble des avantages fiscaux ou des avantages de taux visant à aider les ménages à accéder à la propriété (y compris dans l'ancien), sont classés

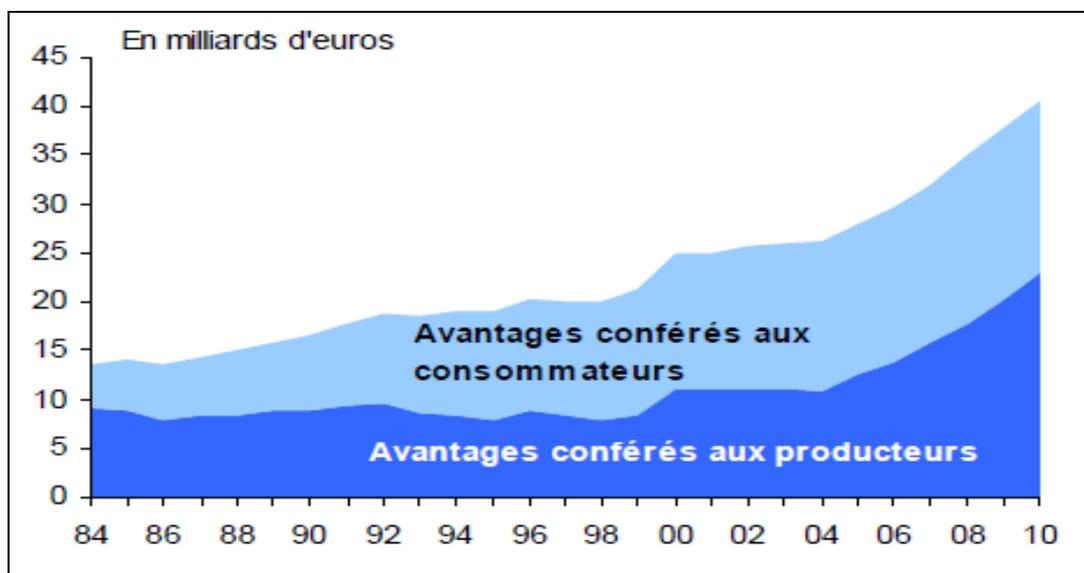
[68] L'article L 301-2 du code de la construction et de l'habitation énumère ainsi les différents outils de la politique d'aide au logement :

[69] « *La politique d'aide au logement comprend notamment :*

1. Des aides publiques à l'investissement en faveur du logement locatif, à la construction neuve de logements, à l'acquisition avec amélioration de logements existants et aux opérations de restructuration urbaine. Les aides sont majorées lorsque les logements servent à l'intégration de personnes rencontrant des difficultés sociales particulières ;
2. Des aides publiques, accordées sous condition de ressources, aux personnes accédant à la propriété de leur logement, sous la forme d'avances remboursables sans intérêt et de prêts d'accession sociale à taux réduit ;
3. Des aides publiques à l'investissement pour les travaux d'amélioration des logements existants réalisés par les propriétaires bailleurs, dans le parc locatif social et dans le parc privé, ainsi que par les propriétaires occupants sous condition de ressources ;
4. Des aides publiques à l'investissement pour les logements locatifs privés soumis en contrepartie à des conditions de loyer encadré et destinés à des personnes sous condition de ressources ;
5. Des aides personnelles au logement, dont l'aide personnalisée instituée au chapitre Ier du titre V du présent livre, qui sont versées aux locataires ou aux propriétaires accédants, sous condition de ressources.

[70] En 2010, l'ensemble des aides publiques au logement a représenté un total 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).

Graphique 1 : Structure des aides publiques au logement



Source : *Compte du logement 2010*

comme des aides aux producteurs de logement. Seules les aides personnelles à l'accession sont classées comme aides aux consommateurs.

Tableau 1 : Décomposition des aides publiques au logement

LES AVANTAGES CONFÉRÉS											
	En millions d'euros										
	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aux consommateurs	7 586	13 682	14 528	14 766	15 276	15 466	15 875	16 027	17 139	17 513	17 610
<i>Évolution annuelle (en %)</i>	7,7	6,9	4,1	1,6	3,5	1,2	2,6	1,0	6,9	2,2	0,6
<i>Aides perçues (*)</i>	7 586	12 590	13 523	13 667	14 176	14 128	14 559	14 613	15 627	16 071	16 196
<i>dont aides personnelles perçues</i>	7 540	12 333	13 263	13 421	13 885	13 803	14 142	14 241	15 197	15 613	15 928
<i>Avantages fiscaux</i>	0	1 092	1 005	1 099	1 100	1 338	1 316	1 414	1 512	1 442	1 414
Aux producteurs	8 917	11 237	11 122	11 209	10 841	12 576	13 742	15 873	17 887	20 350	23 034
<i>Évolution annuelle (en %)</i>	1,0	33,9	0,2	0,8	-3,3	16,0	9,3	15,5	12,7	13,8	13,2
<i>Aides perçues</i>	1 202	935	948	1 048	943	1 134	1 075	1 354	1 528	1 868	2 176
<i>Avantages de taux</i>	3 739	2 108	1 868	1 646	1 423	1 884	2 093	2 927	3 260	3 792	5 652
<i>Avantages fiscaux</i>	3 542	6 087	6 017	6 133	6 055	6 968	7 758	8 465	9 750	11 083	11 276
<i>Autres aides</i>	435	2 107	2 289	2 382	2 421	2 589	2 816	3 128	3 350	3 606	3 931
Total Avantages conférés	16 503	24 919	25 650	25 975	26 117	28 041	29 616	31 901	35 026	37 863	40 645
<i>Évolution annuelle (en %)</i>	4,0	17,6	2,4	1,3	0,5	7,4	5,6	7,7	9,8	8,1	7,3

(*) aides personnelles et autres aides (fonds de solidarité logement, aide au logement temporaire), hors frais de gestion.
Source : Compte du logement 2010

Source : *Compte du logement 2010*

[71] Entre 1984 et 2005, comme l'illustre le graphique 2 ci-dessous, le poids des aides publiques au logement dans le produit intérieur brut (PIB) a diminué, passant de 1,97 % du PIB en 1984 à 1,51 % en 1998, point le plus bas. Cette baisse globale du poids des aides publiques s'est accompagnée en 1993 d'une inversion entre le poids relatif des aides personnelles, qui progressent sous l'effet de leur extension à l'ensemble de la population sans condition de statut mais toujours sous conditions de ressources (« bouclage » des aides personnelles achevé en 1993)¹², pour se stabiliser autour de 0,9 % du PIB, et le poids des aides aux producteurs, qui décline et atteint un point bas autour de 0,6 % du PIB pendant les années 1990 et le début des années 2000.

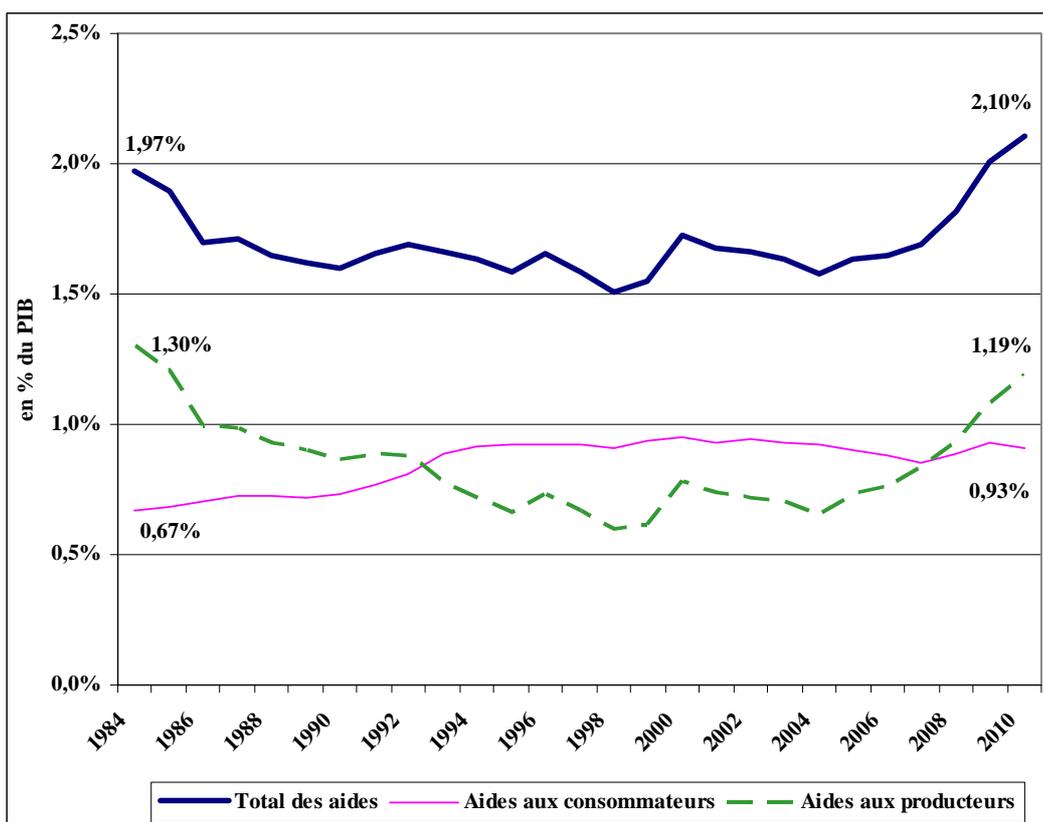
[72] Cette évolution se retrouve dans d'autres pays de l'Union européenne. Comme le soulignent les auteurs de l'ouvrage collectif « Loger l'Europe »¹³, les aides à la personne sont considérées comme plus ciblées et plus flexibles que les aides à la pierre, puisqu'elles sont directement fonction du revenu et de la composition du ménage et que leur montant s'adapte, à la hausse et à la baisse, à leurs évolutions. Après une période de construction forte de parcs locatifs sociaux dans les années 1950-1970, ces arguments ont soutenu une nette tendance à privilégier les aides à la personne dans les décennies 1980-1990. Parallèlement, les aides à la pierre ont changé de forme : la baisse des taux d'intérêt a incité les pouvoirs publics en Europe à réformer les modalités de financement des investissements.

[73] De 2005 à 2010, la croissance des aides publiques au logement en France a permis de revenir à un niveau proche de celui de 1984 puisqu'elles représentent aujourd'hui au total 2,1 % du PIB. Cette croissance s'explique par une évolution à la hausse des aides aux producteurs ; leur part dans le PIB s'établit en 2010 à 1,19 % et dépasse depuis 2008, celle des aides aux consommateurs dans le PIB, qui reste stable autour de 0,9 % du PIB.

¹² Voir sur ce point le rapport thématique n°1 sur l'efficacité sociale des aides personnelles.

¹³ Voir « les politiques européennes de financement du logement social » par Darinka Czischke et Claude Taffin, in Loger l'Europe, le logement social dans tous ses états, Documentation française 2011

Graphique 2 : Part des avantages conférés au logement dans le PIB 1984-2010

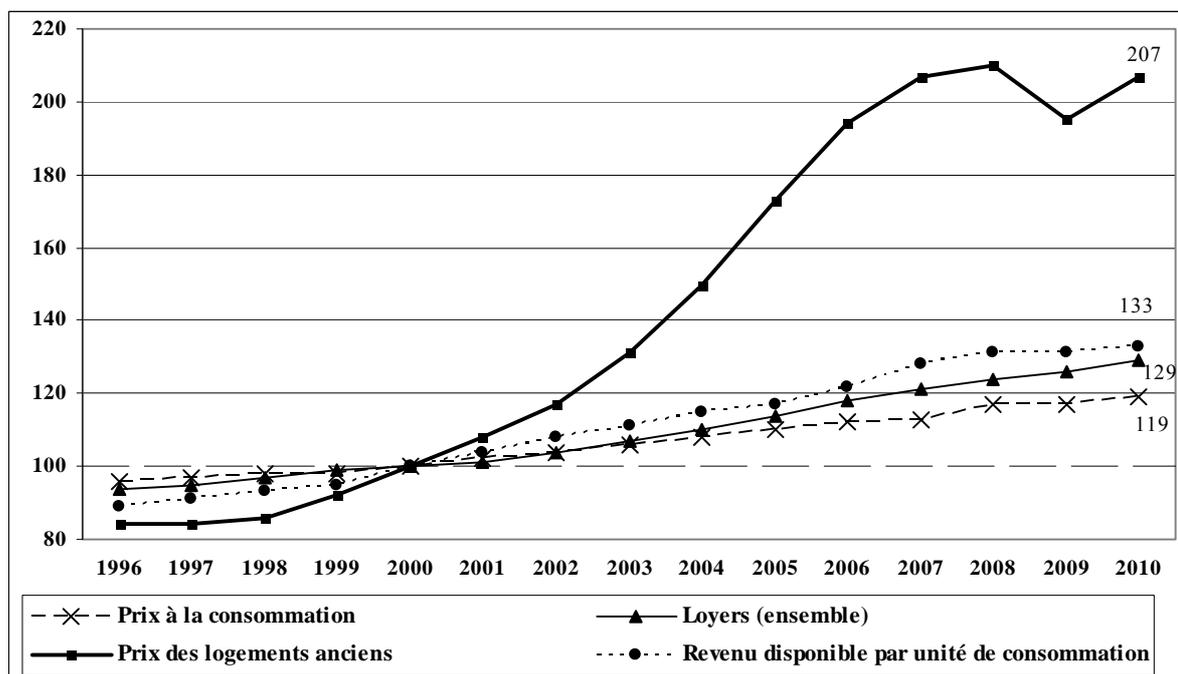


Source : *Compte du logement*

- [74] Cette orientation à la hausse des aides aux producteurs (+ 83 % depuis 2005, contre +14 % pour les aides aux consommateurs) s'explique par plusieurs facteurs. Alors que depuis 2000 les barèmes des aides personnelles ont été peu modifiés dans leur principe¹⁴, les aides à la pierre ont été à multiples reprises réformées et/ou amplifiées dans les années récentes.
- [75] Cette augmentation des aides aux producteurs vise à stimuler la production de logements et faire face à l'augmentation de la demande potentielle de logements, qui représente le flux de construction de logements neufs qui serait nécessaire pour être compatible avec la croissance attendue du nombre de ménages, et qui est estimée, d'après certaines études, entre 300 000 et 400 000 logements par an, le nombre de ménages augmentant plus vite que la population.
- [76] Cette réorientation de la politique du logement a pour objectif de remédier aux insuffisances de l'offre de logement, considérée comme l'un des facteurs explicatifs de la forte croissance des prix des logements pendant la dernière décennie, de plus de 100 %, alors que dans le même temps, les loyers augmentaient de 29 % et les prix à la consommation de 19 % et enfin le revenu disponible par unité de consommation augmentait de 33 % (voir graphique 3) - néanmoins le revenu disponible brut par ménage n'augmentait sur la même période que de 23 %.

¹⁴ Voir sur ce point le rapport thématique n°1 : *l'efficacité sociale des aides personnelles au logement*

Graphique 3 : Evolution comparée des prix des logements, des loyers, des revenus des ménages et de l'inflation, 1996-2010 (base 100 en 2000)



Source : indices Notaires-Insee, Insee- comptes de la Nation, enquête Loyers et Charges, indice des prix à la consommation – graphique de la mission

[77] Pour favoriser le développement de l'offre, plusieurs lois sont intervenues :

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), a posé des objectifs de mixité urbaine et de développement d'une offre d'habitat diversifié ;
- la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, a instauré un programme de rénovation urbaine pour certains quartiers en difficulté et créé l'ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine) ;
- la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a fixé un objectif de réalisation de 500.000 logements sociaux pour la période 2005-2009 ;
- la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, a visé notamment à faciliter la mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements ;
- la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, a créé un programme de requalification de quartiers anciens dégradés, réformé le 1 % logement et, s'agissant du parc HLM, abaissé de 10 % les plafonds de ressources et renforcé les mécanismes de sur-loyers dans le but d'y accroître la mobilité.

[78] Parallèlement différentes lois ou lois de finances ont instauré ou modifié, sur la période récente, des avantages fiscaux visant à favoriser l'investissement immobilier locatif (par exemple, le dispositif dit Scellier en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009).

[79] La politique d'encouragement à l'accession à la propriété a également fait l'objet d'une priorité renouvelée, avec l'instauration en 2007¹⁵ d'un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition d'une résidence principale, supprimé en 2011.

¹⁵ Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat

- [80] La montée en charge de ces différentes réformes, et notamment la progression des avantages fiscaux liés au crédit d'impôt accordé au titre des intérêts d'emprunts pour l'achat d'une résidence principale, la progression des avantages de taux accordés tant aux prêts locatifs sociaux qu'aux prêts aidés pour les ménages, et enfin l'augmentation des aides relatives au développement du parc locatif social, programmée dans le cadre du plan de cohésion sociale et du programme de rénovation urbaine, expliquent depuis 2005, la progression des aides publiques au logement en pourcentage du PIB, qui soutiennent aujourd'hui majoritairement une politique de développement de l'offre.
- [81] Néanmoins les aides aux consommateurs étant essentiellement composées d'aides effectivement versées, alors que les aides aux producteurs sont majoritairement constituées d'avantages fiscaux ou d'avantages de taux qui ne se traduisent pas par le versement effectif d'une aide, leur visibilité budgétaire est très supérieure à leur poids dans l'ensemble du financement. Les aides personnelles représentent ainsi 65 % des aides effectivement versées au titre de la politique du logement (soit 16,4 Mds€ sur un total de 25 Mds€).
- [82] Enfin, il faut souligner que, depuis 2010, date à laquelle sont disponibles les derniers comptes du logement, plusieurs décisions ont été prises qui auront des conséquences sur la répartition relative des aides aux producteurs et aux consommateurs :
- d'une part les dispositifs d'aides à l'accession à la propriété ont été profondément remaniés : le crédit d'impôt a été supprimé en 2011 et remplacé par le prêt à taux zéro réformé (le PTZ +), lui-même recentré en 2012 sur les seules acquisitions neuves ;
 - d'autre part le dispositif d'aide à l'investissement locatif Scellier sera supprimé en 2013, en vertu du plan de retour à l'équilibre des finances publiques voté lors de la loi de finances pour 2012.
- [83] Ces réformes vont probablement se traduire par une baisse du montant des aides réservées aux producteurs.

1.2. En solvabilisant les ménages modestes, les aides personnelles visent non seulement à leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir, mais également à améliorer l'offre qui leur est accessible.

- [84] Les dépenses de logement représentent en moyenne le quart des dépenses des ménages. Les évolutions récentes ont renforcé leur poids, notamment pour les ménages aux revenus modestes, sous l'effet de plusieurs facteurs.
- [85] Pour permettre à ces ménages de se loger à un coût compatible avec leurs ressources, plusieurs voies sont possibles : permettre l'existence d'un parc de logements à loyer accessible, et/ou subventionner les ménages pour qu'ils puissent payer leurs charges de logement, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Ces différents types d'aide sont combinés dans la plupart des pays européens. En France, les aides personnelles au logement, ciblées sur les ménages appartenant aux trois premiers déciles de la distribution des revenus (c'est-à-dire disposant, pour une personne seule, d'un revenu au plus égal à un SMIC, et pour un couple avec deux enfants, d'un revenu au plus égal à 2 SMIC), visent à sécuriser les ménages modestes pour accéder à un logement ou s'y maintenir.

1.2.1. Les dépenses de logement constituent le premier poste de dépense des ménages

1.2.1.1. Les dépenses de logement représentent le quart du budget des ménages

[86] Les dépenses dites de logement recouvrent de nombreux types de dépenses. En premier lieu, elles incluent non seulement le paiement du loyer pour les locataires mais aussi le paiement des échéances de prêt pour les accédants à la propriété. Si les propriétaires sont aujourd'hui plus nombreux que les locataires, il convient de souligner que la part de ceux qui doivent consacrer chaque mois une part de leur budget soit au paiement du loyer soit au paiement d'une échéance de prêt est majoritaire parmi l'ensemble des ménages¹⁶.

Tableau 2 : Statut d'occupation des résidences principales¹⁷, en millions

	Nombre	Part en %
Propriétaires	16,3	58,2 %
<i>Sans charge d'accession</i>	11,1	39,6 %
<i>Accédants</i>	5,2	18,6 %
Locataires	11,7	41,8 %
<i>Logement social</i>	5,1	18,2 %
<i>Secteur libre</i>	6,6	23,6 %
Ensemble des ménages	28	100 %

Source : Comptes du logement 2011 – Calculs de la mission.

[87] 60,4 % des ménages doivent donc consacrer une part de leur budget au paiement d'un loyer ou d'une échéance de prêt.

[88] Les dépenses de logement comprennent également un certain nombre de coûts associés : les dépenses d'énergie et de fluides d'une part et les « charges »¹⁸ d'autre part. Ces autres dépenses représentent une part importante de la dépense de logement des ménages. Dans la dépense courante de logement 2010, si les loyers représentent 71,8 % de la dépense¹⁹, l'eau et l'énergie représentent 18,2 % de cette même dépense et les autres charges 10 %. Il conviendrait pour être complet d'évaluer les dépenses d'aménagement et d'équipement des logements.

[89] L'ensemble de ces dépenses constituent le premier poste d'emploi du budget des ménages.

¹⁶ Seuls les propriétaires sans charge d'accession sont dispensés de cette dépense, encore que la statistique nationale sur les dépenses de logement retient, pour ces propriétaires, un loyer fictif qui leur est imputé.

¹⁷ Les comptes du logement, édition 2011.

¹⁸ Le compte du logement retient de la notion de « charges » une acception très large. Dans le cas d'une copropriété, elles comprennent non seulement les charges collectives payées par les occupants, mais aussi certaines dépenses individuelles. Les dépenses collectives sont principalement constituées de l'entretien des parties communes et des frais de personnel ; les dépenses individuelles couvrent les petits travaux effectués par les ménages dans leur logement auxquels s'ajoutent des prestations de service, les frais d'emménagement, de bail et d'agence et les primes d'assurance multirisques - habitation. Les dépenses d'énergie (chauffage, eau...) sont comptabilisées dans un poste spécifique « dépenses d'énergie ».

¹⁹ En incluant les loyers imputés des propriétaires sans charge d'accession.

Tableau 3 : Le budget des ménages en 2010

Postes de dépenses	Part dans le budget des ménages
Alimentation et boissons non alcoolisées	13,4
Boissons alcoolisées et tabac	3,2
Articles d'habillement et chaussures	4,4
Logement*, chauffage, éclairage	25,6
Équipement du logement	5,8
Santé (dépenses à la charge des ménages)	3,9
Transports	14,0
Communications	2,8
Loisirs et culture	8,6
Éducation (dépenses à la charge des ménages)	0,9
Hôtels, cafés et restaurants	7,0
Autres biens et services	11,0
Dépenses de consommation des ménages	100,0

* y compris les loyers dits « imputés » et hors impôts.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

[90] Les dépenses liées au logement sont bien souvent ressenties par les ménages comme contraintes car pré-engagées dans leur budget : c'est le cas pour les dépenses de loyers, de chauffage ou d'éclairage. Comme l'écrit l'INSEE, « ces dépenses représentent 75 % des dépenses « pré-engagées », sur lesquelles les ménages peuvent difficilement arbitrer à court terme »²⁰. En 2010, d'après les comptes nationaux, la part des dépenses que les ménages consacrent en moyenne au logement, à son chauffage et à son éclairage, atteint 25,6 % de leur consommation, contre 13 % en 1960. Il convient de souligner que cette proportion, calculée dans les comptes nationaux, tient compte du loyer fictif que les propriétaires sans charges d'accession se payent à eux-mêmes. Il ne s'agit pas d'une réalité observable dans le budget individuel des ménages.

[91] A partir de l'enquête INSEE sur le budget des ménages, on dispose d'autres données tirées d'observations réelles, selon lesquelles les dépenses de logement représentent une proportion de 16,2 % du budget de l'ensemble des ménages, proportion qui est d'autant plus importante que leurs ressources sont modestes, comme l'indique le tableau ci-dessous.

²⁰ Dossier *La consommation des ménages depuis 50 ans*, Georges Consales, Maryse Fesseau et Vladimir Passeron, INSEE.

Tableau 4 : Budgets des ménages en fonction des quintiles de revenus, en 2006

	Quintiles de revenus					Ensemble
	De 0 à 10 689 €	De 10 690 à 14 452 €	De 14 453 à 18 427 €	De 18 428 à 25 044 €	Plus de 25 044 €	
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	17,7	16,9	16,2	15,3	13,3	15,5
Boissons alcoolisées, tabac et stupéfiants	3,1	2,9	2,8	2,4	2,2	2,6
Articles d'habillement et chaussures	7,4	7,1	7,5	8,1	8,3	7,8
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles*	24,8	19,6	16,7	14,3	11,9	16,2
Ameublement, équipement ménager et entretien courant de la maison	5,6	6,3	6,8	7,4	8,7	7,3
Services médicaux et de santé	3,0	4,1	3,4	3,4	3,8	3,6
Transports	11,1	15,1	16,3	16,7	16,9	15,7
Communications	4,4	3,8	3,8	3,7	3,0	3,6
Loisirs et culture	6,7	7,4	8,4	9,4	11,0	9,0
Enseignement	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7
Hôtels, restaurants, cafés	3,6	4,5	4,9	5,9	7,1	5,6
Autres biens et services (1)	11,9	11,5	12,5	12,5	12,9	12,4
Dépense totale**	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Hors loyers imputés

**La dépense totale s'entend ici hors impôts, gros travaux, remboursements de prêts et prélèvements effectués par l'employeur, transferts financiers entre ménages.

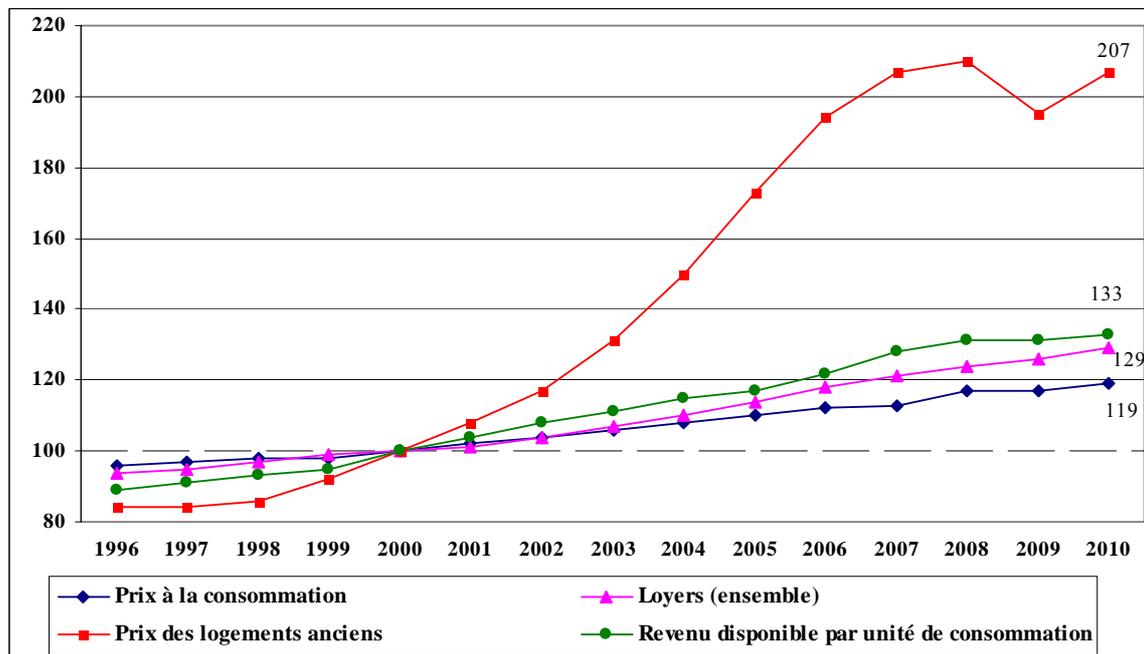
Source : Insee, enquête budget de famille 2006.

1.2.1.2. Au cours des 10 dernières années, si les prix de cession ont connu une croissance très forte, les loyers ont évolué sensiblement comme les revenus des ménages

[92] De 2000 à 2010, comme l'illustre le graphique ci-dessous, si les prix de cession des logements ont fortement augmenté, l'indice des loyers, lui, n'a pas connu de hausse supérieure à celle du revenu par ménage. L'évolution différenciée des prix de cession et des loyers explique la forte dégradation des rendements locatifs (rapport entre le prix des logements et les loyers) sur la période, situation qui représenterait une exception au regard des tendances historiques²¹.

²¹ Voir sur ce point les travaux de J. Friggit, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), « le prix des logements sur le long terme », mars 2010, consultable sur le site du CGEDD.

Graphique 4 : Indices des prix à la consommation, des loyers, des prix de cessions et des revenus disponibles bruts par unité de consommation²², 1996-2010, base 100 en 2000



Source : Indices Notaires-Insee, Insee- comptes de la Nation, enquête Loyers et Charges, indice des prix à la consommation – graphique de la mission

[93] Il faut souligner que l'indice des loyers retenus ici est l'indice des loyers INSEE qui constitue la composante « loyers » de l'indice des prix à la consommation. Or, comme le précise l'encadré ci-dessous, l'information disponible sur la croissance des loyers n'est pas satisfaisante.

Les sources de connaissance des loyers aujourd'hui

Pour les loyers du parc locatif privé il n'existe pas de base de données publique à couverture nationale fiable et localement représentative. Les enquêtes nationales « loyers et charges » et « logement » menées par l'INSEE ne permettent pas de segmentation géographique fine, et fournissent des résultats contradictoires. Ces données publiques peuvent être complétées par des données recueillies par l'OLAP (observatoire des loyers de l'agglomération parisienne), en région parisienne et dans onze agglomérations de province. Enfin, un observatoire privé nommé CLAMEUR (connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux) fournit également des données sur les loyers à partir de sources privées. L'ensemble de ces bases de données fournissent des résultats divergents, tant sur le niveau des loyers que sur leur évolution.

De manière simplifiée, sur la période récente, si l'on prend comme référence l'indice des loyers INSEE, qui constitue la composante « loyers » de l'indice des prix à la consommation :

- a- l'indice de l'OLAP augmente de 1 % de plus par an,
- b- le loyer moyen extrait des enquêtes logement de l'INSEE, net de la variation de la qualité du parc, augmente de 0,4 % de plus par an,
- c- l'indice des loyers de l'observatoire privé Clameur, relatif aux nouvelles locations, augmente de 0,4 % de plus par an.

L'incohérence de l'indice OLAP avec l'indice INSEE est d'autant plus surprenante que les méthodologies de ces deux indices sont très proches.

²² On prend ici le revenu disponible brut par unité de consommation ; le revenu disponible brut par ménage évolue quant à lui de 23 % sur la période.

Les loyers pratiqués dans le parc locatif social sont quant à eux connus grâce à l'enquête sur le parc locatif social menée par le service statistique du ministère du logement, qui permettait, jusqu'en 2010, de connaître les loyers au mètre carré par immeuble et non par logement. Un nouveau répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux a été mis en place en 2011, recensant les loyers par logement. Il faut enfin relever que les loyers ainsi publiés obéissent à des normes réglementaires de surface qui diffèrent selon l'année de construction des logements (loyer en surface corrigée, en surface utile ou en surface habitable).

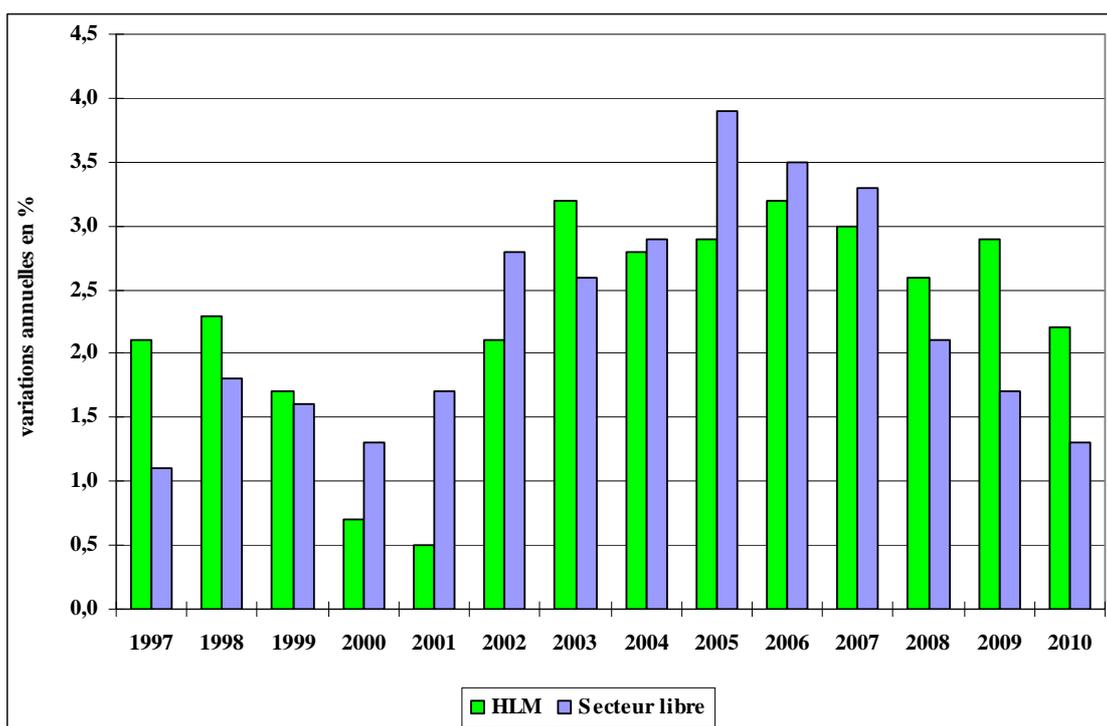
Source : CGEDD

- [94] La mission propose donc de constituer une base de données à taux de sondage élevé sur les loyers et les charges gérée ou supervisée sous la responsabilité du ministère chargé du logement.

Recommandation n°1 : 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.

- [95] Hormis pour des analyses locales, la mission a retenu l'indice des loyers INSEE qui couvre toute la France. L'évolution assez modérée des loyers sur la dernière décennie s'observe quel que soit le parc. Sur une base 100 en 2000, les loyers du parc social étaient à 128,7 en 2010 et ceux du secteur libre à 128,9²³.

Graphique 5 : Variations annuelles des loyers dans le parc HLM et dans le secteur libre

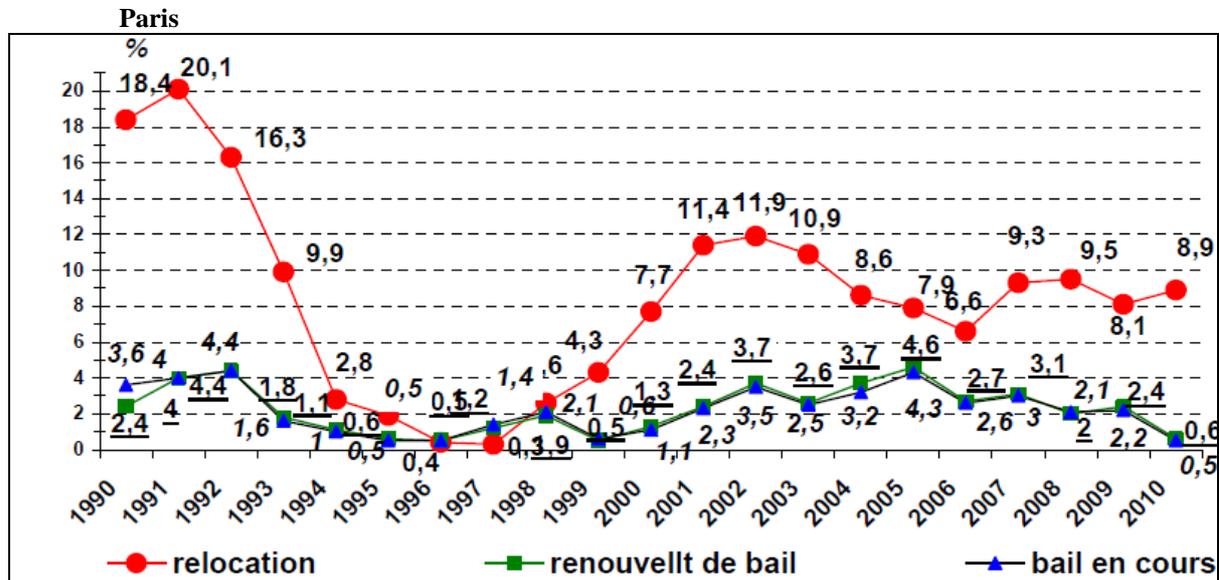


Source : Insee – enquête Loyers et charges – graphique de la mission

²³ Source enquête « loyers et charges » de l'Insee

- [96] Il n'existe pas non plus d'opposition tranchée entre l'agglomération parisienne et le reste du territoire métropolitain en matière de hausse des loyers au cours de la dernière décennie. Dans le secteur libre, pour une base 100 en 2000 les loyers de l'agglomération parisienne se situent à 132 en 2010 et ceux du reste de la métropole à 128²⁴.
- [97] Il convient de souligner qu'il s'agit là d'évolutions et que les points de départ sont différents, les loyers étant plus élevés dans le secteur libre que dans le parc HLM et dans l'agglomération parisienne que dans le reste du pays. Les marchés du logement fonctionnent de manière très localisée, les prix des logements comme les loyers sont de niveaux très différents, de même que l'étendue, la localisation et la disponibilité du parc social²⁵. Localement, la croissance des loyers peut être très différente de ce qu'elle est en moyenne sur l'ensemble de la France, comme en témoignent par exemple, les données publiées par l'OLAP sur diverses villes et agglomérations²⁶.
- [98] Pour compléter l'analyse sur la croissance des loyers, il faut souligner enfin que l'indice INSEE d'évolution des loyers ne permet pas de distinguer avec précision la hausse des loyers pour les seules relocations. Aujourd'hui la fixation du loyer est en effet libre pour les premières mises en location et les relocations, sauf si le logement a fait l'objet d'une aide fiscale conditionnée à un niveau maximum de loyer. En revanche, l'évolution des loyers en cours de bail et lors de son renouvellement est encadrée : elle ne peut excéder la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'INSEE. L'encadrement strict de l'évolution des loyers en cours de bail et lors de son renouvellement conduit à un écart important entre évolution des loyers en cours de bail ou lors d'un renouvellement d'une part, et évolution des loyers à la relocation, comme l'illustrent les graphiques ci-dessous.

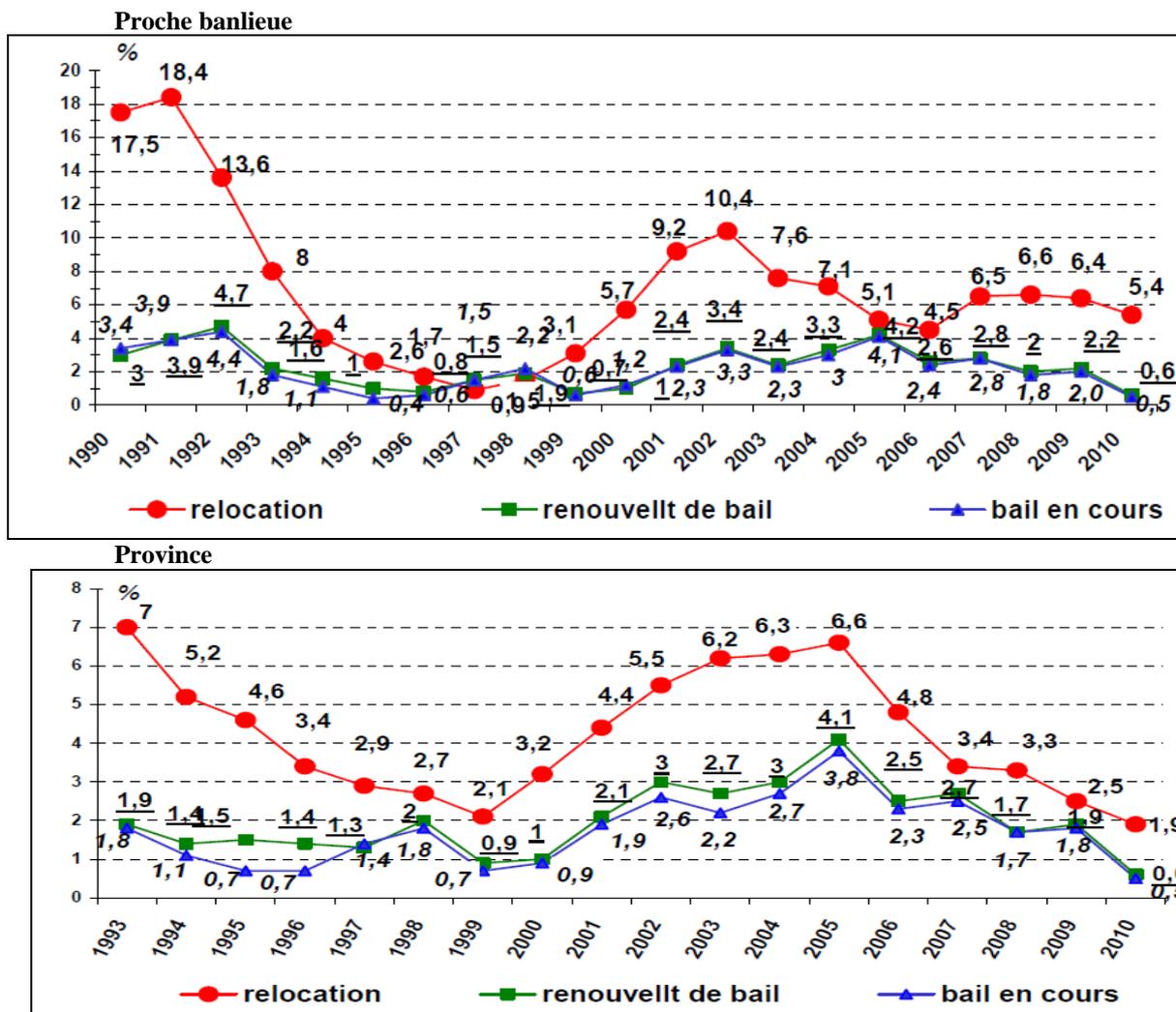
Graphique 6 : Evolution des hausses moyennes de loyer selon la situation des baux à Paris, en proche banlieue et en province



²⁴ Insee – enquête Loyers et charges.

²⁵ Sur ce point, voir le chapitre 2

²⁶ « Les loyers d'habitation dans le parc locatif privé de l'agglomération parisienne et de onze villes et agglomérations de province », OLAP, octobre 2011.



Source : OLAP, cité dans Rapport sur la situation du logement en France (évolution des loyers), juin 2011.

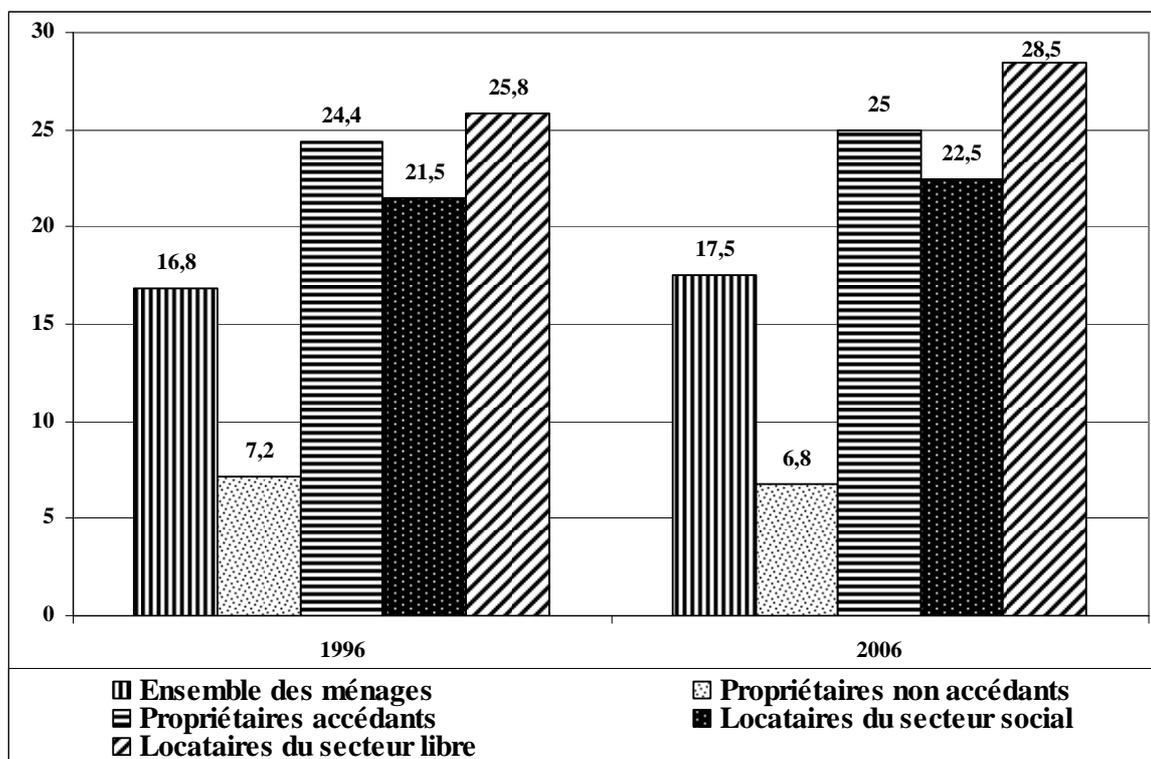
[99] En conclusion, si l'évolution des loyers depuis 10 ans, mesurée par l'indice de l'INSEE, est en moyenne conforme à l'évolution du revenu des ménages (lui-même mesuré en moyenne), la réalité des hausses de loyer supportée par les ménages peut être sensiblement différente selon les zones d'habitation, et selon leur situation (notamment en cas de mobilité résidentielle, ou de premier emménagement). L'évolution des prix de cession est quant à elle, supérieure de plus du triple à l'évolution du revenu des ménages.

1.2.1.3. Le poids des dépenses de logement s'est accru dans les dépenses des ménages, notamment les plus modestes

[100] Au cours des dernières années, l'évolution comparée des loyers et des prix de cession, d'une part, et des revenus des ménages, d'autre part, a accru l'effort consenti par l'ensemble des ménages en matière de logement. Le taux d'effort net, rapport entre la somme des dépenses de logement des ménages, charges comprises, nettes des aides personnelles au logement, et la masse de leurs revenus, avant impôts (hors aides personnelles au logement) a augmenté pour toutes les catégories d'occupants, à l'exclusion des propriétaires sans charge d'accession qui ont vu leur taux d'effort baisser ces dernières années.

[101] L'augmentation de la part représentée par les dépenses de logement dans le budget des ménages n'est pas uniforme ; elle dépend du statut d'occupation, locataires du parc privé et propriétaires accédants supportant les taux d'effort les plus élevés.

Graphique 7 : L'évolution du taux d'effort net médian charges comprises, des ménages entre 1996 et 2006²⁷



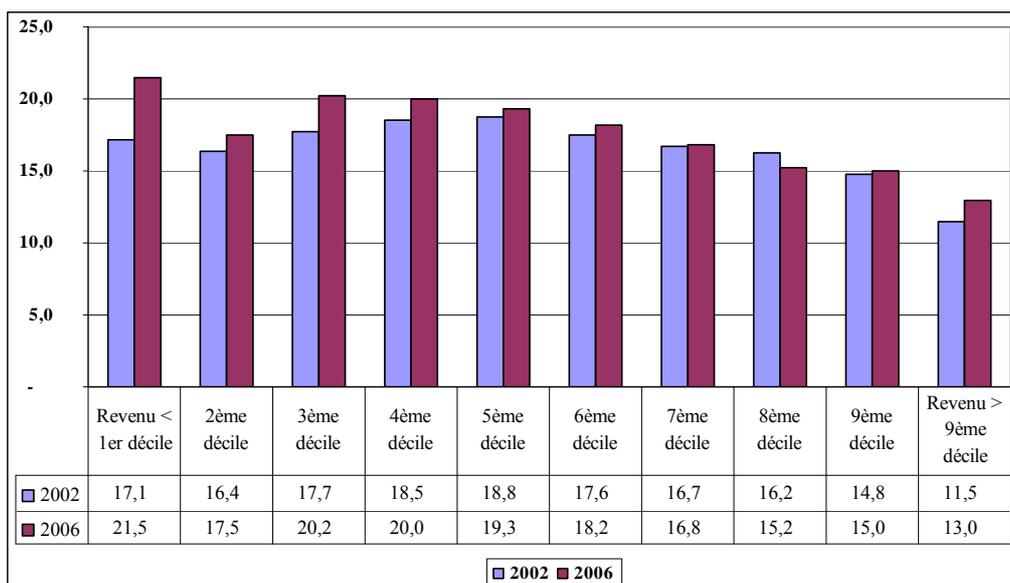
Source : INSEE, enquêtes logement 1996 et 2006 – graphique de la mission.

[102] L'augmentation des taux d'effort a concerné principalement les ménages locataires appartenant aux premiers déciles de la distribution des revenus qu'ils soient locataires du parc social ou du secteur libre. Ainsi au cours des dernières années les ménages modestes, définis comme appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie²⁸, sont ceux qui ont vu leur taux d'effort augmenter le plus fortement.

²⁷ 2006 est la dernière année disponible de l'enquête logement INSEE.

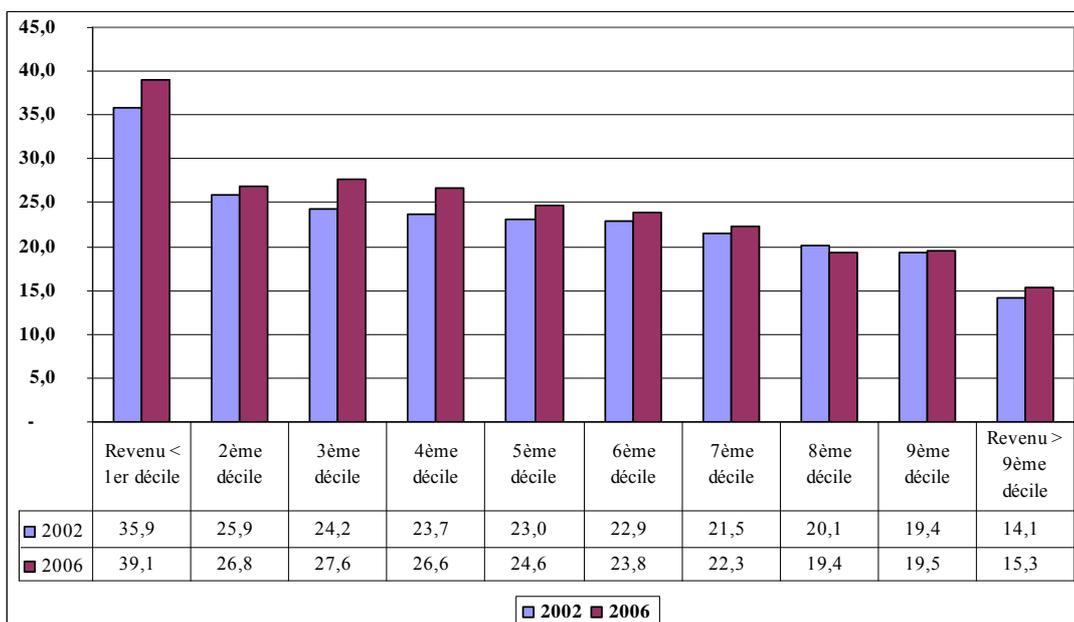
²⁸ Dossier, *Les inégalités face au coût du logement*, Pierrette Briant, INSEE.

Graphique 8 : Taux d'effort net moyen²⁹ des locataires du parc social, 2002-2006



Source : INSEE, enquêtes logement 2002 et 2006 – graphique de la mission

Graphique 9 : Taux d'effort net moyen des locataires du parc privé, 2002-2006



Source : INSEE, enquêtes logement 2002 et 2006 – graphique de la mission

[103] Cette augmentation du taux d'effort des ménages, particulièrement marquée pour les ménages modestes, n'est pas due à la seule évolution du marché immobilier.

²⁹ Il convient de remarquer que par construction les taux d'effort moyens sont différents des taux d'effort médians

[104] D'une part, le niveau des taux d'effort *nets* présentés sur les graphiques ci-dessus dépendent du rapport entre le revenu des ménages et leurs dépenses de logement, mais ils en dépendent beaucoup moins que les taux d'effort *bruts* (c'est-à-dire, avant versement d'une aide personnelle au logement pour les ménages qui en bénéficient). Ce sont précisément les aides personnelles qui permettent ce lissage, partiel, pour les ménages modestes.

[105] Les conditions dans lesquelles le barème des aides personnelles est actualisé ont donc un impact direct sur le taux d'effort net des ménages : le rapport joint sur l'efficacité sociale des aides personnelles établit ainsi que la sous-actualisation de ce barème a accru l'écart entre les loyers réellement payés par les bénéficiaires, et les loyers-plafonds du barème, engendrant ainsi une augmentation des taux d'effort nets des bénéficiaires. L'augmentation des taux d'effort des bénéficiaires d'une aide personnelle est analysée en détail au chapitre 2 du présent rapport.

[106] D'autre part, l'évolution des revenus des ménages a joué un rôle non négligeable dans l'augmentation de certains taux d'effort. En premier lieu, il convient de souligner que les ménages locataires ont connu une évolution plus modérée de leur niveau de vie que les ménages propriétaires. Cet appauvrissement relatif des locataires par rapport aux propriétaires depuis 2000 est la poursuite d'une tendance longue ininterrompue depuis au moins 1970³⁰.

Tableau 5 : Revenus imposables bruts moyens par ménage selon leur statut d'occupation 2000-2008, indice 100 en 2000

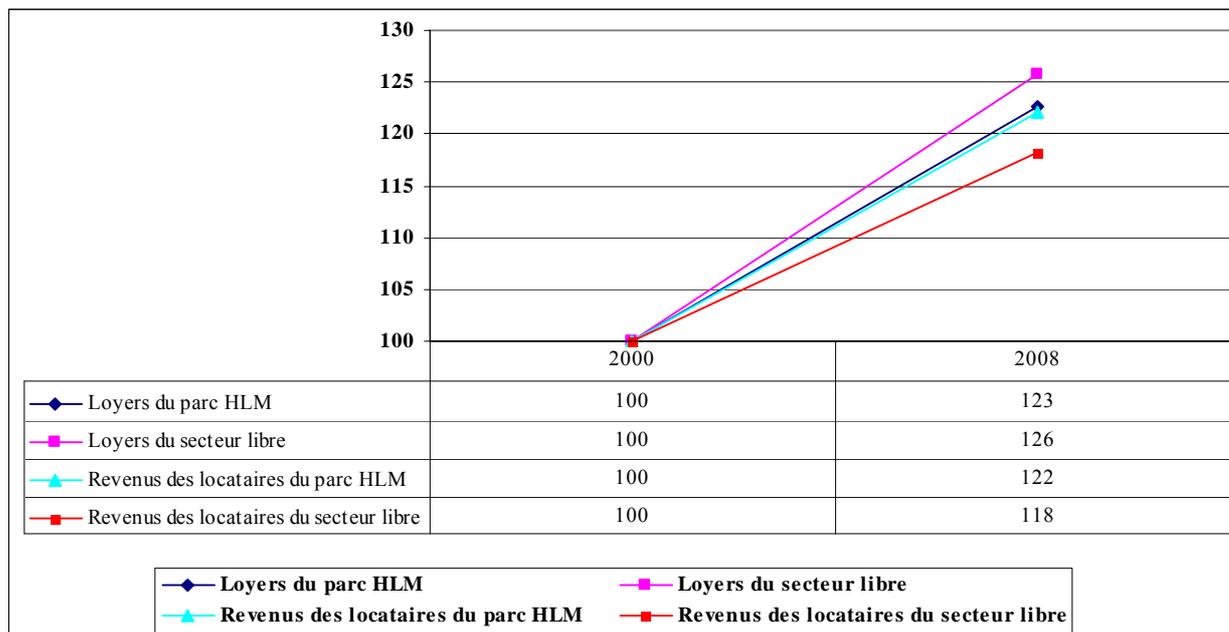
	2000	2008
Locataires du parc HLM	100	122
Locataires du secteur libre	100	118
Propriétaires	100	126
Ensemble des ménages	100	125

Source : Filocom – calculs du CGEDD

[107] Ces évolutions différenciées du revenu des ménages, au détriment des locataires et notamment de ceux du parc privé, expliquent en partie l'augmentation des taux d'effort.

³⁰ « les ménages et leurs logements depuis 1955 et 1970, quelques résultats extraits des enquêtes logement », J. Friggit, août 2011.

Graphique 10 : Revenus³¹ et loyers des locataires, 2000-2008
indice 100 en 2000



Source : Insee – enquêtes Loyers et charges & CGEDD – exploitation de Filocom

[108] Par ailleurs, les caractéristiques des statuts d’occupation diffèrent selon le niveau de revenu. En 2006, date de la dernière enquête logement menée par l’INSEE, les ménages modestes représentent 7,9 millions de ménages soit 17,4 millions de personnes. Ces ménages sont majoritairement locataires : 28 % d’entre eux sont locataires du parc social, 25 % dans le parc privé. Un tiers de ces ménages (31 %) sont propriétaires sans charge d’accession et vivent dans des communes rurales ou dans des entités urbaines de moins de 100.000 habitants, là où le prix du foncier est moins élevé. Enfin, 8 % des ménages modestes sont accédants à la propriété (c’est-à-dire propriétaires supportant une mensualité d’emprunt), une proportion en baisse depuis 10 ans.

[109] Les ménages plus aisés, appartenant aux autres déciles de la distribution des revenus sont quant à eux davantage propriétaires sans charge d’accession (40 %) ou accédants à la propriété (25 %).

Graphique 11 : Statut d’occupation des ménages selon leur niveau de vie 1996-2006

		Propriétaires non-accédants	Accédants à la propriété	Locataires du secteur social	Locataires du secteur privé	Autres statuts	Total
Ménages à faibles ressources (D1 à D3)	2006	31,3	7,8	27,7	24,9	8,3	100,0
	1996	27,8	11,3	25,3	24,0	11,7	100,0
Autres ménages (D4 à D10)	2006	40,2	24,5	12,5	18,4	4,4	100,0
	1996	33,8	27,0	14,3	19,0	5,8	100,0

Source : Observatoire national de la pauvreté, travaux 2010, à partir des enquêtes nationales logement INSEE 1996 et 2006. Les ménages à faibles ressources (ou modestes) appartiennent aux trois premiers déciles de la distribution des revenus.

³¹ Avants impôts.

- [110] Il faut aussi noter que les taux d'effort moyens et agrégés sont influencés par les évolutions de la composition familiale des ménages. En effet, toutes choses égales par ailleurs, le taux d'effort d'un ménage diminue généralement lorsque la taille du ménage augmente. Or, la proportion de ménages de petite taille augmentant dans la population, il en résulte que même si le taux d'effort pour chaque taille de ménage était constant, le taux d'effort agrégé de l'ensemble des ménages augmenterait.
- [111] Si l'on considère non plus des agrégats mais des situations individuelles, la variation des revenus peut être une source de forte variation du taux d'effort. Ainsi, une étude récente de l'INSEE, qui analyse des évolutions individuelles, a montré que les hausses importantes de taux d'effort (supérieures à 30 %) entre 2004 et 2007 étaient imputables principalement aux déménagements (avec changement de statut d'occupation puisque 40 % des locataires du privé qui déménagent deviennent propriétaires) et aux baisses de revenus consécutives à un changement de situation professionnelle ou familiale³². *« Une perte d'emploi suivie d'une période de chômage ou le passage à une situation d'inactivité, essentiellement le passage à la retraite, au cours des trois années qui suivent l'année 2004, conduisent à des hausses relativement importantes du taux d'effort liées à une baisse de revenu. Les personnes qui se retrouvent à la retraite au cours des 3 années qui suivent 2004 sont peu nombreuses à garder un taux d'effort relativement stable (12 % contre 19 % dans l'ensemble de la population) et elles sont près d'une sur trois à enregistrer des hausses du taux d'effort supérieures à 30 %. Leur baisse de niveau de vie est très sensible : alors qu'avant le passage à la retraite, les deux tiers appartenaient au dernier quartile de niveau de vie, elles ne sont plus qu'un quart dans cette catégorie en 2007. Parmi les personnes qui connaissent une période de chômage, 37 % voient leur taux d'effort augmenter fortement. L'évolution médiane de leur taux d'effort est sensiblement forte (+ 9 %) et s'explique par une baisse de leur niveau de vie »*³³.
- [112] L'augmentation des taux d'effort des ménages, et notamment des ménages modestes, résulte ainsi du désajustement entre les loyers nets d'aides personnelles et leurs ressources. Le coût trop important du logement par rapport aux ressources est l'une des difficultés rencontrées par certains ménages pour accéder à un logement ou s'y maintenir.

1.2.2. Certains ménages rencontrent des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir

- [113] Les conditions de logement des ménages sont appréhendées par la statistique publique dès lors que ces ménages ont effectivement un logement. Or, les « difficultés de logement » que peuvent rencontrer certains d'entre eux renvoient à des situations très diverses qui peuvent concerner :
- l'accès au logement, rendu difficile pour certains, la privation de logement constituant la forme la plus extrême d'exclusion,
 - les conditions de vie et le maintien dans le logement (problèmes de paiement, mais aussi inconfort, surpeuplement en lien avec les difficultés d'accéder à un logement adapté au ménage),
 - la mobilité résidentielle, l'accès à un nouveau logement étant rendu difficile, les ménages pouvant se sentir piégés dans un logement ou un quartier dont ils souhaiteraient partir.

³² Le dispositif Statistiques sur les ressources et les conditions de vie de l'INSEE permet d'étudier les trajectoires des mêmes personnes au cours du temps.

³³ Claudine Pirus, Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé, France portrait social, INSEE, 2011.

[114] Un groupe de travail du conseil national de l'information statistique (CNIS) a récemment rassemblé dans un rapport des propositions visant à améliorer la connaissance et la mesure du « mal-logement », concept que la Fondation Abbé Pierre a créé en 1995 et qu'elle explicite chaque année dans un rapport rendu public, qui inclut à la fois des dimensions anciennes comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat, et des dimensions plus récentes comme les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement et les perspectives inégales de mobilité résidentielle. Comme le souligne le rapport du CNIS « *si les statistiques abondent, elles couvrent imparfaitement les situations d'exclusion du logement ; et surtout mal connues, multiples, dispersées, elles ne donnent pas les mêmes résultats du fait de différences de définitions et/ou de champ mal explicitées* »³⁴.

[115] Pour analyser la situation des ménages au regard du logement, la mission reprend ici les définitions du groupe de travail, qui classe les situations de logement au regard de plusieurs dimensions : le type d'habitat et le statut d'occupation (dont la privation de logement), la qualité du logement, l'environnement du logement et les phénomènes de ségrégation spatiale ou de difficulté de mobilité résidentielle. Le coût du logement rapporté aux ressources, autre forme de difficulté liée au logement, a été analysé *supra*, à travers la question des taux d'effort, pour lesquels on constate un accroissement des inégalités entre les deux dernières enquêtes logement de l'INSEE (1996-2006).

1.2.2.1. La privation de logement personnel

[116] Les difficultés d'accès au logement se caractérisent, sous leur forme la plus grave, par l'absence de logement personnel. Au-delà des personnes sans domicile dont le nombre est estimé à 133.000³⁵, qu'elles soient à la rue ou hébergées dans des structures d'accueil, l'INSEE estime que 117.000 personnes vivent sans logement personnel et recourent à des solutions individuelles comme des chambres d'hôtel à leurs frais ou hébergées chez des tiers. S'ajoutent également 85.000 personnes vivant dans des habitations de fortune, soit en tout 335 000 personnes³⁶.

1.2.2.2. Les conditions de logement se sont améliorées pour l'ensemble des ménages mais restent moins favorables pour les ménages à revenus modestes

[117] Les ménages modestes bénéficient d'une tendance générale d'amélioration de leurs conditions de logement, plus rapide que celle des autres ménages, mais continuent d'habiter des logements moins confortables que les ménages plus aisés, avec d'importantes différences selon le statut d'occupation. Les ménages modestes propriétaires (hors accédants) sont les plus concernés par le manque de confort de base, ainsi que les locataires du parc privé³⁷. L'absence d'équipement sanitaire ne touche plus que 3,4 % des logements occupés par des ménages modestes, et l'absence de chauffage central ou tout électrique 9 %.

³⁴ Conseil national de l'information statistique, *rapport du groupe de travail sur le mal logement*, juillet 2011. Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Maryse MARPSAT, Julie LABARTHE, Catherine ROUGERIE.

³⁵ Pierrette BRIANT, Nathalie DONZEAU, INSEE Première n°1330, « *Etre sans domicile, avoir des conditions de vie difficiles, la situation dans les années 2000* », janvier 2011

³⁶ Au total, avec une acception plus large de l'hébergement « contraint » chez des tiers, la Fondation Abbé Pierre estime à près de 700.000 le nombre de personnes privées de logement, *Rapport sur le mal-logement en France*, février 2012

³⁷ Source *Observatoire national de la pauvreté, travaux 2010*. Par manque de confort de base, on entend l'absence de douche et/ou de toilettes à l'intérieur du logement, et un équipement de chauffage sommaire ou inexistant.

Tableau 6 : Défauts des logements selon le niveau de revenu des ménages, 1996-2006 en pourcentages

	Ménages à faibles ressources (déciles 1 à 3)		Autres ménages (déciles 4 à 10)	
	1996	2006	1996	2006
Absence d'un équipement sanitaire	8,4	3,4	2,1	0,7
Immeuble dégradé	1,4	1,8	0,6	0,7
Infiltrations d'eau au cours de la dernière année	18,8	6,0	16,2	4,7
Pas d'installation pour la cuisine	1,0	0,8	0,2	0,2
Problèmes d'équipements électriques	7,5	5,9	3,0	3,1
Pas de chauffage central ou tout électrique	28,0	9,0	14,0	4,8
Sensation de froid au cours du dernier hiver	13,4	18,9	8,2	11,8
Fenêtres en mauvais état	-	34,4	-	26,2
Dégradations des parties collectives la dernière année	12,7	14,0	9,4	8,2

Source : Observatoire national de la pauvreté, rapport 2010, à partir des enquêtes logement INSEE

[118] Enfin, les ménages modestes sont plus souvent dans une situation de « surpeuplement » dans leur logement, selon la définition usuelle de l'INSEE mettant en relation le nombre de pièces et la composition du ménage³⁸. En particulier, dans le parc privé, près d'un ménage modeste sur trois est concerné.

Tableau 7 : Proportion (en %) de ménages modestes en situation de surpeuplement en 2006

	Surpeuplement modéré*	Surpeuplement accentué*	Ensemble
Ménages modestes* dont :	13	2	15
propriétaires	2	0	3
accédants à la propriété	6	1	7
locataires du parc social	14	2	17
locataires du parc privé	27	3	30
Ménages plus aisés*	6	0	6

Source : Observatoire national de la pauvreté, travaux 2010, à partir d'INSEE enquête logement 2006 * les ménages modestes appartiennent aux trois premiers déciles de la distribution des revenus.

1.2.2.3. Des parcours résidentiels plus contraints notamment dans les zones chères

[119] Une analyse récente de l'OCDE sur la situation du logement en France souligne qu'il existerait un clivage accru entre ceux qui peuvent choisir toutes les composantes de leur logement et notamment leur localisation, et ceux dont les moyens ne leur permettent qu'un choix partiel³⁹.

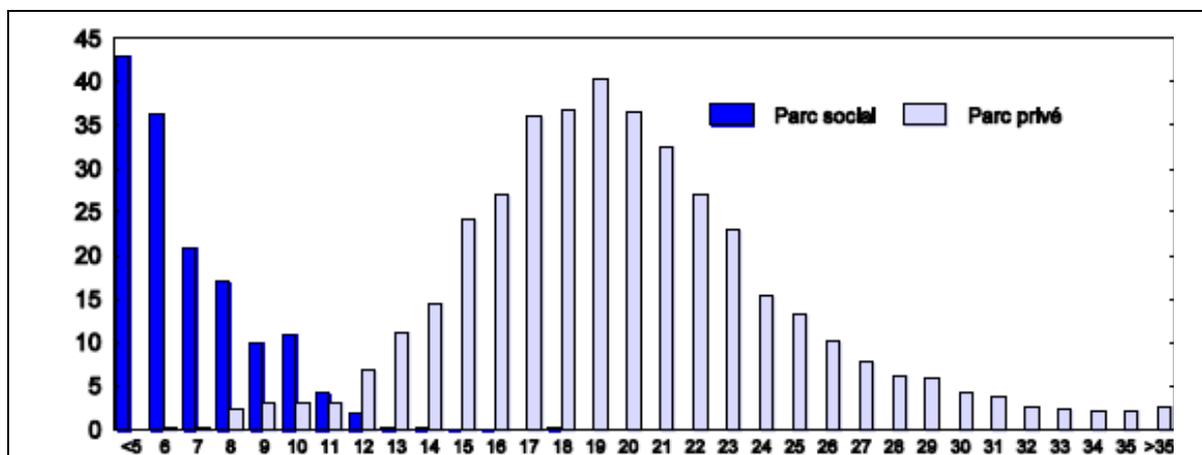
³⁸ Selon l'INSEE les indices de peuplement caractérisent le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte avec un nombre de pièces considérées comme nécessaires au ménage. Leur définition dépend de la façon dont on combine le nombre de pièces disponibles, le degré d'intimité dont disposent les occupants du logement et la surface disponible par personne. Par exemple, une norme, arrêtée en 1968 en accord avec le ministère en charge du logement, et désormais un peu ancienne, attribue à chaque ménage une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant. Un logement auquel il manque une pièce est en situation de surpeuplement modéré. S'il manque deux pièces ou plus, il est en surpeuplement accentué. À l'inverse, on parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus et de sous-peuplement très accentué s'il compte au moins trois pièces de plus.

³⁹ Voir à ce sujet Hervé BOULHOL, *Améliorer le fonctionnement du marché du logement français*, OCDE 2011

[120] Les difficultés d'accès au logement ou de mobilité résidentielle que connaissent les ménages diffèrent selon les situations locales d'habitat puisque, comme on l'a déjà souligné, les prix des logements comme les loyers sont de niveaux très différents, tout comme l'étendue, la localisation et la disponibilité du parc social.

[121] Mais, dans les zones chères, les choix de localisation et les parcours résidentiels sont rendus plus difficiles, l'accession à la propriété étant inabordable pour les ménages modestes, et l'écart de loyer entre le secteur privé et le secteur social étant élevé. En moyenne en France cet écart est de l'ordre de 30 %. Il peut aller jusqu'à 200 % voire plus à Paris (de 7 à 20 euros le m² mensuel) ; dans certaines villes de province, au contraire, les loyers du secteur social peuvent atteindre voire dépasser, ceux du secteur privé⁴⁰. La situation parisienne illustre de manière frappante la quasi-absence de logements à loyer intermédiaire entre le parc social et le parc privé (voir graphique 6 ci-dessous).

Graphique 12 : Distribution des loyers -
milliers de logements par loyer mensuel au mètre carré, en euros à Paris en 2008

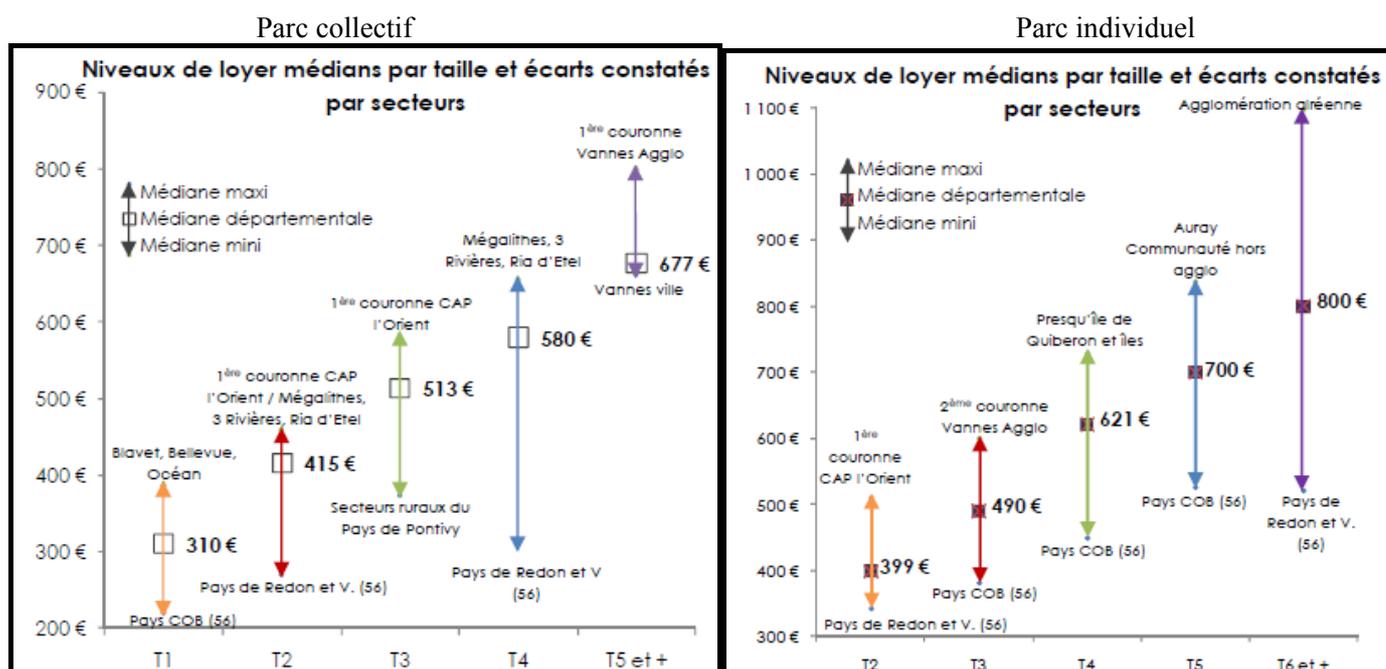


Source : CREDOC, 2010, *les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle*.

[122] Autre exemple, dans le Morbihan, département dans lequel la mission s'est rendue, la hausse des prix à l'achat et des loyers sur le littoral conduit à un net décalage avec les revenus des candidats à la location ou à l'achat qui s'éloignent des lieux d'activité pour se loger ; en revanche dans l'arrière pays, on observe une tendance à la baisse des loyers. Les allocataires de la CAF habitent de plus en plus dans l'arrière pays.

⁴⁰ Source « *Logement social et marché du logement, une perspective européenne* », Benoît Filippi et Christian Tutin, in *Loger l'Europe*, Documentation française 2011

Graphique 13 : Ecarts de niveaux de loyer dans le département du Morbihan, secteur locatif privé



Source : ADIL du Morbihan - Lecture : Dans le parc collectif le loyer médian d'un T2 dans le département est 415€ avec un minimum en pays de Redon (intérieur des terres) autour de 250€ et un maximum dans la 1^{ère} couronne de l'agglomération Lorient à 450€.

[123] L'existence d'un écart important entre les loyers du parc social et ceux du parc privé dans les zones chères induit à la fois une baisse de la mobilité dans le parc social, puisqu'il devient difficile d'en partir, et des perspectives limitées d'y accéder pour les ménages les plus défavorisés, faute de place. Illustration de ce phénomène, la mobilité dans le parc social s'est réduite, le taux de rotation annuelle passant de 12,6 % en 1999 à 10 % en moyenne en 2010, et plus encore en zone dite « tendue » où ce taux est de 6,4 %⁴¹. Les difficultés d'accès au parc social peuvent aussi se mesurer par la longueur des files d'attente et l'ancienneté de la demande : en Ile de France, selon une étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme, on comptait ainsi en 2010, 406.000 demandeurs d'un logement social, dont près de la moitié vivaient déjà dans le parc social, pour 75.000 logements disponibles, soit un délai d'attente théorique de 5,4 ans ; délai qui s'établissait à 3,8 ans en 1992 et 3,1 ans en 1978⁴².

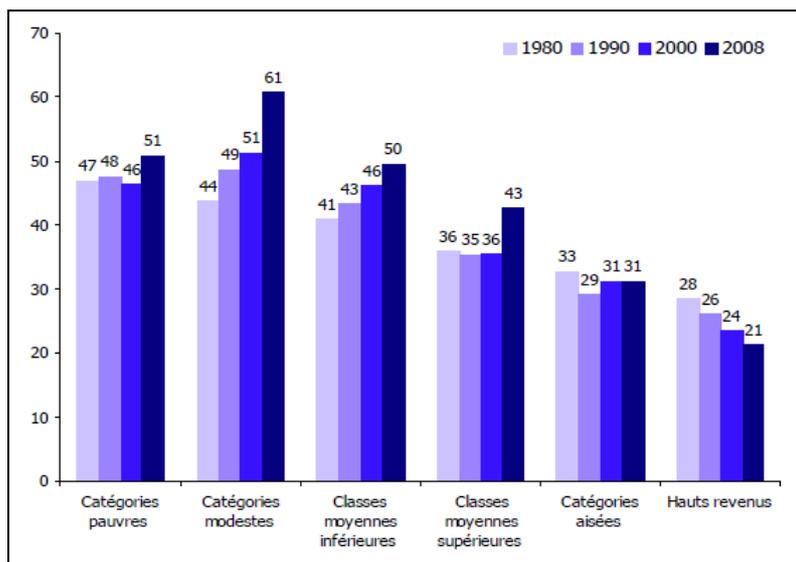
[124] Ainsi, si le confort des logements s'améliore pour tous, le poids des dépenses de logement pèse de plus en plus lourd sur le budget des ménages aux revenus modestes, entraînant des difficultés d'accès au logement, ou de trajectoire résidentielle. Le ciblage des aides personnelles au logement répond à ces difficultés.

⁴¹ Source projet annuel de performance, programme 135, loi de finances pour 2012. La zone dite tendue est la zone A utilisée pour la mise en œuvre du dispositif Scellier, soit Paris et ses communes limitrophes, le genevois français et une partie de la Côte d'azur.

⁴² Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France, note rapide n°546, mai 2011.

[125] Certaines analyses tendent d'ailleurs à montrer que ces difficultés s'étendent aujourd'hui également aux ménages appartenant aux classes moyennes et que le périmètre de solidarité en matière de politique du logement pourrait s'étendre à ces ménages. Comme l'a montré le CREDOC⁴³, le poids du logement dans le budget des ménages est ressenti de manière de plus en plus lourde bien au-delà des seules catégories de ménages appartenant aux trois premiers déciles de la distribution des revenus.

Graphique 14 : Proportion de personnes déclarant que leurs dépenses de logement constitue une « lourde charge », une « très lourde charge » ou une « charge à laquelle ils ne peuvent faire face » (en %)



Source : CREDOC, enquêtes « conditions de vie et aspirations des Français ». Les catégories pauvres correspondent aux 10 % de la population les plus pauvres (1^{er} décile), les catégories modestes aux déciles 2 et 3, les classes moyennes inférieures regroupent les déciles 4, 5 et 6 ; les classes moyennes supérieures les déciles 7 et 8 ; les catégories aisées rassemblent le 9^{ème} décile et les hauts revenus le 10^{ème} décile.

[126] La question des difficultés d'accès au logement, notamment privé, pour les ménages des classes moyennes, pour importante qu'elle soit, soulève des enjeux de politique générale du logement qui dépassent le champ de la présente mission qui porte les aides personnelles au logement dans leur périmètre actuel.

1.2.3. Les aides personnelles ont été conçues pour aider les ménages modestes à supporter leurs dépenses de logement, dans le secteur locatif comme pour l'accès à la propriété

1.2.3.1. Des aides conçues pour prendre en charge les dépenses de logement des ménages modestes

[127] Il existe trois types d'aides personnelles au logement, chacune étant ouverte tant aux locataires qu'aux accédants à la propriété, sous conditions de ressources. Elles sont la traduction concrète de l'alinéa II de l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation déjà cité plus haut :

⁴³ CREDOC, *Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle*, juin 2010

- [128] « II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »
- [129] Initialement, les aides personnelles au logement ont été instituées comme des prestations à visée familiale et sociale, versées aux ménages pour les aider à acquitter leurs charges liées au logement.
- [130] L'allocation de logement à caractère familial (ALF)⁴⁴ a été créée par une loi du 1^{er} septembre 1948 à l'occasion de la réforme libéralisant les loyers. Dans le contexte de cette réforme, il s'agissait de venir en aide aux familles pour l'accès au logement et notamment de compenser la charge de logement liée à la présence d'un enfant. Les caisses d'allocations familiales ont donc assez logiquement reçu la charge de gestion et de liquidation de ces aides. La conception des aides au logement comme outil de la politique familiale s'observe encore aujourd'hui dans la prise en compte très marquée, dans le barème, de la situation familiale. L'ALF est ouverte aux ménages percevant certaines prestations familiales⁴⁵ ou qui ont un enfant ou certaines personnes à charge. Elle est également ouverte aux ménages n'ayant pas d'enfant à charge et âgés de moins de 40 ans à la date de leur mariage pendant 5 ans.
- [131] L'allocation de logement à caractère social (ALS)⁴⁶ a été créée par la loi du 16 juillet 1971 pour venir en aide à des ménages rencontrant des difficultés financières d'accès au logement – personnes âgées, personnes handicapées, puis jeunes salariés. En 1986 le bénéfice de l'ALS a été étendu aux chômeurs de longue durée non indemnisés puis à partir de 1989 aux bénéficiaires du RMI. La création de l'ALS a constitué une inflexion dans la politique des aides personnelles puisque désormais, en sus des objectifs de politique familiale, celles-ci visent à soutenir, selon une logique de statut, les ménages en situation de fragilité ne constituant pas des familles.
- [132] La création en 1977 de l'aide personnalisée au logement (APL) participait d'une logique différente : il s'agissait de renforcer les aides personnelles par rapport aux aides à la pierre, dans le champ propre de la politique du logement. En effet le développement des aides à la pierre dans les années de reconstruction 1950-1960 a été fortement réorienté en 1977, à la suite du rapport présenté par Raymond Barre en 1975, au motif qu'il était plus pertinent et moins coûteux d'individualiser l'aide attribuée au parc locatif social en fonction des revenus des locataires amenés à y résider, plutôt que de subventionner massivement et durablement des loyers inférieurs au prix du marché sans considération des caractéristiques personnelles des locataires. L'APL est ouverte aux locataires des logements conventionnés avec l'Etat (logements des organismes d'HLM ou des SEM) ou l'ANAH quelle que soit leur date de conventionnement et aux accédants à la propriété ayant souscrit un prêt d'accession à la propriété (PAP désormais supprimé), un prêt conventionné (PC) ou un prêt d'accession sociale (PAS). La création de l'APL a apporté une nouvelle dimension à la politique des aides personnelles au logement puisque, en sus de leur objectif social et familial, celle-ci constitue désormais un élément essentiel de la politique du logement social. A l'origine l'APL vise à garantir un taux d'effort plafonné aux locataires du logement social et établit donc un lien entre l'aide, le montant des ressources des locataires et le montant des loyers pratiqués dans le parc social. Or les loyers du parc social sont eux-mêmes déterminés par la réglementation du ministère chargé du logement et par les aides à la pierre dont bénéficient les organismes constructeurs. L'aide personnelle au logement est ainsi conçue, dès l'origine, comme le nécessaire complément des aides à la pierre et donc comme un élément essentiel de la viabilité du modèle économique du logement social, à la différence de l'ALF et de l'ALS.

⁴⁴ Articles L542-1 à L542-7 du code de la sécurité sociale.

⁴⁵ Allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

⁴⁶ Articles L831-1 à L835-7 du code de la sécurité sociale.

- [133] Au cours des vingt dernières années, le système des aides personnelles au logement a été progressivement rationalisé, notamment dans le secteur locatif. Les lois de finances pour 1991, 1992 et 1993 ont progressivement étendu le champ des aides personnelles au logement puisque désormais ces aides ne sont plus liées à des logiques de statut mais deviennent une prestation universelle sous condition de ressources. Cette réforme, communément appelée « bouclage » des aides au logement, s'est concrétisée par l'extension progressive du bénéfice de l'ALS à tous les ménages dont les ressources étaient inférieures à un certain plafond, résidant dans la région parisienne (en 1991), dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (en 1992) et pour l'ensemble de la population (au 1^{er} janvier 1993).
- [134] Jusqu'en 2001 les barèmes des aides personnelles étaient différenciés selon que le logement était dans le secteur conventionné (APL) ou non (ALF et ALS). L'avantage qui était ainsi conféré à l'APL était justifié initialement par la volonté d'améliorer la qualité des logements en solvabilisant davantage les logements conventionnés. Plus profondément, ce régime avantageux de l'APL tenait au fait que cette prestation était un élément de l'équilibre global du financement du logement social et que son montant, certes déterminé par les ressources des ménages, participait tant à la solvabilisation des ménages qu'à l'équilibre des opérations.
- [135] Dans un contexte de difficultés d'accès et de maintien dans les logements, notamment dans le parc privé, la justification de ces écarts de barème est apparue inéquitable, les locataires du parc social bénéficiant d'un double avantage constitué par un loyer faible et une aide personnelle plus importante.
- [136] C'est la raison pour laquelle les décrets n°2000-1269 et 2000-1273 du 26 décembre 2000 ont procédé à l'uniformisation des barèmes en secteur locatif entre l'APL, l'ALS et l'ALF. Concrètement cette uniformisation des barèmes s'est traduite par une augmentation des aides versées en ALF et ALS. Il convient de souligner que cette uniformisation n'a concerné que le secteur locatif et pas les aides à l'accession dont les barèmes restent différents pour l'APL et les aides au logement (ALF et ALS).
- [137] Les aides personnelles au logement sont aujourd'hui ciblées, du fait de l'existence d'un niveau de ressources d'exclusion, sur les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus par unité de consommation de la population. Dans le secteur locatif, le barème de calcul, d'une grande complexité, fait dépendre le montant de l'aide de la composition familiale, du loyer réel supporté par le ménage et, surtout de ses revenus, de sorte que, toutes choses égales par ailleurs, plus les revenus sont faibles plus l'aide est importante.

1.2.3.2. Des aides très largement diffusées parmi les ménages locataires

- [138] Au 31 décembre 2010, les aides personnelles bénéficiaient directement à 6,31 millions d'allocataires et indirectement à 13 millions de bénéficiaires vivant dans un ménage recevant une de ces aides personnelles.

[139] Ces aides sont très largement diffusées dans la population française et notamment parmi les ménages locataires puisque 42,8 % des locataires bénéficient de ces aides. En revanche, la part des aides personnelles parmi les accédants à la propriété a fortement décliné⁴⁷. Enfin, la proportion de propriétaires non accédants qui perçoivent une aide personnelle au logement est très faible et diminuée⁴⁸. La croissance de la part des propriétaires sans charges d'occupation dans l'ensemble des ménages explique fortement la diminution de la part des ménages bénéficiant d'une aide personnelle dans l'ensemble des ménages. Néanmoins, celle-ci demeure importante puisque un ménage sur cinq en bénéficie.

Tableau 8 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement en 2000 et 2010 dans l'ensemble des ménages

	Parmi les propriétaires accédants	Parmi les propriétaires non accédants *	Parmi les locataires	Parmi l'ensemble des ménages
2000	17,1 %	0,2 %	43,8 %	23,1 %
2010	10,7 %	0,1 %	42,8 %	19,9 %

Source : Comptes du logement. (*) estimation fournie par le compte du logement et sujette à marge d'erreur

1.2.4. Leur affectation au logement en font des prestations d'une nature particulière qui, au-delà de la seule solvabilisation, permet de sécuriser l'accès au logement

[140] 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 :

- à condition d'avoir effectivement une charge de logement, loyer ou échéance de remboursement du prêt en cas d'aide à l'accession ;
- à condition que ce logement soit la résidence principale de l'intéressé ;
- à condition que ce logement soit décent et réponde à des normes minimales de confort, de superficie, 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.

[141] Cette affectation a plusieurs effets.

[142] D'une part, le fait de conditionner l'aide à la décence du logement doit pouvoir permettre de faire des aides personnelles un levier pour lutter contre les situations d'indécence et contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité des logements accessibles aux plus modestes. L'efficacité actuelle de cet « effet levier » est analysée dans le rapport thématique n°3 sur la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille.

⁴⁷ Pour l'analyse des causes de ce déclin se reporter à la partie du présent rapport consacrée aux aides aux propriétaires

⁴⁸ L'effectif des propriétaires non accédants bénéficiaires d'une aide personnelle n'est pas connu des organismes liquidateurs. Le compte du logement en fournit néanmoins une estimation (8000), entachée d'une certaine marge d'erreur.

- [143] D'autre part, l'affectation de l'aide ouvre la possibilité de la verser en tiers-payant au bailleur (ou au prêteur dans le cas des propriétaires). Le tiers-payant est obligatoire s'agissant de l'APL versée pour des logements conventionnés. Il est utilisé par respectivement 40 % des allocataires en ALF et 30 % en ALS⁴⁹. Au total, 60 % des allocataires d'une aide personnelle au logement bénéficient du tiers-payant. En sécurisant le bailleur ou le prêteur sur le paiement d'une part importante du loyer (l'allocataire acquittant un loyer résiduel faible voire nul dans certains cas), et en influant sur son appréciation de la solvabilité du locataire ou de l'emprunteur, la pratique du tiers-payant sécurise l'accès au logement des ménages les plus modestes.
- [144] Elle sécurise également leur maintien dans le logement, puisque même dans le cas où l'aide est versée au locataire, le bailleur peut en obtenir le versement direct en cas d'impayé de loyer. Les organismes payeurs sont ainsi en capacité d'agir dans la chaîne de prévention des expulsions. L'efficacité de leur action est analysée également dans le rapport thématique n°3.
- [145] Enfin en permettant aux ménages modestes de supporter leurs dépenses de logement, les aides personnelles favorisent aussi l'amélioration de la qualité de l'offre qui leur est effectivement accessible. Comme le rapport le montre plus loin, les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont aussi ceux dont le confort du logement a le plus augmenté depuis 1970, que l'on considère soit la présence de WC intérieurs, d'une douche ou d'une baignoire, d'une alimentation en eau courante, d'une alimentation en eau chaude ou d'un chauffage central ou électrique. Cette « surcroissance » du niveau de confort des logements des locataires à bas revenu est relative ; elle consiste en un rattrapage des éléments de confort des logements des autres locataires ; mais elle est certaine et a été rendue possible en partie par l'existence d'une demande solvabilisée.

1.3. Les aides à la personne constituent le complément indispensable des politiques de développement et d'amélioration de l'offre de logement

1.3.1. Les aides à la personne et les aides à la pierre sont complémentaires

- [146] A travers la politique du logement, la collectivité promeut et organise le développement et l'amélioration de l'offre de logements, afin qu'elle soit quantitativement adaptée à l'évolution démographique, et qu'elle réponde qualitativement aux attentes des ménages - en termes de localisation et de confort - et à celles de la société (accessibilité, mixité, maîtrise des consommations énergétiques). L'amélioration de la qualité de l'offre de logements se traduit nécessairement dans leur prix. Pour qu'ils restent accessibles aux ménages à bas revenus, les aides personnelles constituent donc le complément indispensable des aides à la pierre, puisqu'elles doivent permettre aux ménages les plus modestes de supporter leurs charges de logement.
- [147] Les deux objectifs (augmenter et améliorer l'offre et solvabiliser la demande) doivent donc être pensés, pilotés et tenus de manière convergente.
- [148] Il existe cependant une tension entre ces deux piliers de la politique du logement dans la mesure où, comme toutes les politiques publiques, elle s'exerce dans un cadre budgétaire contraint par l'exigence générale de maîtrise des déficits publics et des prélèvements obligatoires, qui implique de rechercher l'efficacité la plus grande des différents types d'aides publiques.
- [149] Cette tension n'est pas nouvelle : les avantages respectifs des aides à la pierre et à la personne et le poids qui doit être accordé à chacune dans la politique du logement, ont souvent été discutés⁵⁰.

⁴⁹ Source CNAF, statistique au 31 décembre 2010.

⁵⁰ Voir à ce sujet une publication récente du centre d'analyse stratégique « *les aides au logement des ménages modestes* », février 2012, note d'analyse n°264.

[150] Ainsi, selon D Czischke et C Taffin⁵¹, l'argument majeur en faveur de l'aide personnelle est qu'elle laisse plus de liberté aux ménages pour choisir le type, le lieu et le coût du logement occupé et pour en changer en fonction de l'évolution de leurs revenus. Pour ces deux auteurs, l'aide à la personne présente les avantages suivants :

- elle est mieux ciblée : elle est directement fonction du revenu et de la composition du ménage alors que l'aide à la pierre ne distingue qu'un petit nombre de catégories (parfois deux seulement : les éligibles et les autres) ;
- elle est plus flexible : son montant s'adapte, à la hausse et à la baisse, aux évolutions du revenu et de la composition familiale, alors que l'aide à la pierre ne prend en compte que les données connues, au mieux, au moment de l'entrée dans les lieux. Une baisse ultérieure de revenu n'entraîne pas une baisse de loyer. Inversement, une hausse de revenu entraîne parfois la perception d'un supplément de loyer mais beaucoup plus rarement la perte du droit au maintien dans les lieux ;
- le ciblage de l'aide à la pierre s'avère difficile : trop large, il est coûteux, et trop étroit, il peut contribuer à des formes de ségrégation spatiale.

[151] Ces arguments ont justifié une nette tendance à privilégier les aides à la personne dans les décennies 1980-1990 dans plusieurs pays de l'Union européenne, après une période de construction forte de parcs locatifs sociaux dans les années 1950-1970.

[152] A contrario, l'aide personnelle présente par rapport à l'aide à la pierre plusieurs inconvénients :

- du point de vue de la gestion du budget de l'Etat, elle présente l'inconvénient de ne pas être contingentée ;
- du point de vue des bénéficiaires, elle présente l'inconvénient de pouvoir être sous-actualisée, ce qui peut amener un ménage à supporter une dépense de logement très supérieure à celle qu'il avait anticipée lorsqu'il avait fait le choix de ce logement (au contraire, l'avantage de loyer procuré par les aides à la pierre à un occupant du parc locatif social perdure, sauf réaménagement des loyers).
- la contrepartie de l'adaptation de l'aide à la personne aux fluctuations du revenu du bénéficiaire est que son montant peut lui-même fluctuer fortement, accroissant ainsi l'instabilité des ressources

[153] Toutefois cette discussion des avantages et des inconvénients réciproques des aides à la pierre et des aides à la personne, les analyses de manière isolée alors que la situation française se caractérise par la coexistence des deux formes d'aides. L'enjeu majeur est donc celui de la régulation équilibrée de leurs interventions.

[154] Les aides personnelles sont également critiquées par certains au motif de leur caractère potentiellement inflationniste, de même que les politiques d'encouragement à l'accession : « partout en Europe, la réduction des aides à la pierre au profit des aides à la personne et les politiques d'incitation à l'accession ont entretenu la hausse des prix, et contribué à terme à la désolvabilisation des ménages, ceux-ci perdant en hausse des prix ce qu'ils gagnaient en facilités accrues d'emprunt », écrivent ainsi deux économistes Benoît Filippi et Christian Tutin, dans l'ouvrage collectif récemment paru « Loger l'Europe »⁵². A contrario, le soutien à un secteur locatif à loyer modéré apparaît comme un instrument efficace de régulation du marché et de réduction des tensions, pour autant que son insertion et sa localisation dans les villes soient suffisamment diversifiées pour ne pas devenir « un vecteur de relégation spatiale et de renforcement de l'exclusion par les prix » soutiennent les mêmes auteurs.

⁵¹ Voir « les politiques européennes de financement du logement social » par Darinka Czischke et Claude Taffin, in Loger l'Europe, le logement social dans tous ses états, Documentation française 2011.

⁵² Loger l'Europe, le logement social dans tous ses états, Documentation française 2011

- [155] Pour approfondir ce débat la mission a consacré une part de ses travaux à l'analyse du possible effet inflationniste des aides personnelles au logement (voir ci-après).
- [156] Il faut toutefois souligner que, quelle que soit la réalité ou l'ampleur de l'effet des aides personnelles au logement sur les prix et les loyers, l'accès au logement des ménages modestes ne saurait être réglé par la seule augmentation de l'offre de logement. Celle-ci, en effet ne peut réduire de manière suffisante les prix des logements, comme le précise l'encadré suivant.

Impact de l'augmentation de l'offre de logements sur les prix

L'impact de l'augmentation de l'offre de logements sur les prix peut être mesuré par l'élasticité du prix de cession et du loyer des logements par rapport à leur nombre, c'est-à-dire par la variation du prix des logements engendrée par une augmentation de 1 % de leur nombre, toutes choses égales par ailleurs⁵³. Elle est très difficile à mesurer, notamment de par la difficulté de raisonner « toutes choses égales par ailleurs » alors que, quel que soit le pays considéré, on ne dispose encore que d'une information limitée sur les diverses variables à prendre en compte.

Il existe néanmoins une bibliographie. Elle fournit des résultats très dispersés, formant un nuage de résultats qui suggère, pour les pays européens, un ordre de grandeur de -1 ou -2.

Synthèse bibliographique sur l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre
Source CGEDD

Référence	Pays, période	Elasticité du prix des logements par rapport à leur nombre
(OCDE, 2006)	Irlande, 1977-2004	-0,007 (ancien), -2,0 (neuf)
(McQuinn, 2004)	Irlande, 1980-2002	-0,5
(OCDE, 2004)	Pays-Bas, 1970-2002	-0,5
(Duca, Muellbauer & Murphy, 2009)	Etats-Unis, 1979-2007	-1
(Verbruggen et al., 2006)	Pays-Bas, 1980-2003	-1,4
(Jacobsen & Naug, 2005)	Norvège, 1990-2004	-1,7
(Meen, 2002)	Royaume-Uni, 1969-1996	-1,9
(Cameron, Muellbauer, Murphy, 2006)	Royaume-Uni, 1972-2003	-2
(Barker, 2004)	Idem	Idem
(Wagner, 2005)	Danemark, 1984-2005	-2,9
(McCarthy & Peach, 2004)	Etats-Unis, 1981-2003	-3,2
(Bessone, Heitz & Boissinot, 2005)	Paris, 1986-2004	-3,6
(Abelson et al., 2005)	Australie, 1975-2003	-3,6
(OCDE, 2005)	Espagne, 1989-2003	-6,9 à -8,1
(Meen, 2002)	Etats-Unis, 1981-1998	-7,9

Par ailleurs, une comparaison de la variation du prix des logements dans les différents départements français de 1994 à 2010⁵⁴, une fois expurgé l'effet d'autres facteurs comme la variation du revenu par ménage et de la population, fournit un ordre de grandeur de -1 ou -2 pour l'ensemble de la France, peut-être un peu plus (-3 ?) en Ile-de-France.

Enfin, une comparaison des cas de la France et du Royaume-Uni sur la période 1967-2011, pendant laquelle le second pays a construit un tiers de logements de moins que le premier alors que la population n'y augmentait que légèrement moins, fournit également un ordre de grandeur de quelques unités.

⁵³ Cf. l'article « *L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre* », août 2011, J. Friggitt, CGEDD.

⁵⁴ Cf. la note de travail « *Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010* », août 2011, J. Friggitt, CGEDD.

Il semble donc bien que l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre est de l'ordre de -1 ou -2. Elle est négative, puisqu'une augmentation du nombre de logements, toutes choses égales par ailleurs (population et revenu par ménage notamment), entraîne une diminution du prix des logements.

Quant à l'élasticité des loyers (par opposition au prix de cession) par rapport au nombre de logements, elle est vraisemblablement du même ordre puisque, théoriquement, prix de cession et loyers sont liés, sur le long terme, par un rendement locatif (rapport du loyer au prix de cession) stable.

Fin 2011, on dénombre environ 34 millions de logements en France. Une augmentation de ce parc de 1 % correspond donc à la construction de 340 000 logements supplémentaires⁵⁵. Compte tenu d'une élasticité de -1 ou -2, elle diminuerait d'environ 1 % ou 2 % le prix des logements, par rapport à ce qu'il serait toutes choses égales par ailleurs si ces 340 000 logements n'étaient pas construits. De même, la construction d'un million de logements supplémentaires, en augmentant le parc de 3 %, diminuerait le prix des logements d'environ 3 ou 6 %. Il est donc illusoire d'escompter qu'une augmentation du nombre de logements construits puisse engendrer une diminution du prix des logements à la mesure de son envolée de 107 % de 2000 à 2010 alors que le revenu disponible brut moyen par ménage a augmenté de 23 % comme indiqué plus haut.

Source : CGEDD

- [157] C'est la raison pour laquelle les aides personnelles au logement ont une rationalité sociale et économique, en accompagnement des politiques visant l'augmentation et l'amélioration de l'offre de logements. Par ailleurs, l'offre n'étant pas nécessairement abondante ou suffisante, là où existe ou progresse la demande de logements, l'objectif de solvabilisation des ménages à bas revenus là où ils habitent reste pertinent et plus facile à cibler que les outils de développement de l'offre, nécessairement contraints par la disponibilité du foncier et les équilibres de développement économique des territoires⁵⁶.

1.3.2. La critique du possible effet inflationniste des aides personnelles sur le niveau des loyers doit être relativisée

- [158] Les aides personnelles au logement sont parfois critiquées au motif de leur caractère inflationniste : comme toute aide à la demande, en solvabilisant les ménages les plus modestes, elles auraient induit une hausse générale des loyers des logements qui leur sont accessibles (ou des prix de cession dans le cas de l'accession), et ainsi, loin d'atteindre leur but, elles auraient, au contraire, bénéficié aux propriétaires et non aux ménages modestes auxquelles elles sont destinées, et même, par le biais d'une contagion de la hausse aux logements dont les occupants ne bénéficient pas d'aides, aggravé les difficultés d'accès au logement de ces derniers.

- [159] Cette question mérite une attention particulière dans la mesure où le caractère potentiellement inflationniste des aides personnelles – par ailleurs jamais ou rarement évoqué pour d'autres types d'aides publiques au logement – peut induire une prudence légitime dans la définition de toute réforme visant à améliorer leur pouvoir solvabilisateur. Or il apparaît que les travaux menés à ce jour sur ce point ne permettent pas, hors effet propre du « bouclage » opéré entre 1991 et 1993, de conclure avec certitude à l'existence d'un effet inflationniste « pur » des aides personnelles et qu'il convient donc d'en relativiser les conséquences.

- [160] L'analyse ici menée s'appuie notamment sur les travaux effectués à ce sujet pour la mission par le CGEDD.

⁵⁵ On peut négliger, au degré d'approximation considéré, les changements d'affectation et les démolitions.

⁵⁶ Voir sur ce point le rapport annuel de la Cour des comptes, le chapitre intitulé : « le logement social : les priorités géographiques », février 2012

1.3.2.1. La question, justifiée sur le plan théorique, ne se pose en réalité que pour une partie des aides personnelles au logement

- [161] En théorie économique, l'injection d'un fort soutien à la demande d'un bien particulier (ici le logement) peut déséquilibrer le jeu naturel du marché, et renchérir le prix du bien, les offreurs trouvant des acquéreurs solvables à un niveau plus élevé. Cet effet sur les prix d'une meilleure solvabilisation de la demande est d'autant plus important que l'offre est inélastique, comme peut l'être l'offre de logements à court terme.
- [162] Cet effet de la dépense publique sur les prix n'est susceptible de concerner qu'une part des aides personnelles au logement versées aux ménages.
- [163] La moitié des bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le secteur locatif, soit 2,6 millions sur 5,2 millions d'allocataires fin 2010, sont bénéficiaires de l'APL, versée uniquement pour les locataires de logements conventionnés, dont le loyer est maîtrisé par la puissance publique à travers la politique de construction du logement social. La fixation du prix des logements dans le secteur social n'obéit donc pas au jeu naturel de l'offre et de la demande dans la mesure où l'intervention publique régule le coût de construction de ces logements et l'équilibre des opérations au moyen de plusieurs instruments (subventions, prêts aidés, exonérations fiscales). Ainsi pour la moitié des bénéficiaires des aides personnelles au logement en secteur locatif, il ne saurait être question de mesurer un effet inflationniste résultant d'un mécanisme classique offre/demande, puisque les loyers sont régulés par d'autres interventions publiques.
- [164] Seul le secteur locatif privé dans lequel les aides ont représenté 7,951 milliards d'euros en 2010, est susceptible d'être affecté par une hausse des loyers liée à l'existence des aides.
- [165] Néanmoins, il faut rappeler qu'aujourd'hui, 86,3 % des bénéficiaires d'une aide personnelle dans le parc privé ont un loyer supérieur au loyer plafond du barème ; ils étaient 73,9 % en 2001. La possibilité d'un effet inflationniste d'une augmentation de l'aide pour ces ménages, n'existe qu'à proportion de l'augmentation du loyer-plafond (qui augmente le montant de l'aide) ; puisque toute hausse du loyer réel, au-delà de la hausse du loyer-plafond, est intégralement supportée par le locataire, sans incidence sur le montant de l'aide perçue.
- [166] Par ailleurs, en cours de bail une variation – à la hausse comme à la baisse – de l'aide personnelle n'a pas d'effet sur le loyer.
- [167] Cela invite à la plus grande prudence quant à la question de la réversibilité à court terme des hausses de prix qui auraient pu être liées aux aides personnelles. Rien n'indique en effet que la suppression de ces aides permettrait de revenir à un état antérieur et ferait baisser les loyers. Le seul effet certain est l'accroissement immédiat des taux d'effort supportés par les ménages bénéficiaires.
- [168] Il serait intéressant de comparer dans ce domaine l'effet des aides personnelles au logement avec d'autres dispositifs d'aide publique. A titre d'exemple, dans le cadre d'une récente évaluation des aides fiscales à l'investissement locatif, MM Bono, Trannoy et Gaudin⁵⁷ ont conclu que le dispositif Scellier semble avoir accru en moyenne de 7 % le prix des terrains concernés, ce pourcentage étant très variable selon la zone considérée et particulièrement élevé près de la Méditerranée. Il faudrait pouvoir analyser dans quelle mesure l'effet inflationniste des aides à l'investissement locatif a pu renchérir le prix des loyers afin de conserver un même niveau de rendement locatif.

⁵⁷ « Impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir », Pierre-Henri Bono (IDEP), Alain Trannoy (EHESS, CEQAM/IDEP) et Pierre Gaudin (IGF), 2011.

1.3.2.2. Les études menées sur le sujet des effets inflationnistes des aides personnelles ont porté sur une période particulière : le bouclage de 1991-1993

- [169] La mesure de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement impose de démontrer un lien de causalité entre le versement des aides et une augmentation des prix des logements. La concomitance des phénomènes ne saurait être suffisante, un troisième paramètre pouvant entraîner simultanément les deux phénomènes (par exemple, une hausse de la taille des ménages entraînerait une augmentation de l'aide et des loyers). Or les paramètres entrant dans la composition du prix des logements sont nombreux : impact d'un déséquilibre quantitatif localisé entre offre et demande (rareté d'un certain type de logement dans un lieu donné), impact des éventuelles aides à la pierre qui ont contribué à la construction des logements ou encore l'impact de l'évolution des prix de cession des logements sur le loyer.
- [170] Les travaux disponibles à ce jour en France sont ceux d'Anne Laferrère et David Leblanc (2002)⁵⁸ et ceux de Gabrielle Fack (2005)⁵⁹. Ils s'appuient tous deux sur les enquêtes logement menées par l'INSEE à échéance régulière (ENL).
- [171] Ces travaux ont porté sur la période dite « du bouclage » des aides personnelles, qui, entre 1991 et 1993 a consisté à étendre les aides à l'ensemble des ménages sous condition de ressources et de logement, et fait entrer dans le dispositif (et notamment à l'ALS) nombre de ménages qui auparavant ne bénéficiaient pas des aides, et notamment les étudiants. Ainsi, comme le note Gabrielle Fack, « *la réforme de l'extension des aides du début des années 1990 constitue une expérience naturelle qui permet d'isoler les effets des allocations logement car elle s'est appliquée à certains types de ménages et non à d'autres, permettant ainsi de comparer l'évolution des loyers des ménages à bas revenus bénéficiaires de la réforme à celle des ménages qui n'ont pas été touchés* »⁶⁰. Dès lors des analyses économétriques s'appuyant sur des régressions multiples ont pu être menées pour écarter l'hypothèse que certains autres phénomènes que la différence de variation d'aide soit à l'origine de la différence de variation de loyers entre ces deux populations.
- [172] Anne Laferrère et David Le Blanc ont étudié le taux d'évolution des loyers des logements selon que leur occupant bénéficie ou non d'une aide personnelle. Ils concluent que les loyers augmentent plus rapidement pour les logements dont les locataires sont « aidés » que pour ceux où ils ne sont pas aidés, l'augmentation la plus forte concernant les logements dont l'occupant passe du statut de « non aidé » à celui d'« aidé ». Ce résultat n'est toutefois vérifié que sur une partie des logements, et a tendance à disparaître à moyen terme. Par ailleurs, la taille des échantillons utilisés, très réduite, affecte la significativité des résultats présentés, et ne permet pas de quantifier l'impact des aides sur les loyers.
- [173] Gabrielle Fack conclut quant à elle que « *les aides pourraient bien être, pour une bonne partie, responsables de la hausse du loyer au mètre carré des ménages à bas revenus. D'après les estimations obtenues, entre 50 et 80 % des allocations logement perçues par ces ménages auraient été absorbées par les augmentations de leurs loyers* »⁶¹. La hausse de la demande des locataires et notamment l'arrivée massive des étudiants sur le marché du logement « *semble s'être heurtée à une offre de logement trop inélastique de la part des bailleurs entraînant ainsi une forte hausse des loyers* », l'amélioration du confort de l'habitat sur cette période ne suffisant pas à l'expliquer.

⁵⁸ « *Comment les aides au logement affectent les loyers* », Anne Laferrère et David le Blanc, Economie et statistique n° 351, 2002

⁵⁹ *Précité.*

⁶⁰ « *Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ?* » Gabrielle Fack, Economie et statistique n°381-382, 2005.

⁶¹ G. Fack, « *Les aides personnelles au logement sont elles efficaces* », La découverte - regards croisés sur l'économie, 2011-1, n°9.

[174] Plus précisément Gabrielle Fack a constaté, en comparant les locataires des premier et deuxième quartiles de revenu du parc privé « *que le loyer annuel au mètre carré du premier quartile a augmenté de 14,9 euros de plus que celui du deuxième quartile entre 1988 et 1996, c'est-à-dire avant et après la réforme [du bouclage]. Sur la même période, l'aide au logement par mètre carré du premier décile a crû de 15,8 euros de plus que celle du deuxième quartile* ». Le différentiel d'augmentation du loyer (entre le premier et le deuxième quartile de revenu) était donc égal à 94 % du différentiel d'augmentation de l'aide personnelle au logement.

[175] A partir des variables renseignées dans les enquêtes logement, Gabrielle Fack n'a pas trouvé d'effet autre que l'augmentation des aides personnelles susceptible d'expliquer l'augmentation du loyer. Elle en a déduit que la fraction du coût du « bouclage » qui s'est traduite par une hausse de loyer sans contrepartie en termes de qualité, et s'est donc dissipée en inflation pure, a été de 80 %⁶², sous la réserve cependant que ce résultat ne prend en compte qu'une partie de la qualité, la fraction de la qualité intrinsèque qui est renseignée dans les ENL. Pour tenir compte des autres composantes de la qualité, elle a précisé son estimation de l'effet inflationniste pur du « bouclage » à une fourchette de 50 % à 80 %.

1.3.2.3. La mesure de la composante qualitative de la formation du prix des logements constitue l'une des principales difficultés des études sur le sujet

.1.3.2.3.1. Sur longue période, les effets qualité pourraient expliquer une partie des hausses des loyers des ménages modestes

[176] Comme G. Fack l'a relevé dans son étude⁶³, les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont ceux dont le loyer a le plus augmenté de 1970 à 2006. Néanmoins, si l'on considère la totalité de cette période (et non la seule période du « bouclage »⁶⁴), les locataires du parc privé dont le revenu est le plus bas sont aussi ceux dont le confort du logement a le plus augmenté : au moins une partie du surcroît de hausse de leur loyer a financé ce surcroît d'amélioration de leur confort.

[177] En effet que l'on considère soit la présence de WC intérieurs, d'une douche ou d'une baignoire, d'une alimentation en eau courante, d'une alimentation en eau chaude ou d'un chauffage central ou électrique, les locataires à bas revenus ont connu un rattrapage de la qualité de leurs logements⁶⁵. Malgré cette amélioration, la qualité des logements est toujours moins élevée pour les ménages à revenus modestes à statut d'occupation du logement donné, excepté pour les locataires du parc social⁶⁶.

[178] Aussi, sur la période 1970-2006, hors cas particulier du « bouclage », il est impossible de conclure à un effet inflationniste des aides personnelles au logement si l'on n'estime pas préalablement la part du surcroît d'augmentation du loyer des ménages à bas revenu qui est due au surcroît d'amélioration du confort de leurs logements, laquelle amélioration est imparfaitement mesurée.

⁶² Et non pas 94 %, car l'effet brut de 94 % doit être ajusté au moyen de certaines variables de contrôle, par régression.

⁶³ En se limitant toutefois à la période 1973-2002.

⁶⁴ Sur laquelle G. Fack n'a trouvé qu'une contrepartie minime en termes de qualité intrinsèque du logement au surcroît de hausse des loyers de locataires à bas revenu.

⁶⁵ Source : CGEDD d'après enquêtes logements de 1970 à 2006.

⁶⁶ Ceux-ci vivent en effet dans des logements dont la qualité est équivalente à celle des ménages aisés du parc social. Source Pierrette Briand, INSEE « *les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006* »

.1.3.2.3.2. Certains paramètres qualitatifs sont encore imparfaitement mesurés

- [179] Les études menées sur l'évolution des loyers n'expurgent de la variation des loyers que la qualité intrinsèque (confort, taille, autres caractéristiques propres⁶⁷), ou du moins la fraction de cette dernière qui est renseignée dans les ENL. Or, non seulement les informations sur la qualité intrinsèque des logements contenues dans les ENL sont partielles, mais en outre la qualité d'un logement tient également à des composantes qui lui sont extérieures comme sa localisation (voisinage mais aussi accès aux transports, aux services publics etc.), toutes composantes qui ne sont pas prises en considération dans les études sur l'effet inflationniste.
- [180] Sur ce point, P. Briant, de l'INSEE⁶⁸, a construit un indicateur de qualité plus représentatif que ceux précédemment utilisés, principalement parce qu'il intègre, au moins en partie, la qualité du voisinage. Cet indicateur a été appliqué à la comparaison de l'évolution des conditions de logement des ménages entre les ENL 1996 et 2006. Il en ressort que la variation de la qualité du voisinage influe de manière déterminante sur les loyers, au moins autant que celle de la qualité intrinsèque telle que cette dernière est renseignée dans les ENL. Cette étude confirme donc l'importance de mesurer de manière plus complète l'effet qualité dans les études portant sur l'effet inflationniste des aides personnelles.
- [181] Il conviendrait également de mieux connaître les comportements des ménages eu égard à leurs dépenses de logement. En effet, il est possible de considérer que les ménages visent un certain niveau de dépenses nettes de logement relativement à leur budget et qu'ainsi une hausse des aides les conduit à rechercher un logement de meilleure qualité ; à rebours un comportement des ménages visant à minimiser leurs dépenses nettes de logement pourrait conduire à limiter l'effet des aides sur la qualité d'habitation des ménages.
- 1.3.2.4. Sur longue période, rien ne démontre l'existence d'un effet inflationniste
- [182] Les causes de la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu sur la période antérieure au bouclage, avant 1988, n'ont pas été analysées. Cette analyse, et la mesure de l'ampleur d'un éventuel effet inflationniste des aides personnelles au logement, restent donc à mener, sachant que pendant cette période, la nette « surcroissance » du confort des logements des locataires à bas revenu suggère qu'une certaine fraction au moins, dont l'ampleur reste à déterminer, de la « surcroissance » de leur loyer a financé une augmentation de la qualité.
- [183] Sur cette période, la concomitance d'une augmentation des loyers des ménages à revenus modestes avec une augmentation des aides qu'ils perçoivent, n'implique pas nécessairement un lien de causalité, qui d'ailleurs n'est pas univoque : l'augmentation des loyers peut aussi être la cause de l'augmentation de l'aide, d'autant plus que pendant cette période les loyers dépassaient moins souvent qu'aujourd'hui le loyer plafond.
- [184] La surcroissance du loyer des ménages à bas revenu, qui s'était interrompue de 1984 à 1988, a repris un rythme rapide entre 1988 à 1996. C'est sur cette dernière période que les deux études mentionnées ont porté. Le « bouclage » a apporté alors des disponibilités massives sur un stock inerte, et il est donc vraisemblable que même en intégrant tous les éléments de qualité des logements, l'analyse confirme qu'une partie significative du coût du « bouclage » se soit dissipée en hausse de loyer, particulièrement sur le parc occupé en grande partie par des ménages nouvellement bénéficiaires des aides (cas des étudiants).

⁶⁷ Présence d'un jardin, luminosité, etc.

⁶⁸ « *Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006* », France, portrait social - Édition 2010.

- [185] En revanche, de 1996 à 2006 la surcroissance des loyers des ménages à bas revenu a disparu, et s'est même inversée si on considère le premier décile de revenu. Pierrette Briant établit que de 1996 à 2006 la hausse du loyer sur le parc privé a été presque la même pour les locataires des trois premiers déciles de revenu (+33 %) que pour les autres (+32 %), les effets de structure (au sens large: qualité intrinsèque, localisation) jouant davantage pour les premiers (+7 %) que pour les seconds (+4 %) dans ces hausses, et les effets prix purs jouant moins pour les premiers (+26 %) que les seconds (+28 %).
- [186] Cela pourrait éventuellement signaler qu'avec le temps l'effet inflationniste du « bouclage » se serait émoussé. Rien ne permet d'exclure que l'offre ait, à son tour été « tirée » par les aides personnelles et se soit adaptée à la meilleure solvabilisation de la demande. En ce cas, les aides personnelles auraient joué à plein leur rôle incitatif pour l'ensemble de la politique du logement en favorisant le développement de l'offre.
- [187] Ainsi, eu égard aux limites des études existantes, il apparaît regrettable que leurs résultats aient parfois été considérés comme démontrant définitivement que les aides personnelles au logement seraient fortement inflationnistes. Cela est d'autant plus regrettable que, en l'absence de travaux similaires sur les autres formes d'aide au logement (subventions, bonifications d'intérêt, aides fiscales, etc.), le caractère inflationniste a pu apparaître comme une spécificité des aides personnelles.
- [188] La période du « bouclage », traitée par A. Laferrère et D. Leblanc puis G. Fack, correspond à une injection massive de fonds publics, montée en charge très rapidement sur un parc dont la qualité et l'occupation sont par nature inertes. Un tel scénario est peu représentatif de ce que pourraient être à l'avenir les évolutions des aides personnelles au logement, qui ressembleront sans doute davantage aux évolutions régulières constatées avant le bouclage (de 1970 à 1988) et depuis ce dernier. Sur la seule période du bouclage, il est possible de considérer que l'existence des aides personnelles a participé, à court terme au moins, à la formation du niveau des loyers, notamment pour des types de logement particulièrement identifiés et standards, qui forment à eux seuls un marché, comme les petites surfaces dans les villes universitaires.
- [189] Aujourd'hui, dans un contexte où les hausses des loyers sont en très grande partie supportées par les allocataires puisque l'aide a été progressivement déconnectée des niveaux de loyers, l'effet des aides sur les prix s'observe vraisemblablement davantage sur les loyers les plus bas pour les logements de faible qualité que les propriétaires ont un intérêt objectif à fixer au niveau du loyer plafond. Encore faut-il souligner que le champ des logements concernés est réduit et que des études approfondies devraient être menées pour objectiver cet effet souligné par certains acteurs locaux du marché du logement.

Recommandation n°2 : Compléter les travaux existants d'analyse économique des aides personnelles au logement par des travaux identifiant plus précisément l'amélioration de la qualité des logements et portant sur une période plus large que le seul « bouclage ».

1.3.2.5. L'ambiguïté de la notion d'effet inflationniste a nuit à la clarté du débat public

- [190] La notion même d'effet inflationniste, utilisée dans le débat public comme dans les études menées sur le prix des loyers des ménages modestes, recouvre en réalité plusieurs phénomènes qu'il convient de ne pas confondre dans une même appellation.

- [191] La solvabilisation d'une demande, notamment par l'augmentation d'une prestation et d'autant plus si celle-ci est affectée comme le sont les aides personnelles au logement et si l'augmentation est connue de l'offreur, crée, à court terme au moins, un déséquilibre entre offre et demande entraînant une hausse des prix. Néanmoins ce pur effet de marché est susceptible, en toute logique, de disparaître à terme par une adaptation du niveau de l'offre (le calendrier et l'intensité de cette adaptation dépendant de l'élasticité de cette même offre).
- [192] L'exemple des étudiants montre assez bien l'ambiguïté des analyses de l'effet inflationniste. L'ouverture des aides personnelles aux étudiants a permis de faciliter les décohabitations et donc l'autonomie des jeunes. Tous les travaux menés jusqu'à aujourd'hui en conviennent. Une demande a ainsi été créée par les aides personnelles. Les effets ont été doubles, directement en solvabilisant cette demande et indirectement en créant un déséquilibre momentané entre offre et demande sur un marché particulier, celui des petites surfaces. Le caractère massif et transparent de cette évolution (l'aide attribuée aux étudiants étant facile à connaître en raison du plafond forfaitaire de ressources qui leur est appliqué) a pu entraîner un effet d'aubaine pour les propriétaires de petite surface qui ont pu augmenter les loyers en conséquence et capter une part des aides. Pourtant il n'est pas non plus contesté, et Gabrielle Fack estime même que cet effet est principal, que de purs mécanismes de marché, à savoir une augmentation de la demande face à une offre inélastique à court terme, ont pu expliquer les hausses. Ainsi, outre le fait que l'augmentation des décohabitations prouve que les aides ont eu une efficacité sociale et que donc l'ensemble de l'aide ne s'est pas dissipée en hausse des prix, il conviendrait de mesurer l'effet de cette hausse sur la production de petites surfaces destinées ou non à des étudiants.
- [193] Dans un contexte où les hausses d'aides personnelles sont aujourd'hui modérées et peu identifiables, et où les déterminants des prix des loyers sont multiples (déséquilibre entre offre et demande sur certains marchés, croissance importante des prix de cession et donc tensions sur le rendement locatif, aides publiques à l'investissement locatif et à l'accession), le rôle joué par les aides personnelles au logement dans l'évolution des loyers paraît trop peu démontré à ce jour pour justifier leur remise en cause.

2. BIEN QU'AFFECTEES AU LOGEMENT, LES AIDES PERSONNELLES AUX LOCATAIRES SONT INSUFFISAMMENT ARTICULEES AUX MARCHES DU LOGEMENT POUR ETRE PLEINEMENT EFFICIENTES

2.1. Malgré l'existence des aides personnelles au logement, un nombre important de ménages locataires connaissent des taux d'effort hors charges difficilement compatibles avec l'accès et le maintien dans le logement, en particulier dans le parc privé

- [194] Comme le montre le rapport thématique n°1 sur l'efficacité sociale des aides personnelles, celles-ci 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 à peu près la norme maximale communément admise par les bailleurs tant publics que privés, d'un taux d'effort supportable.
- [195] 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.

[196] 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.

2.1.1. Plus d'un million de ménages locataires bénéficiaires des aides personnelles supportent des taux d'effort nets supérieurs à 33 % pour leur seul loyer

[197] Un taux d'effort, charges comprises, d'un tiers des revenus est communément (notamment par les commissions d'attribution dans le secteur social) retenu comme une limite au-delà de laquelle le ménage aura des difficultés à payer son loyer et donc comme un seuil d'exclusion pour l'accès au logement. Il est donc possible de considérer qu'un taux d'effort, hors charges, supérieur à 33 % constitue une situation dans laquelle le ménage est exposé à des difficultés financières liées au logement.

[198] Or d'après les statistiques obtenues auprès de la CNAF⁶⁹, calculant des taux d'effort nets pour le seul paiement du loyer, près du quart des allocataires d'une aide personnelle dans le secteur locatif supportent des taux d'effort supérieurs à 33 % et la moitié de ces 1,097 million d'allocataires ont des taux d'effort supérieurs à 50 %.

Tableau 9 : Répartition des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le secteur locatif en fonction de leur taux d'effort net

Taux d'effort net	Nombre de ménages	En % du total des ménages
< 33 %	3 390 584	75,5 %
> 33 %	1 097 849	24,5 %
<i>Dont 33-50 %</i>	<i>541 420</i>	<i>12,1 %</i>
<i>Dont >50 %</i>	<i>556 429</i>	<i>12,4 %</i>

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

[199] En termes de maintien dans le logement de tels taux d'effort obligent les ménages à des arbitrages budgétaires difficiles, au détriment des dépenses moins immédiatement nécessaires. Le poids des dépenses de logement est déterminant dans la précarité financière de ces ménages. Inévitablement, de tels taux d'effort conduisent à des défauts de paiement, des impayés de loyer, au moindre incident de trésorerie⁷⁰.

[200] De tels taux d'effort constituent une difficulté insurmontable pour accéder au logement. Par construction, les statistiques disponibles sur les allocataires portent sur des ménages qui ont eu accès à un logement. Nombre des ménages avec des taux d'effort élevés sont vraisemblablement des ménages dont la situation professionnelle ou familiale a connu des modifications affectant négativement leurs ressources. Pour ces ménages de tels taux d'effort constituent un frein à la mobilité résidentielle sauf à rechercher un logement moins cher, c'est-à-dire moins grand ou situé dans des zones aux prix moins élevés. Les statistiques ne font pas état des ménages qui n'ont pas eu accès à un logement ordinaire en raison d'un taux d'effort prévisible considéré comme prohibitif par les bailleurs.

[201] Quel que soit le cas de figure, l'insuffisante solvabilisation des ménages par les aides personnelles constitue aujourd'hui une cause majeure des difficultés de logement des ménages.

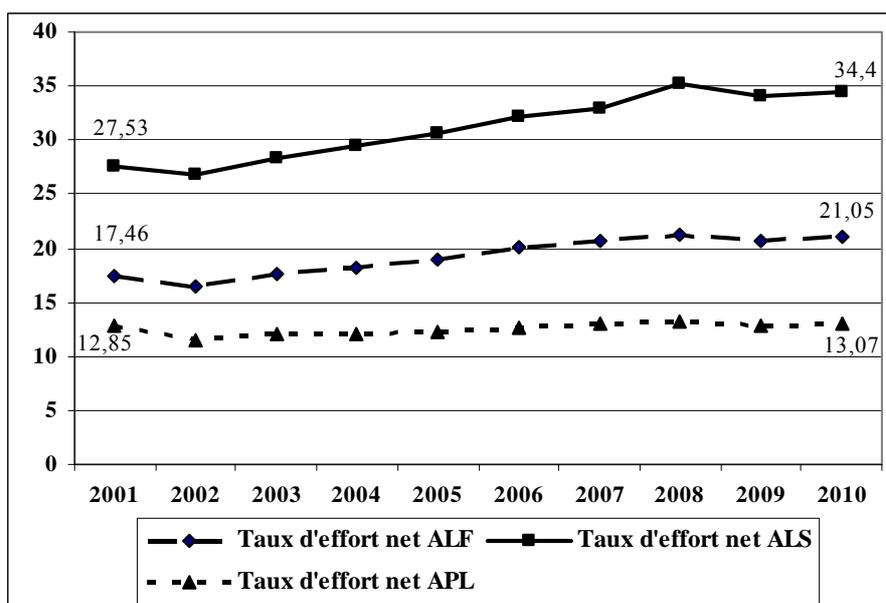
⁶⁹ Ces données présentent des fragilités méthodologiques exposées dans le rapport thématique n°1, *l'efficacité sociale des aides personnelles au logement*. Néanmoins, la réalité dont elles témoignent, à savoir qu'une part non négligeable des allocataires supporte des taux d'effort difficilement soutenables, n'est pas remise en cause par ces fragilités.

⁷⁰ Sur la question des impayés, voir le rapport thématique n°3 *la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille*.

2.1.2. L'insuffisante solvabilisation par les aides personnelles touche principalement les locataires du parc privé

[202] Les taux d'effort nets des aides diffèrent considérablement entre parc privé et parc public. Ces écarts se sont en outre accrus depuis 2001. Dans le parc public (à peu près équivalent dans les statistiques au parc conventionné et donc aux bénéficiaires de l'APL), le taux d'effort médian en 2010 était peu élevé, 13 %, alors qu'en ALF et surtout en ALS, dans le parc privé, les taux d'effort médians sont plus élevés (34,4 % en ALS).

Graphique 15 : Taux d'effort net médian selon le type d'aide des bénéficiaires dans le secteur locatif, 2001-2010



Source : CNAF - réalisation de la mission

[203] La situation actuelle des taux d'effort est une conséquence directe des niveaux de loyers très différents auxquels sont exposés les allocataires selon qu'ils sont dans le parc social ou dans le secteur libre. Globalement les loyers des allocataires dans le parc public sont entre 25 et 40 % inférieurs à ceux du parc privé, selon les zones.

Tableau 10 : Ecart entre loyers moyens du parc privé et du parc public en pourcentage, en 2010, pour les allocataires d'une aide personnelle au logement

Isolés	Sans ressources (RSA)	Zone 1	38,4 %
		Zone 2	27,3 %
		Zone 3	24,6 %
	SMIC	Zone 1	35,7 %
		Zone 2	29,4 %
		Zone 3	26,4 %
	Point de sortie des aides	Zone 1	34,0 %
		Zone 2	28,4 %
		Zone 3	26,2 %
Couples 2 enfants	Sans ressources (RSA)	Zone 1	43,4 %
		Zone 2	35,8 %
		Zone 3	36,1 %
	SMIC	Zone 1	39,0 %
		Zone 2	39,6 %
		Zone 3	35,0 %
	Point de sortie des aides	Zone 1	34,9 %
		Zone 2	32,1 %
		Zone 3	33,2 %

Source : DG Trésor et CNAF. - calculs de la mission. Lecture : le loyer moyen payé par un bénéficiaire d'une aide au logement, personne isolée en zone 1, percevant le RSA, habitant le parc social, est inférieur de 38,4 % au loyer moyen payé par le même allocataire dans le parc privé.

[204] L'existence d'un barème unique (et notamment de loyers-plafonds uniques) alors même que les niveaux de loyers sont inférieurs de 30 à 40 % dans le parc social conduit à une certaine iniquité dans la couverture des charges de logement par la solidarité nationale. Cette iniquité s'observe dans l'analyse des restes à vivre médians par unité de consommation des ménages après aide et paiement du loyer (hors charges).

Tableau 11 : Reste à vivre médian par unité de consommation, selon la composition familiale et le type d'aide après paiement du loyer, en euros, en 2010

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

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

[205] Quelle que soit la configuration familiale, les allocataires de l'APL disposent de restes à vivre très supérieurs à ceux de l'ALF ou de l'ALS après paiement de leur loyer.

[206] Cette différence entre parc social et secteur libre s'est en outre renforcée au cours des dernières années. Ce creusement de l'écart entre les allocataires selon le type de logement occupé tient au fait que, dans le secteur libre, les loyers sont plus fréquemment supérieurs aux loyers-plafonds, ainsi qu'à une évolution des loyers moyens des bénéficiaires, plus dynamique dans ce secteur, et à l'évolution différenciée des revenus des allocataires.

Tableau 12 : Evolution des loyers médians et des revenus fiscaux des allocataires selon le type d'aide entre 2001 et 2010, en pourcentages⁷¹

	Loyers médians	Revenus fiscaux *
ALF	+ 37,7 %	+ 8,6 %
ALS	+ 31,2 %	- 1,2 %
APL	+ 26,8 %	+ 10,6 %
Toutes aides	+ 31,5 %	+ 8,1 %

* ce sont les revenus n-2 qui sont pris en compte, donc 1999-2008
Source : CNAF - réalisation de la mission

[207] Ainsi, alors que l'évolution des loyers des allocataires de l'APL a été plus modérée que celle de l'ALS et de l'ALF, les revenus des allocataires de l'APL, hors prestations familiales et minima sociaux, sont ceux qui ont le plus augmenté.

[208] Si la perte de solvabilisation des aides personnelles a concerné tous les allocataires, c'est dans le parc privé que se rencontrent en plus grand nombre les situations où le paiement du loyer constitue une charge difficilement soutenable.

Tableau 13 : Nombre et part des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le secteur locatif supportant des taux d'effort net supérieurs à 33 % de leurs ressources, par type d'aide

	Nombre de ménages avec un taux d'effort net >33 %	% par rapport aux ménages bénéficiaires de l'aide
APL	152 578	7,4 %
ALS	715 304	52,5 %
ALF	206 811	21,1 %
Toutes aides*	1 097 849	24,5 %

* y compris ceux dont le droit est inférieur au seuil de versement
Source : CNAF - réalisation de la mission

2.1.3. Les outils visant à la modération des loyers dans le parc privé ont peu d'effet ou restent d'application restreinte et leur extension est soumise à des conditions difficiles à réaliser

[209] Les difficultés rencontrées par les ménages à faibles ressources pour se loger dans le parc privé conduisent à s'interroger sur l'efficacité relative des aides personnelles par rapport aux dispositifs visant à modérer les loyers.

⁷¹ A titre de comparaison, l'indice INSEE sectoriel des loyers a augmenté de 2001 à 2010 de 28 % sur le parc HLM et de 27 % sur le parc libre.

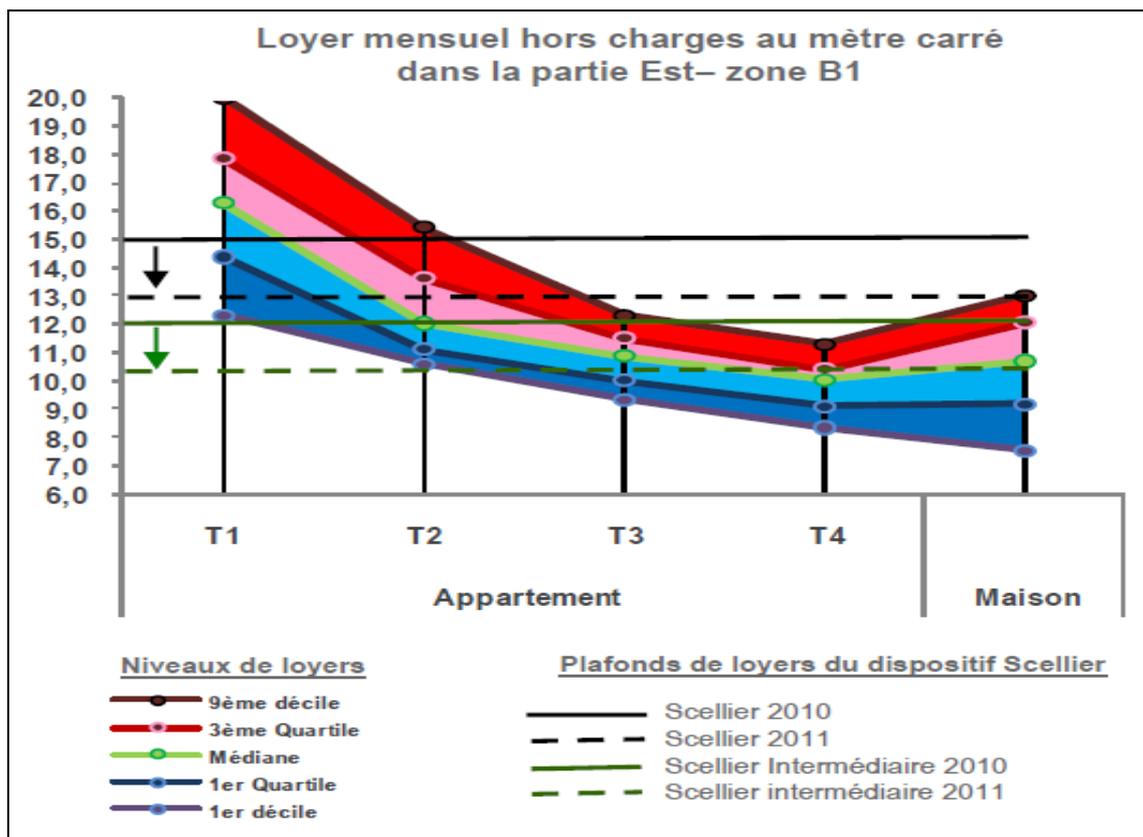
- [210] Dans le parc privé, plusieurs outils nationaux visant à modérer les loyers ont été mis en place, en contrepartie des aides apportées aux propriétaires, soit pour investir dans l'immobilier locatif neuf (aides fiscales à l'investissement locatif), soit pour améliorer le logement qu'ils mettent en location (conventionnement passé avec l'ANAH – agence nationale d'amélioration de l'habitat).
- [211] Les différentes aides à l'investissement locatif privé, dont le coût annuel pour le budget de l'Etat est évalué à 740 M€ pour 2010, n'ont pas d'impact déterminant sur la modération des loyers. Le rapport du comité d'évaluation sur l'efficience des niches fiscales publié en juin 2011⁷² a ainsi établi que : « *l'outil que constitue le plafonnement des loyers demeure très imparfait. Les loyers plafonds ont souvent été fixés à un niveau supérieur aux loyers de marché. Seul le dispositif Besson⁷³ a fixé des plafonds – de loyer comme de ressources du locataire – réellement contraignants. Le plafonnement du dispositif Scellier applicable au 1^{er} janvier 2011, qui constitue une avancée positive, ne résout que partiellement ces difficultés* ». Le rapport souligne également que le niveau des loyers-plafonds du dispositif Scellier obéit à un zonage - différent de celui applicable aux aides personnelles au logement - présentant un caractère assez grossier au regard de la diversité des situations locales de marché et qu'ainsi, selon les communes au sein d'une même zone, le plafond de loyer imposé en contrepartie de l'avantage fiscal constitue ou non une contrainte.
- [212] Lors de son déplacement dans l'Hérault, la mission a pris connaissance d'une étude de l'ADIL illustrant de manière précise ce caractère peu contraignant et inadapté des loyers plafonds applicables pour les aides à l'investissement locatif. Le graphique ci-dessous montre que dans l'agglomération de Montpellier, malgré des loyers élevés, le loyer plafond Scellier 2010 n'est pas contraignant pour l'investisseur, à l'exception des petits logements (T1)⁷⁴.

Graphique 16 : Comparaison des loyers plafonds Scellier et des loyers réels à Montpellier

⁷² Rapport du comité d'évaluation des niches fiscales et sociales, annexe I, évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif, juin 2011

⁷³ Qui n'est plus en vigueur

⁷⁴ ANIL Habitat et actualité, janvier 2011, « *investissement locatif, une comparaison des loyers de marché et de loyers plafonds dans le département de l'Hérault* », Augustin Chomel, Florent Sernoux, ADIL de l'Hérault



Source : ADIL Hérault

- [213] Au total, le rapport sur l'efficacité des niches fiscales conclut à la capacité des aides à l'investissement locatif « à exercer un réel soutien conjoncturel à l'investissement et à l'activité du bâtiment » mais indique qu'elles « ne répondent que très partiellement à la croissance de la demande et aux besoins de certaines zones ». Dans le cadre du plan d'équilibre pour les finances publiques, la loi de finances pour 2012 a prévu la suppression du dispositif Scellier à compter de 2013.
- [214] S'agissant du parc ancien, plusieurs aides fiscales existent pour les propriétaires bailleurs, auxquelles s'ajoutent des subventions de l'ANAH, en contrepartie d'une modération des loyers et/ou de travaux d'amélioration. L'ANAH ne complète l'avantage fiscal avec une subvention que lorsque le propriétaire bailleur effectue des travaux sur son logement locatif privé très dégradé. L'ANAH a en effet recentré en 2011 ses aides aux propriétaires bailleurs d'un logement présentant un niveau important de dégradation. Il existe aussi un conventionnement sans travaux, et donc sans subvention de l'ANAH. En 2010, les aides versées par l'ANAH aux propriétaires bailleurs en contrepartie de travaux d'amélioration, et de modération de loyers, ont représenté une somme de 284 M€. Malgré l'existence de ce conventionnement, avec ou sans travaux, « la capacité à faire porter les modérations de loyer sur des logements situés en zone tendue demeure limitée », indique le rapport précité de l'Inspection générale des finances. Le nombre de logements concernés reste en effet faible et ils ne sont pas concentrés en zone tendue (voir tableaux ci-dessous). Ainsi seuls 4 % des logements conventionnés avec travaux, à loyer social ou très social, se situent en zone A ; soit un très petit nombre de logements (1 216 logements en 2010).

Tableau 14 : Logements conventionnés par l'ANAH en 2010 avec ou sans travaux par catégorie de loyers (en nombre de logements)

	Loyer très social	Loyer social	Loyer intermédiaire	Total
Avec travaux	2 845	11 076	15 776	29 697
Sans travaux	79	1 925	3 937	5 941
Total	2 924	13 001	19 713	35 638

Source : ANAH rapport d'activité 2010. En zone A le loyer très social est plafonné à 5,93 euros par mètre carré en zone A ; le loyer social à 6,26 euros et le loyer intermédiaire à 17,37 euros.

Tableau 15 : Logements conventionnés par l'ANAH en 2010, avec travaux, par catégorie de loyers et par zone

	Loyer très social	Loyer social	Loyer intermédiaire	Total
Zone A	298	918	13 005	14 221
Zone B	1 383	5 800	2 104	9 287
Zone C	1 164	4 358	667	6 189
Total	2 845	11 076	15 776	29 697

Source : ANAH rapport d'activité 2010, la zone A est dite tendue (agglomération parisienne, Genevois français et une partie de la Côte d'azur ; la zone B est dite moyennement tendue (agglomérations de plus de 50.000 habitants, communes en lisière de l'agglomération parisienne, certaines communes littorales et frontalières), zone C est dite détendue (toutes les autres communes)

- [215] A côté de ces outils traditionnels de la politique du logement, d'autres dispositifs ont été mis en place dans les années récentes, visant à « capter » dans le parc privé, des logements destinés spécifiquement aux ménages en difficulté sortant des dispositifs d'hébergement.
- [216] Il s'agit notamment du dispositif Solibail mis en place en 2008, financé par l'Etat pour un coût prévisionnel de 35 M€ en loi de finances pour 2012 qui permet à des associations d'assurer un rôle d'intermédiation locative entre les propriétaires et les locataires. Les associations peuvent prendre en location des logements dans le parc privé afin de les sous-louer, pendant une durée temporaire (au maximum 18 mois), à des ménages prioritaires, en particulier ceux qui résident actuellement dans des hôtels ou des centres d'hébergement. Ce dispositif présente les avantages de garantir le paiement des loyers et d'avoir un effet incitatif sur les propriétaires amenés à louer leurs biens en confiance. Les associations ont pour mission de prospecter les logements disponibles et d'accompagner les ménages. Le propriétaire est assuré de récupérer son bien au bout de trois ans, et l'association locataire assure la remise en état gratuite de l'appartement avant de le restituer. La loi de finances pour 2012 prévoit le conventionnement de 5 300 logements, pour un coût unitaire de l'ordre de 8 000 euros (quand le logement est en sous-location) ou 3 750 euros (quand le logement est en mandat de gestion).
- [217] La Ville de Paris avait mis en place dès 2007 un dispositif similaire intitulé « Louez solidaire et sans risque » en faveur des familles hébergées à l'hôtel au titre de l'aide sociale à l'enfance. Le principe incitatif repose sur les garanties apportées aux propriétaires par la ville et ses partenaires : le paiement de l'intégralité du loyer et des charges locatives, la gratuité de la gestion locative, l'accompagnement social des personnes logées, la remise en état de l'appartement, la libre jouissance au terme du bail en proposant aux locataires une solution de relogement, et la possibilité de bénéficier des aides fiscales du Borloo ancien. En septembre 2011, 620 logements étaient ainsi gérés par des associations partenaires.

- [218] Ces outils ont une utilité réelle mais restent ciblés sur l'accès au logement de personnes relevant des politiques d'hébergement d'urgence. Ils sont coûteux car ils recouvrent une prestation très complète proposée au bailleur : gestion locative, garantie du loyer, accompagnement du locataire, remise en état.
- [219] Leur généralisation au profit d'un public de locataires plus large (sous condition de ressources), sous la forme d'un conventionnement subventionné dans le parc privé, se heurte à un coût potentiellement très élevé. En effet, pour que l'aide soit suffisamment attractive pour le bailleur privé en zone chère, une déduction fiscale des revenus fonciers, même à 100 %, ne suffit pas à rendre le produit suffisamment attractif ; il faudrait y ajouter un niveau de prime directe très élevé pour compenser la perte de loyer. Par rapport à ce type de solution, les aides personnelles versées aux locataires eux-mêmes présentent l'intérêt d'être contrôlables puisque l'aide est calculée en fonction du revenu de son bénéficiaire et pour un loyer plafonné, et non en fonction du rendement locatif qu'attend le bailleur, nécessairement tributaire des prix et des loyers du marché.
- [220] C'est la raison pour laquelle la mission considère que ces solutions, pour opérantes qu'elles soient pour certaines situations limitativement définies, ne sauraient constituer une réponse globale aux difficultés d'accès au logement des ménages modestes.
- [221] La solution alternative de l'encadrement des loyers est une option très débattue, dont l'évaluation sur le plan économique et social, et la définition des modalités techniques de sa mise en œuvre, dépassent le champ de cette mission.
- [222] Le système existant en Allemagne, appelé « miroir des loyers » (Mietspiegel) constitue un exemple souvent cité d'encadrement des loyers. Les loyers du secteur privé y sont fixés librement, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation. Un locataire peut en revanche s'adresser à un juge s'il estime que le loyer est supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Pour ce faire, la loi a prévu trois moyens :
- le recours à un expert,
 - la présentation de trois références de loyers de logements comparables,
 - les éléments fournis par une banque de données des loyers.
- [223] Le Mietspiegel a une double fonction : il reflète l'état du marché locatif dans une zone géographique et à un moment donné, et il encadre strictement l'évolution de ce marché, limitant les hausses éventuelles de loyers à ce qui se pratique déjà dans la zone.
- [224] L'existence de ce miroir des loyers se double en Allemagne d'un système d'aides personnelles au logement qui a été renforcé des dernières années.

Les aides personnelles au logement en Allemagne et au Royaume-Uni

L'Allemagne a choisi de fortement augmenter les aides personnelles.

Le dispositif allemand des aides personnelles au logement repose principalement sur le *Kosten der Unterkunft und Heizung* ou KdU (13,7 milliards d'euros sur un montant total de 17 milliards), créé en 2005 par la loi dite Hartz IV, dans le cadre d'un renforcement des aides personnelles (auparavant beaucoup plus faibles) et financé principalement par un transfert de charges de l'Etat fédéral vers les collectivités locales. Le KdU est attribué et financé par les communes (avec néanmoins une participation de 30 % de l'Etat fédéral) pour financer le loyer et le chauffage.

Chaque municipalité fixe le montant du KdU en fonction de la situation locale. Il est fonction du coût réel de logement, chauffage compris, dans la mesure où il est jugé raisonnable au regard des besoins du ménage, estimés par exemple s'agissant des surfaces à 45m² pour une personne seule, 60m² pour deux personnes et 15 m² supplémentaire pour toute autre personne (nourrissons exclus). Si les frais engagés sont plus élevés que les frais de subsistance raisonnables, le locataire est obligé de réduire ses coûts, même si

cela passe par un déménagement dans un logement plus petit ou moins cher. Le bénéficiaire doit utiliser les sommes allouées de manière appropriée. Si cela ne peut être garanti, l'agence de paiement verse directement le montant de l'aide au propriétaire.

Le montant des aides personnelles au logement sous leurs différentes formes en Allemagne représentait en 2006 0,7 % du PIB en Allemagne. C'est légèrement moins qu'en France (0,8 % du PIB). Néanmoins, les loyers du parc privé sont également plus faibles qu'en France.

Au Royaume-Uni, des aides personnelles un peu plus ciblées et d'un montant unitaire plus élevé mais des loyers également plus élevés qu'en France.

Le système britannique d'aide au logement repose essentiellement sur les aides à la personne (Housing benefits), destinées à aider les locataires en difficulté à payer leur loyer, qu'ils résident dans le secteur public ou privé. Les propriétaires occupants n'en bénéficient pas. 16 % des ménages britanniques en bénéficient contre 20 % (hors accédants) en France. Les aides sont donc un peu plus ciblées qu'en France. En 2007, 72 % des bénéficiaires percevaient des minima sociaux, et 79 % d'entre eux vivaient en logement social. Sauf exceptions, les étudiants ne peuvent pas en bénéficier.

Le montant des allocations varie en fonction de l'âge, de la composition de la famille, du loyer et des revenus. Il est plafonné à hauteur d'environ 1 940 euros par mois par ménage (d'après une étude de la fondation IFRAP datant de juillet 2011). Le patrimoine du demandeur ne doit pas excéder 16 000 livres (soit 19 100 euros environ) et lorsqu'il dépasse 6 000 livres (7 100 euros environ), le montant de l'allocation est réduit. La taille et le prix du logement doivent être en rapport avec les besoins du foyer. L'allocation peut couvrir la totalité du loyer à condition que l'agent public référent, le Rent Officer ait jugé la taille du logement comme adaptée et que le loyer soit inférieur à un loyer de référence local qui correspond à la moyenne corrigée des extrêmes. La prise en charge du loyer hors charges est intégrale pour 80 % des allocataires.

Le montant total des aides personnelles au logement était de 21 milliards de livres en 2009 soit 1,5 % du PIB (contre 0,8 % du PIB en France).

En 2007, le montant moyen hebdomadaire de l'aide était de 71,44 livres par semaine, soit environ 347 euros par mois avec le cours de l'époque (rapport DGTPE de mai 2009), soit 50 % de plus qu'en France.

Ainsi, au Royaume-Uni, les bénéficiaires des aides au logement sont 20 % moins nombreux qu'en France, en proportion du nombre de ménages, mais perçoivent des montants unitaires supérieurs de moitié.

Ces montants unitaires plus élevés qu'en France sont néanmoins à mettre en perspective avec un niveau général des loyers dans le parc privé également plus élevé.

2.2. Les difficultés d'accès au logement rencontrées par les ménages modestes sont liées aux réalités très diverses des marchés locaux que le barème des aides personnelles prend insuffisamment en compte

[225] 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 logements comme les 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.

[226] 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'Ile 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. Les loyers plafonds du barème sont plus élevés en zone 1, considérée comme plus chère, qu'en zone 2 (13 % de plus) et qu'en zone 3 (22 % de plus).

[227] 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.

2.2.1. Les allocataires sont situés majoritairement dans les grandes agglomérations et en Ile de France

[228] La majorité des allocataires, plus de 60 %, vivent ainsi soit en Ile de France soit dans les plus grandes agglomérations du territoire (en zone 1 et 2).

Tableau 16 : Répartition des allocataires en fonction des zones, par type d'aide en 2010

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Total
Ensemble des bénéficiaires	15,4 %	46,0 %	38,6 %	100 %
APL	18,1 %	44,8 %	37,1 %	100 %
ALF	13,2 %	39,7 %	47,0 %	100 %
ALS	13,7 %	51,0 %	35,4 %	100 %

Source : CNAF, France entière, au 31/12/2010 hors étudiants - réalisation de la mission

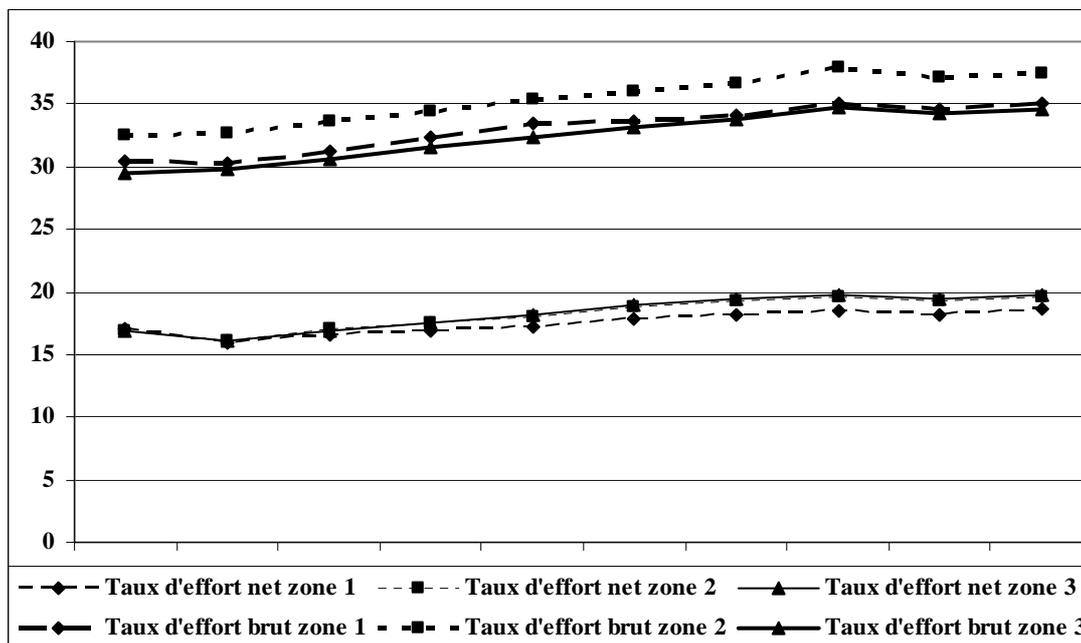
[229] Par rapport à la structure d'ensemble, les bénéficiaires de l'APL sont surreprésentés en région Ile de France alors que les bénéficiaires de l'ALS (isolés et couples sans enfant dans le secteur libre) sont surreprésentés en zone 2, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les bénéficiaires de l'ALF, les familles dans le secteur libre sont davantage localisés en zone 3.

2.2.2. Le barème des aides personnelles ne prend pas suffisamment en compte les écarts réels de loyers selon les territoires, ni entre les zones, ni à l'intérieur des zones

2.2.2.1. Les loyers plafonds du barème ne permettent pas d'égaliser les écarts de loyers entre zones, au détriment des bénéficiaires habitant dans le parc privé

[230] Si l'on compare les taux d'effort nets médians des bénéficiaires par zone, ils sont équivalents, comme le montre le graphique ci-dessous, qui peut laisser penser que les loyers plafonds du barème égalisent les écarts de loyers entre zones.

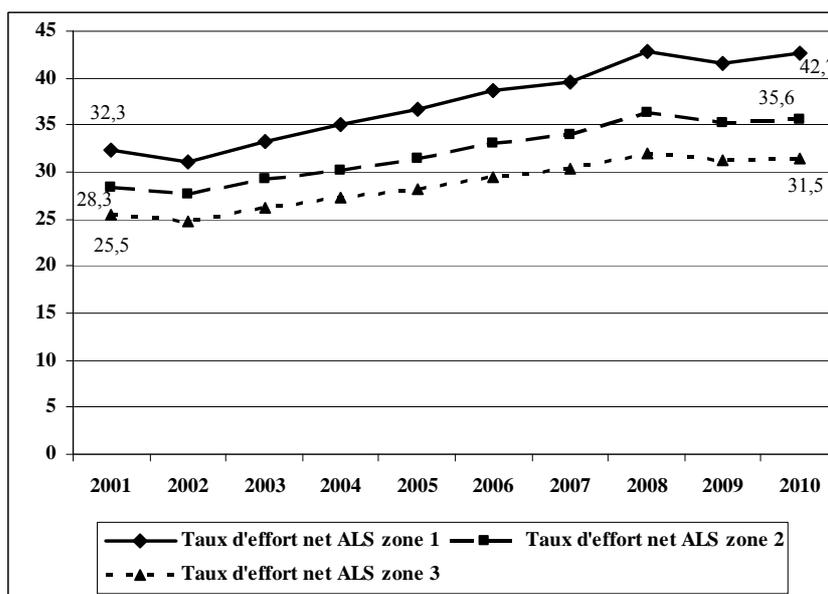
Graphique 17 : Evolution des taux d'effort bruts et nets médians des ménages en locatif entre 2001 et 2010, selon les zones, en %



Source : CNAF au 31/12/2010 hors étudiants - réalisation de la mission

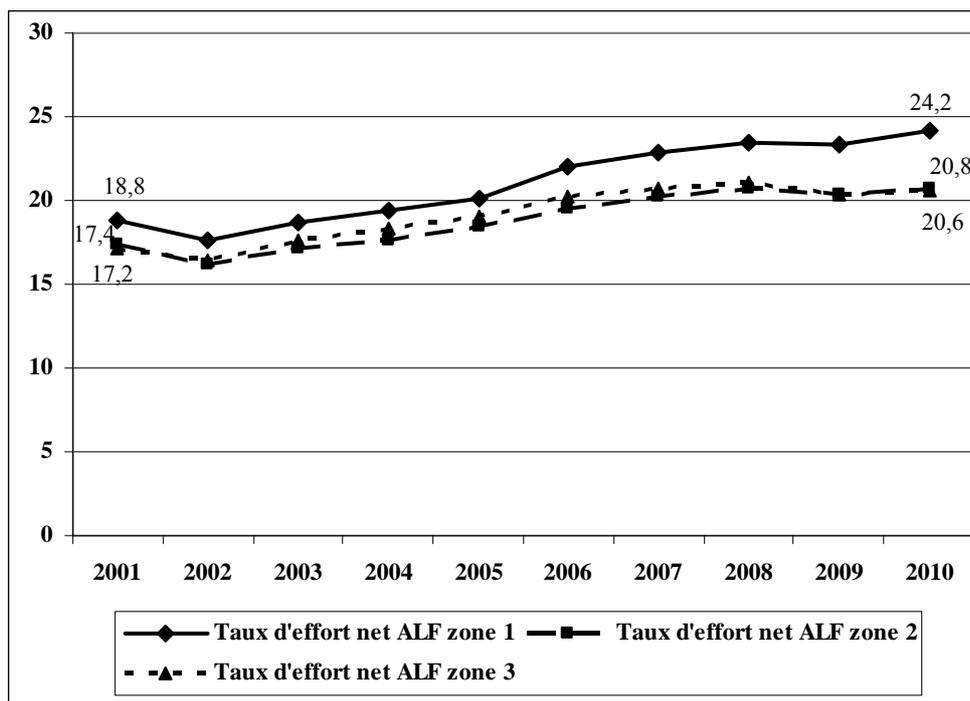
[231] En réalité, cette homogénéité des taux d'effort selon les zones est le résultat d'effets de structure. En observant les taux d'effort nets médians par zone et par type d'aide, on note que les taux d'effort des bénéficiaires de l'ALS et de l'ALF, habitant dans le parc privé, sont supérieurs en zone 1 par rapport aux autres zones, et tout particulièrement pour les bénéficiaires de l'ALS, dont le taux d'effort net médian en zone 1 atteint plus de 42 %. En revanche, en APL, les taux d'effort nets sont égaux quelle que soit la zone.

Graphique 18 : Taux d'effort nets médians en ALS selon les zones, en %



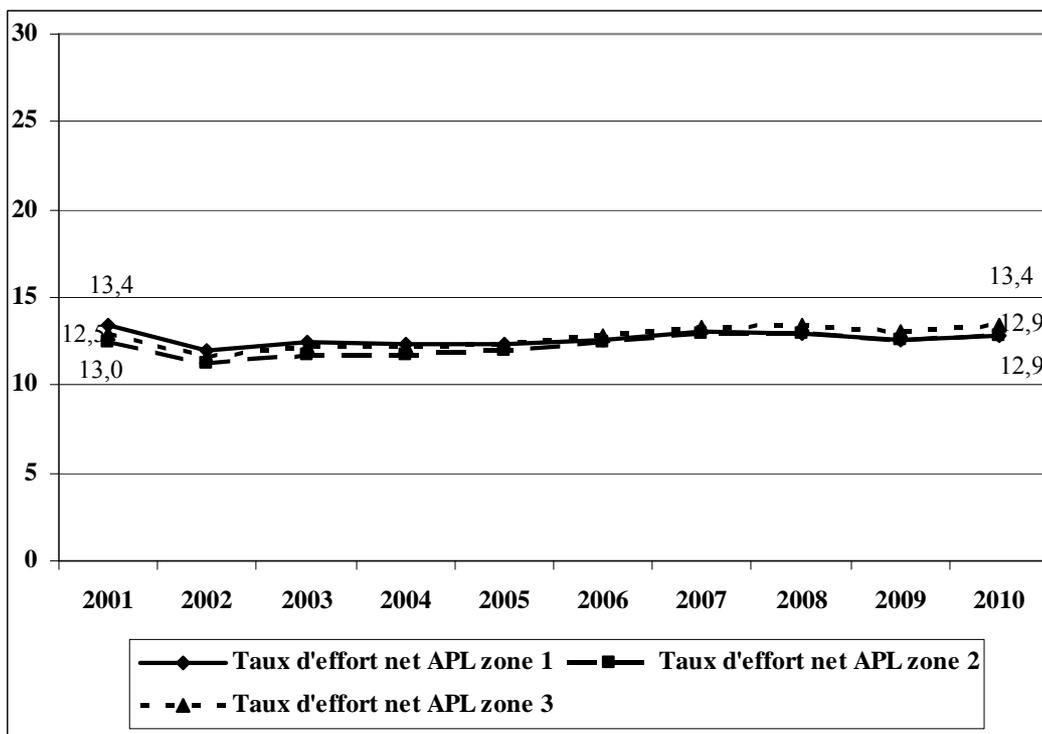
Source : CNAF au 31/12/2010, hors étudiants

Graphique 19 : Taux d'effort nets médians en ALF selon les zones, en %



Source : CNAF au 31/12/2010, hors étudiants

Graphique 20 : Taux d'effort nets médians en APL selon les zones, en %



Source : CNAF au 31/12/2010, hors étudiants

[232] Ainsi, c'est en raison d'une plus grande présence de bénéficiaires de l'APL en zone 1 que le taux d'effort médian dans cette zone reste proche de celui des autres zones (alors que la zone 1 ne rassemble que 15,7 % de l'ensemble des bénéficiaires, elle accueille 18,5 % des bénéficiaires de l'APL et seulement 12,9 % des bénéficiaires de l'ALS).

[233] La faiblesse des loyers plafonds par rapport aux loyers de marché en zone 1 pour les personnes habitant le parc privé peut s'illustrer également à travers des cas-types présentés ci-dessous : à configuration familiale et revenus identiques, les taux d'effort nets en zone 1 dans le parc privé sont systématiquement supérieurs aux taux d'effort nets en zone 2 et 3, les écarts étant particulièrement importants pour les personnes sans ressources (c'est-à-dire bénéficiant du RSA socle) et isolées.

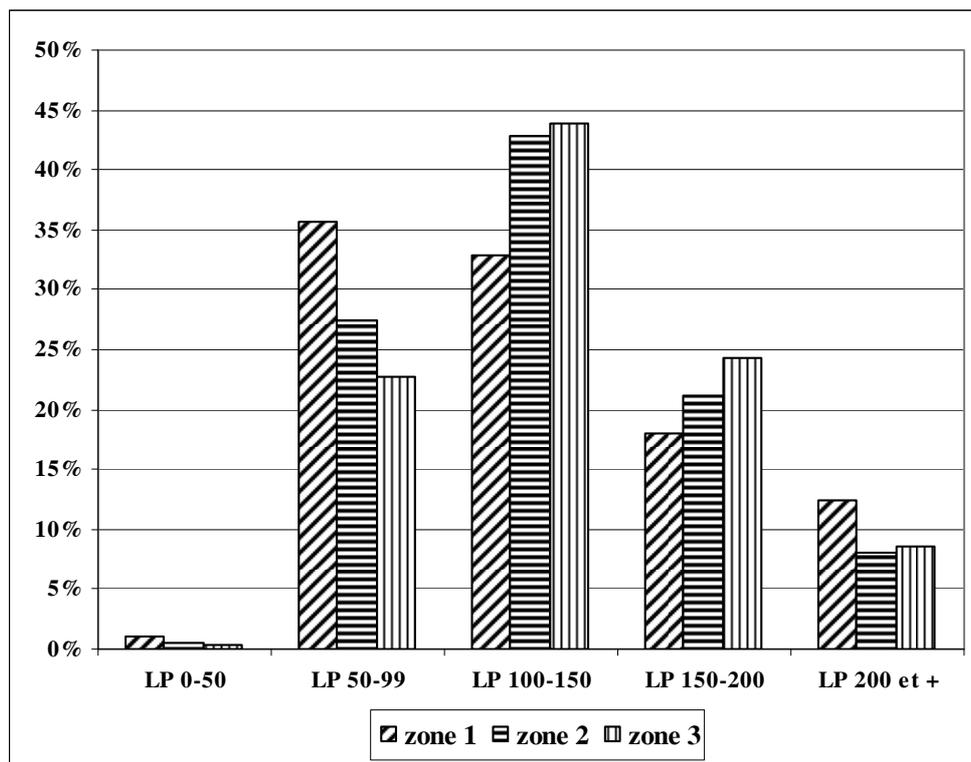
Tableau 17 : Taux d'effort net des aides (hors charges) pour des cas types de ménages en fonction du loyer réel moyen (hors charges) des allocataires, en 2001 et 2010

			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 %	10 %	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	4 %
		Parc privé	34 %	54 %	31 %	48 %	13 %	33 %	14 %	30 %
	Zone 2	Parc public	8 %	13 %	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	4 %
		Parc privé	26 %	37 %	20 %	33 %	12 %	24 %	9 %	20 %
	Zone 3	Parc public	8 %	13 %	6 %	7 %	4 %	5 %	4 %	4 %
		Parc privé	23 %	32 %	20 %	29 %	14 %	23 %	12 %	20 %
SMIC	Zone 1	Parc public	23 %	27 %	20 %	18 %	11 %	10 %	12 %	9 %
		Parc privé	34 %	43 %	33 %	35 %	20 %	27 %	22 %	24 %
	Zone 2	Parc public	23 %	26 %	19 %	19 %	11 %	10 %	12 %	9 %
		Parc privé	32 %	37 %	28 %	32 %	19 %	23 %	21 %	22 %
	Zone 3	Parc public	24 %	25 %	19 %	19 %	10 %	11 %	12 %	9 %
		Parc privé	31 %	35 %	29 %	30 %	18 %	21 %	19 %	21 %
Point de sortie des aides	Zone 1	Parc public	24 %	28 %	22 %	24 %	16 %	20 %	17 %	19 %
		Parc privé	36 %	43 %	32 %	37 %	22 %	33 %	25 %	29 %
	Zone 2	Parc public	23 %	28 %	22 %	22 %	16 %	20 %	17 %	19 %
		Parc privé	33 %	39 %	30 %	34 %	23 %	28 %	21 %	28 %
	Zone 3	Parc public	24 %	27 %	21 %	21 %	15 %	19 %	16 %	18 %
		Parc privé	31 %	37 %	29 %	31 %	22 %	27 %	21 %	27 %

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

[234] On retrouve cette spécificité de la zone 1 si l'on observe la proportion des bénéficiaires d'une aide au logement qui paient un loyer supérieur au loyer plafond. En proportion, (graphique ci-dessous) on compte davantage de bénéficiaires d'une aide au logement payant un loyer deux fois supérieur au loyer plafond en zone 1 ; en revanche, on y trouve aussi une sur-représentation d'allocataires payant un loyer inférieur au loyer plafond qui s'explique par l'importante proportion des bénéficiaires de l'APL en zone 1.

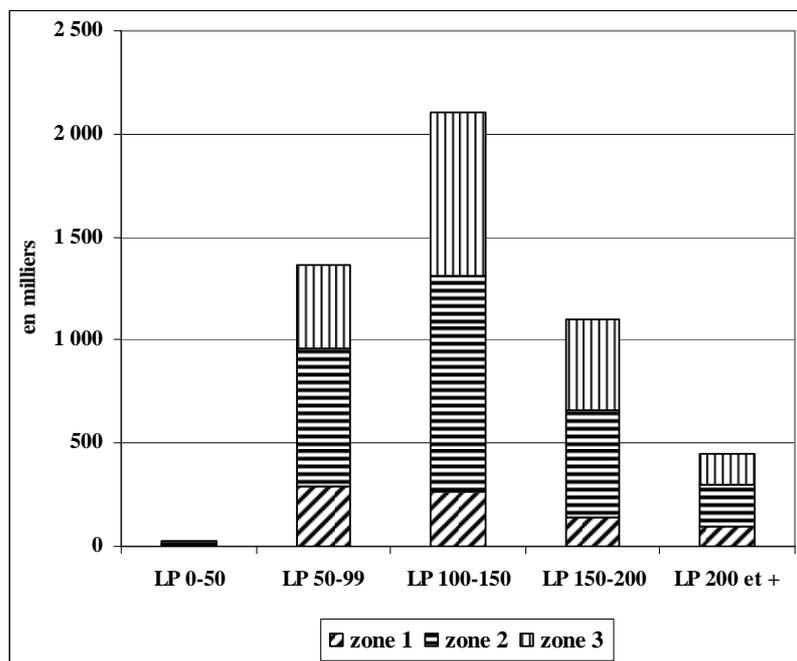
Graphique 21 : Proportion, au sein de chaque zone, de bénéficiaires d'une aide au logement selon leur niveau de loyer rapporté au loyer plafond (LP), en %



Source : CNAF, calculs mission, au 31/12/2010 hors étudiants. Lecture : Fin 2010, 18 % des bénéficiaires en secteur locatif de la zone 1 ont un loyer réel compris entre 150 et 200 % du loyer plafond. Ce sont 22 % des bénéficiaires de zone 2 et 28 % des bénéficiaires de zone 3.

[235] En revanche, en valeur absolue (graphique suivant), le nombre de ménages bénéficiaires payant un loyer réel supérieur au loyer plafond est plus élevé en zones 2 et 3 qu'en zone 1. Au sein de ces zones, on trouve en effet la majorité des allocataires qui paient un loyer supérieur au loyer plafond.

Graphique 22 : Répartition des allocataires selon leur niveau de loyer rapporté au loyer plafond (LP), par zone, en milliers



Source : CNAF, calculs mission, au 31/12/2010 hors étudiants. Lecture : Fin 2010, plus de 2 millions de bénéficiaires d'une aide au logement paient un loyer d'un niveau compris entre 100 % et 150 % du loyer plafond. Parmi eux, une minorité habite en zone 1, et une majorité en zone 2.

[236] Compte-tenu des modalités de calcul de l'aide, le niveau des loyers réels par rapport aux loyers plafonds est déterminant pour les taux d'effort. Ces différences entre zones se doublent donc d'inégalités similaires pour les taux d'effort.

2.2.2.2. A l'intérieur des zones on observe une concentration des allocataires supportant des taux d'effort élevés dans un nombre limité de communes

[237] Si les écarts entre zones illustrent les faiblesses du barème actuel, la résolution de cette difficulté ne réglerait que très partiellement le problème de l'inadéquation du barème à la réalité des marchés du logement. L'actuelle division en zones qui, hors Ile de France, ne reconnaît que deux zones est trop générale pour être adaptée aux marchés locaux. Les prix des loyers comme les taux d'effort des ménages varient en effet considérablement à l'échelle locale.

[238] La mission a obtenu de la CNAF, pour l'ensemble des communes de France par type d'aide et pour l'ensemble d'entre elles, le nombre d'allocataires d'aides personnelles, le taux d'effort net médian et le loyer médian. En limitant l'analyse aux communes comportant plus de 100 allocataires afin de garantir une certaine représentativité aux données, il est possible de constater une très grande dispersion des taux d'effort d'une commune à l'autre.

[239] Ainsi, pour un taux d'effort net médian moyen de 20,8 % sur ces communes, l'écart type de taux d'effort est de 5,1 %, ce qui traduit une dispersion assez forte représentant 25 % de la moyenne. Pour les loyers nets médians, l'écart type est de 60 euros pour un loyer net médian moyen de 368 euros.

[240] Si l'on compare la dispersion des taux d'effort entre communes d'une même zone, la différence de situation entre zones ressort à nouveau avec une dispersion supérieure en zone 1 puis en zone 2, la zone 3 paraissant la plus homogène.

Tableau 18 : Dispersion des taux d'effort net médians moyens entre communes comportant plus de 100 allocataires, par zone

	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Ecart type	6,13 %	5,56 %	4,64 %

Source : CNAF - calculs de la mission

- [241] Sur les 4 211 communes comportant plus de 100 allocataires, le loyer net médian moyen⁷⁵ 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 médian 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. Le niveau de loyer détermine donc assez largement les taux d'effort au niveau local.
- [242] Localement, il est donc possible de distinguer des territoires où les allocataires supportent des taux d'effort difficilement soutenables et où les loyers sont globalement plus élevés d'autres où le prix des loyers permet des taux d'effort assez modérés.
- [243] Les zones où les allocataires supportent des taux d'effort élevés sont relativement concentrées. Ainsi les 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 - 14 arrondissements sur 20 - Toulouse, Marseille - 7 arrondissements sur 16 - Nice, Lyon - 6 arrondissements sur 13 - et Bordeaux) en rassemblent plus de 36 %.

2.2.3. Un mouvement général de territorialisation des politiques d'aide au logement des ménages

- [244] Constatant les difficultés rencontrées par les ménages modestes pour se loger, les collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs d'aides locales, soit au titre de leurs compétences légales, soit au titre de leurs compétences facultatives, qui viennent compléter les aides personnelles au logement servies par les CAF.
- [245] C'est le rôle en premier lieu des fonds de solidarité logement (FSL), créés en 1991 et décentralisés auprès des conseils généraux en 2004. Les fonds de solidarité logement ont vocation à aider financièrement les ménages connaissant des difficultés d'accès au logement, ou de maintien dans leur logement, de manière ponctuelle. Ils regroupent également des fonds d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone. Les publics prioritaires sont définis dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), co-pilotés par l'Etat et le conseil général. En 2008, dernière statistique disponible, les FSL ont distribué environ 66 M€ d'aides à l'accès au logement à 118.000 bénéficiaires, et 62 M€ d'aides au maintien à près de 65.000 bénéficiaires⁷⁶. Les données sont estimées car depuis la décentralisation les départements ne communiquent pas de manière exhaustive les données d'activité des FSL au ministère.
- [246] Les aides des FSL sont également complétées par des aides locales facultatives servies par les communes, les intercommunalités, et les CCAS. D'après une enquête réalisée en 2010 par le Centre d'études de l'emploi auprès de 428 communes, rassemblant plus de 24 millions d'habitants, et 382 établissements publics de coopération intercommunale⁷⁷, 70 % des répondants disent proposer une aide au loyer pour les ménages pauvres, et 75 % une aide au paiement des charges.

⁷⁵ C'est-à-dire la moyenne des loyers médians, pondérée par le nombre d'allocataires de chaque commune.

⁷⁶ Source Ministère du logement.

⁷⁷ « Ce que font les villes pour les ménages pauvres », premiers résultats d'une enquête nationale sur les communes de plus de 20.000 habitants, Denis ANNE, Céline EMOND, Yannick L'HORTY, Centre d'études de l'emploi, octobre 2010

- [247] A Paris, le centre d'action sociale de la ville a mis en place plusieurs allocations dénommées « Paris logement », réservée aux locataires aux revenus modestes qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus à leur loyer, « Paris logement familles » et « Paris logement familles monoparentales » (en tout 35 401 bénéficiaires fin 2010). Ces aides, attribuées sous conditions de ressources ou de taux d'effort, ont vocation à compléter les aides personnelles considérées comme insuffisantes au regard de la situation parisienne.
- [248] L'implication des collectivités territoriales pour compléter les aides légales versées par les CAF est cohérente avec les responsabilités croissantes qui sont les leurs en matière de politique du logement et de l'habitat. En effet, depuis 2004, en application de la loi libertés et responsabilités locales, l'Etat a proposé aux intercommunalités et aux conseils généraux d'exercer par délégation, des compétences en matière de construction de logements sociaux et d'amélioration de l'habitat ancien. Ce mécanisme, appelé délégation des aides à la pierre, a fait l'objet récemment d'une évaluation par la Cour des comptes⁷⁸, qui indique que près de la moitié de la population en métropole est couverte par ces accords de délégation des aides à la pierre. La Cour relève que ce mécanisme a permis, s'agissant de la construction de logements sociaux, de « *mieux mobiliser les énergies sur le terrain et de rassembler des moyens financiers accrus* ». Elle relève toutefois que la mise en œuvre de ce dispositif de délégation n'a pas permis de résoudre la dichotomie entre les compétences de l'échelon communal en matière d'urbanisme et les compétences en matière d'habitat des intercommunalités.
- [249] L'implication des collectivités locales se matérialise également à travers le développement d'outils de connaissance affinés des parcs de logement, des difficultés de logement et des moyens d'y remédier sur les divers marchés. La Cour des comptes relève par exemple que dans certaines régions, les besoins de logement des ménages modestes ont fait l'objet d'études spécifiques et ont été pris en compte pour orienter la programmation des aides à la pierre déléguées. La mission a également relevé au cours de ses déplacements dans le Morbihan et dans l'Hérault, la qualité des travaux effectués par les associations d'informations sur le logement (ADIL) pour caractériser les marchés locaux de l'habitat.
- [250] Cette évolution pourrait suggérer que les collectivités délégataires des aides à la pierre seraient les mieux à même de piloter des systèmes d'aides personnelles décentralisés, avec des barèmes différenciés selon les marchés locaux. La mission ne préconise pourtant pas cette piste, pour plusieurs raisons.
- [251] D'une part, il est possible d'affiner le barème des aides personnelles pour mieux prendre en compte les agglomérations où les bénéficiaires supportent des taux d'effort élevés, tout en maintenant le caractère national des prestations.
- [252] D'autre part, la décentralisation d'une charge financière de 16 milliards d'euros apparaît difficile à conduire dans le contexte actuel d'évolution des finances locales ; elle impliquerait un transfert de ressources fiscales ou le développement de ressources fiscales propres considérable, amenant à réformer profondément l'architecture actuelle.

⁷⁸ « Les aides à la pierre, l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements », Cour des comptes mai 2011

[253] Enfin, si pour limiter le transfert, il était envisagé de séparer les aides en deux volets, un socle garanti par la solidarité nationale, et un complément versé par les collectivités pour adapter l'aide aux marchés locaux, la mission relève que cette dichotomie entraînerait nécessairement une évolution différenciée des deux niveaux d'aide, eu égard aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques tant nationales que locales. En outre, une telle proposition, évoquée lors de la révision générale des politiques publiques consacrée aux politiques de la ville et du logement, aboutirait à déconnecter une partie de l'aide, son volet national, de la réalité des logements occupés par les ménages. La mission considère, au contraire, que l'affectation de l'aide doit être conservée au regard des nombreux avantages qu'elle apporte⁷⁹.

2.3. Dans le parc locatif social, malgré la maîtrise de l'offre et des loyers, les aides personnelles ne jouent plus suffisamment leur rôle de solvabilisation des ménages modestes

2.3.1. Dans le parc social, la combinaison des aides à la pierre et de l'aide personnelle vise à procurer aux ménages modestes un logement de qualité compatible avec leurs ressources

[254] Le parc social conventionné, qui représente 18,4 % du parc des résidences principales⁸⁰, a vocation à procurer aux ménages dont les revenus sont inférieurs à un plafond, un logement de qualité à un prix compatible avec leurs ressources. Ce parc donne lieu à une convention prévoyant l'encadrement de la destination des logements (notamment des plafonds de loyer et de ressources) et permettant aux locataires de bénéficier de l'aide personnelle au logement.

[255] L'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation définit ainsi les missions du logement social : « *la construction, l'aménagement et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.* »

[256] Contrairement à d'autres pays européens dans lesquels le logement social est réservé aux ménages les plus défavorisés, la France se caractérise par une conception « généraliste » du logement social, héritée de son histoire, se traduisant par le maintien de critères de ressources larges, même si le législateur est récemment intervenu pour les réduire de 10 %⁸¹ : les plafonds de ressources en vigueur permettent aujourd'hui à 65 % des ménages d'y prétendre. Conformément à sa vocation, l'APL est nettement plus ciblée et ses conditions d'éligibilité couvrent les trois premiers déciles de la répartition des revenus soit environ 30 % de la population.

[257] Ainsi parmi les près de 4 millions de locataires du parc social fin 2010, on dénombre 1 997 000 bénéficiaires d'une aide à la personne en métropole, soit 51 % de ces locataires.

⁷⁹ Sur les avantages de l'affectation, voir le rapport thématique n°3, *la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille*.

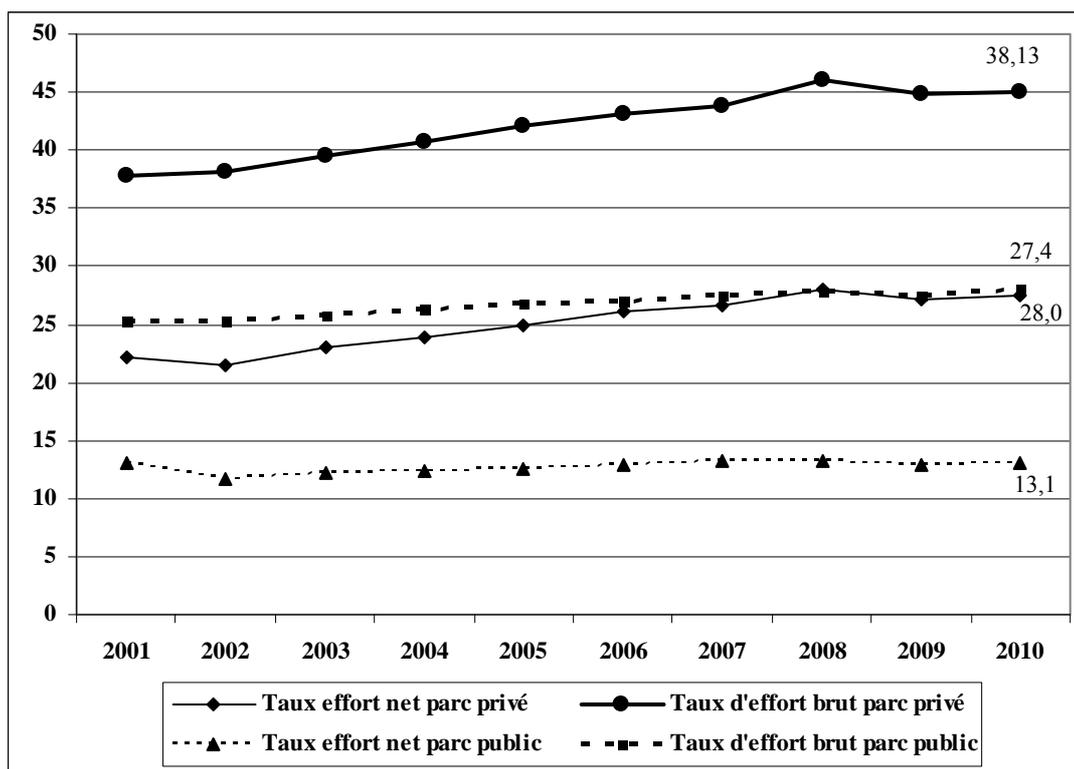
⁸⁰ Source Compte du logement 2010

⁸¹ Par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions

[258] La persistance d'une vision large des critères d'accès au parc social s'accompagne d'une spécialisation croissante de son peuplement, concomitante au développement des aides personnelles. Si l'on considère la seule variable des revenus, il est établi que le parc social ne loge pas que des ménages modestes mais en loge davantage aujourd'hui que dans le passé. Les données issues de l'enquête logement de l'Insee montrent en effet qu'en 1973, 41 % des ménages logés en HLM avaient des revenus inférieurs aux revenus médians de la population, contre 74 % en 2006⁸². D'après Anne Laferrère⁸³, ce phénomène d'appauvrissement résulte cependant plus d'une paupérisation relative qu'absolue : en effet le revenu moyen des locataires du parc social est en fait resté stable sur la période. Ce n'est qu' « à âge égal que l'on constate un appauvrissement relatif de l'ensemble des locataires par rapport aux propriétaires, et une légère paupérisation des habitants HLM par rapport aux autres locataires, surtout en agglomération parisienne ». Par ailleurs, sur le plan sociodémographique, l'occupation du parc social se caractérise par la progression de la part des personnes vivant seules et des familles monoparentales (ces deux catégories représentant 55 % des ménages vivant dans le parc social), et par un vieillissement des locataires.

[259] Au total, la combinaison des aides à la pierre et de l'aide personnelle aboutit à fortement solvabiliser les locataires du parc social : comme indiqué plus haut, le taux d'effort net médian supporté après aide personnelle au logement dans le parc public est de 13 %, alors qu'il atteint plus du double soit 27 % dans le parc privé.

Graphique 23 : Taux d'effort brut et net selon le type de parc des bénéficiaires d'une allocation logement



Source : CNAF, traitement mission ; taux d'effort médian hors charges

⁸² Source Enquête logement de l'Insee, citée par N. Houard, in « Loger l'Europe », chapitre intitulé « un changement de cap vers la résidualisation du logement social ? », Documentation française, 2011.

⁸³ La paupérisation du parc HLM : essai de vision dynamique, Anne Laferrère INSEE septembre 2008

2.3.2. Cet équilibre est toutefois fragilisé aujourd'hui

2.3.2.1. L'articulation entre barème de l'APL et aides à la pierre a perdu en cohérence

- [260] 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. Comme la mission l'a montré plus haut, la contrepartie en a été une diminution sur longue période des aides à la pierre, et donc une action directe moins massive sur les loyers pratiqués par les organismes.
- [261] Comme l'indiquait en mars 2002 un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées⁸⁴, les termes de l'équilibre entre les aides personnelles et les aides à la pierre se sont dégradés au cours du temps, malgré la forte augmentation du volume d'aides personnelles distribuées aux ménages. Ce rapport indique que les programmes mis en service après 1982 et financés en prêt locatif aidé (PLA) sont caractérisés par des loyers beaucoup plus élevés en moyenne que les programmes plus anciens d'avant 1978, induisant un décrochage de l'ordre de 10 % avec les loyers plafonds de l'APL, entièrement supporté par les locataires jusqu'à la création du prêt locatif à usage social (PLUS) en 1999.
- [262] Pour corriger ce déséquilibre les pouvoirs publics ont tout d'abord mis en œuvre des outils financiers spécifiques orientés vers le « très social », avec la création du prêt locatif aidé d'insertion en 1990, du prêt locatif très social en 1995 puis du prêt locatif aidé d'intégration en 1998, finançant la production de logements réservés à des ménages à bas revenus, caractérisés par des loyers de sortie minorés, et bénéficiant d'une aide publique majorée.
- [263] En 1999, la gamme de financements a été simplifiée, avec la création du prêt locatif à usage social (PLUS) et le recentrage du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Cette réforme avait vocation à corriger le décrochage mentionné *supra* entre les loyers du parc récent et les loyers plafonds de l'APL. Elle s'est ainsi accompagnée d'une amélioration des conditions de financement, d'une diminution des loyers-plafonds, et d'une obligation de diversification de l'occupation sociale des programmes financés.
- [264] Les caractéristiques actuelles des différentes aides au logement locatif social sont les suivantes :
- [265] - Le prêt locatif à usage social est aujourd'hui le dispositif le plus fréquemment mobilisé pour financer le logement social ; ses caractéristiques prennent en compte un objectif de mixité sociale. 30 % au moins des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources ne dépassent pas 60 % des plafonds, et 10 % au plus par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 120 % desdits plafonds.
- [266] - Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance des logements locatifs destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et des difficultés sociales ; les plafonds de ressources PLAI n'excèdent pas 60 % des plafonds PLUS mais ne correspondent pas toujours à ce niveau ;
- [267] - Le prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu ; à la différence du PLUS et du PLAI il n'ouvre pas droit à une subvention de l'Etat ; les plafonds de ressources applicables sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30 %.

⁸⁴ Le financement du logement social, Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées, mars 2002

[268] La redéfinition des aides au logement locatif social s'est accompagnée au cours des années 2000, d'un effort important de programmation et de construction, qui s'est accentué en 2005 sous l'effet du plan de cohésion sociale puis en 2010 sous l'effet du plan de relance (+ 70 % de financements entre 2005 et 2010 au total ; +60 % pour les seuls PLUS et PLAI). Un effort particulier a été consacré au développement de l'offre très sociale, la part des PLAI dans la totalité des financements annuels passant de 9,8 % en 2005 à 20 % en 2010.

Tableau 19 : Nombre de logements sociaux neufs financés

(en nombre de logements)

	2005 (réel)	2006 (réel)	2007 (réel)	2008 (réel)	2009 (réel)	2010 Solde plan de relance+LFI (réel)
Total PLUS	45 744	51 102	46 579	49 099	57 355	58 981
PLA-I	7 538	7 672	13 014	17 000	21 634	26 836
Total logements avec subvention État	53 282	58 774	59 593	66 099	78 989	85 817
PLS et PLS privés	23 708	33 098	33 892	33 253	38 379	45 016
Total	76 990	91 872	93 485	99 352	117 368	130 833
Total y compris réalisation de la Foncière logement	81 167	96 367	97 699	104 441	119 842	131 509

Source : données Infocentre SISAL de janvier 2011.

Source : Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi de finances 2012, présenté par F.Scellier, sur la mission Ville et logement

[269] La redéfinition des aides à la pierre intervenue au début des années 2000 n'a toutefois pas suffi à maintenir le pouvoir solvabilisateur de l'APL. Le phénomène de décrochage entre les loyers-plafonds des logements nouvellement construits et ceux de l'APL, observé dans les années 1980 et 1990, s'est à nouveau produit au cours des années 2000.

[270] Pour illustrer le décrochage du pouvoir solvabilisateur de l'APL par rapport aux loyers réellement pratiqués dans le parc social, la mission a comparé le nombre de mètres carré accessibles en 2000 et 2011, dans la limite du loyer plafond de l'APL, selon les zones et les configurations familiales. Pour toutes les zones et toutes les configurations familiales, cette surface baisse. Sans même appliquer la possibilité d'une marge au loyer plafond des programmes de construction, la surface habitable maximale solvabilisée par l'APL baisse de 20 % en zone 1bis pour un isolé ; et de 13 % en zone 2.

Tableau 20 : Surface habitable maximale en mètres carré permettant de respecter les loyers plafonds de l'APL au 1^{er} juillet 2000 et au 1^{er} janvier 2011, pour une opération financée en PLUS

zone	zone 1 bis				zone 2			
année	1 ^{er} juillet 2000 (en m ²)				1 ^{er} juillet 2000 (en m ²)			
marge appliquée au loyer PLUS	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)
isolé	45	39	35	24	45	39	35	24
couple sans enfant	58	51	46	33	60	53	47	34
ménage 2 enfants	81	72	64	47	83	73	66	49

zone	zone 1 bis				zone 2			
année	1 ^{er} janvier 2011 (en m ²)				1 ^{er} janvier 2011 (en m ²)			
Marge appliquée au loyer PLUS	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)
isolé	36	31	27	18	39	34	29	20
couple sans enfant	47	41	36	25	52	46	40	28
ménage 2 enfants	67	59	53	38	72	64	57	42

Tableau 21 : Evolutions en mètres carrés et en pourcentage, de la surface habitable maximale permettant de respecter les loyers plafonds de l'APL entre le 1^{er} juillet 2000 et le 1^{er} janvier 2011 pour une opération financée en PLUS

zone	zone 1 bis				zone 2			
année	Evolution entre 2000 et 2011, en m ²				Evolution entre 2000 et 2011, en m ²			
Marge appliquée au loyer PLUS	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)
isolé	-9	-8	-8	-6	-6	-5	-6	-4
couple sans enfant	-11	-10	-10	-8	-8	-7	-7	-6
ménage 2 enfants	-14	-13	-11	-9	-11	-9	-9	-7

zone	zone 1 bis				zone 2			
année	Evolution entre 2000 et 2011, en %				Evolution entre 2000 et 2011, en %			
Marge appliquée au loyer PLUS	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)	0 %	10 %	20 %	50 % (PLS)
isolé	-20 %	-21 %	-23 %	-25 %	-13 %	-13 %	-17 %	-17 %
couple sans enfant	-19 %	-20 %	-22 %	-24 %	-13 %	-13 %	-15 %	-18 %
ménage 2 enfants	-17 %	-18 %	-17 %	-19 %	-13 %	-12 %	-14 %	-14 %

Source : DHUP pour la mission. Le tableau se lit ainsi : pour une opération financée en PLUS en zone 1bis, au loyer maximum avec une marge de 10 %, la surface habitable maximale est de 72 m² en 2000 ; elle n'est plus que de 59 m² en 2011 soit 13 m² de moins (une diminution de 18 %). La zone 1bis recouvre Paris et les communes limitrophes ; la zone 2 recouvre les communes de la grande couronne d'Ile de France et les agglomérations de plus de 100.000 habitants.

[271] Les raisons de ce décrochage tiennent aux modalités de pilotage et de définition des barèmes respectifs des aides à la pierre et de l'aide personnelle.

2.3.2.2. Les modalités de définition et de pilotage de l'offre nouvelle de logements sociaux ne permettent pas de s'assurer du maintien du pouvoir solvabilisateur de l'APL.

[272] Les barèmes respectifs des aides à la pierre et de l'aide personnelle ne sont pas conçus pour être aisément comparables, et ne font pas l'objet d'un pilotage intégré.

➤ S'agissant des loyers-plafonds :

[273] Pour l'aide à la pierre, le loyer plafond est un loyer d'équilibre, exprimé en euros par mètres carrés, calibré au moment de la construction de manière à permettre, à niveau d'aide publique donné, une couverture des prix de revient compatible avec les objectifs d'accessibilité sociale. Ce loyer plafond peut faire l'objet de modulations, pour tenir compte, pour une même opération de construction, des caractéristiques de chaque logement (taille et situation dans l'immeuble)⁸⁵. Il peut également faire l'objet de majorations accordées par l'Etat, sur les zones hors délégation de compétence, ou par les délégataires⁸⁶, pour faciliter l'équilibre des opérations, en fonction de critères tels que la qualité d'isolation, le mode de chauffage, la localisation. Ces majorations sont encadrées à 12 % pour les immeubles sans ascenseur⁸⁷ ; elles peuvent atteindre 20 % pour les délégataires.

[274] La définition nationale du barème des aides à la pierre laisse donc une certaine latitude pour la fixation des loyers d'équilibre et ne préjuge pas entièrement des loyers réellement pratiqués. Comme le mentionnait un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable portant sur les conditions d'accès au logement social des publics prioritaires⁸⁸, les majorations accordées ne grèvent pas le budget de l'Etat et la tentation est grande de les accorder pour ne pas compromettre les objectifs quantitatifs de construction des logements sociaux.

[275] A la connaissance de la mission, il n'y a pas d'étude générale menée sur les conditions dans lesquelles ces majorations sont accordées, ni sur leur impact sur les loyers. Les systèmes d'information du ministère ont été conçus pour la gestion des aides à la pierre; ils connaissent donc bien les logements financés, en flux, mais mal la réalisation physique des opérations (mise en chantier, achèvement des travaux, mise en location). Quant aux loyers pratiqués dans le parc social, indépendamment du flux des constructions nouvelles, ils ne sont connus qu'au moyen d'une enquête menée tous les ans auprès des bailleurs (l'enquête EPLS, enquête sur le parc locatif social, réformée en 2011 pour devenir le répertoire du parc locatif des logements sociaux). Par ailleurs la surface de référence pour mesurer ces loyers est une donnée réglementaire dont les modalités de calcul ont évolué dans le temps. Ainsi dans l'enquête EPLS les loyers sont calculés de manière différente (en mètres carré de surface corrigée, de surface utile ou de surface habitable) selon le type de logements. Dans cet ensemble, l'impact des majorations accordées n'est pas suivi ni même lisible.

[276] Le loyer plafond de l'APL est quant à lui exprimé en euros mensuels, sans référence à la surface du logement. Pour pouvoir mesurer le pouvoir solvabilisateur de l'APL il faut donc établir une correspondance implicite entre la composition du ménage et la surface de son logement. Compte-tenu du caractère implicite de l'articulation entre loyer HLM (en mètre carré) et loyer plafond APL (en loyer global), celle-ci est difficilement suivie.

⁸⁵ Le respect du plafonnement de loyer est apprécié à l'échelle de l'opération, sur la base de la somme des loyers de chaque logement rapportée à la surface utile de l'opération.

⁸⁶ Les collectivités locales que sont les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) et les départements peuvent conclure avec l'Etat une convention de délégation de compétence leur permettant de prendre toutes les décisions relatives aux aides à la pierre – article L 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation

⁸⁷ 18 % pour les immeubles avec ascenseur

⁸⁸ *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, février 2010, CGEDD rapport présenté par Isabelle Massin, Marc Prévôt, Patrick Laporte.

[277] Par ailleurs, 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'Île 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'Île de France.

[278] Au total les loyers initiaux des logements sociaux sont calculés selon des modalités complexes sans lien direct avec les loyers plafonds de l'APL, et leur suivi dans le temps est insuffisant pour permettre la vérification de leur cohérence sur les diverses composantes du parc. .

➤ S'agissant des plafonds de ressources :

[279] Les plafonds de ressources des aides à la pierre et des aides à la personne sont de niveaux différents, ce qui est conforme à la vocation ciblée de l'APL. Ils pourraient toutefois être définis de manière homogène et comparable. Or comme le montrent les tableaux ci-dessous, il n'y a pas de correspondance automatique entre les plafonds de ressources de l'APL et ceux du logement social, en PLUS ou en PLAI. Si en zones 2 et 3, on observe une certaine constance (le plafond APL se situe environ à 60 % du PLUS et 100 % du PLAI), en région parisienne, les plafonds de ressources de l'APL sont nettement plus resserrés par rapport aux plafonds d'éligibilité aux logements PLUS, mais également PLAI. En région Ile de France l'éligibilité à l'APL est donc plus restrictive que l'éligibilité aux logements PLAI pourtant destinés aux ménages cumulant des difficultés économiques et sociales.

Tableau 22 : Plafonds de ressources de l'APL et équivalence en taux de plafond de ressources pour l'accès aux logements financés en PLUS (prêts locatifs à usage social)

	Zone 1 bis		Zone 1		Zone 2		Zone 3	
	Plaf.ress	%PLUS	Plaf.ress	%PLUS	Plaf.ress	%PLUS	Plaf.ress	%PLUS
Personne seule	1 213 €	60 %	1 213 €	60 %	1 130€	64 %	1 093€	62 %
Couple ss enfant	1 463€	48 %	1 463€	48 %	1 380€	59 %	1 333€	57 %
Couple 1 enfant	1 861€	47 %	1 861€	51 %	1 769€	63 %	1 704€	60 %
Isolé 1 enfant	1 861€	47 %	1 861€	51 %	1 769€	63 %	1 704€	60 %
Couple 2 enfants	2 213€	47 %	2 213€	51 %	2 102€	62 %	2 028€	59 %
Isolé 2 enfants	2 213€	47 %	2 213€	51 %	2 102€	62 %	2 028€	59 %

Source : Mission à partir des barèmes publiés par le ministère du logement ; les plafonds de ressources APL sont indiqués en euros par mois avant abattement fiscal de 10 % ; pour les rapporter aux plafonds de ressources du PLUS (définis en termes de revenu fiscal de référence) l'abattement fiscal a été appliqué.

Tableau 23 : Plafonds de ressources de l'APL et équivalence en taux de plafond ressources pour l'accès aux logements financés en PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration)

	Zone 1 bis		Zone 1		Zone 2		Zone 3	
	Plaf.ress	%PLAI	Plaf.ress	%PLAI	Plaf.ress	%PLAI	Plaf.ress	%PLAI
Personne seule	1 213 €	106 %	1 213 €	109 %	1 130€	116 %	1 093€	112 %
Couple ss enfant	1 463€	81 %	1 463€	81 %	1 380€	98 %	1 333€	94 %
Couple 1 enfant	1 861€	78 %	1 861€	85 %	1 769€	104 %	1 704€	100 %
Isolé 1 enfant	1 861€	78 %	1 861€	85 %	1 769€	104 %	1 704€	100 %
Couple 2 enfants	2 213€	85 %	2 213€	92 %	2 102€	111 %	2 028€	107 %
Isolé 2 enfants	2 213€	85 %	2 213€	92 %	2 102€	111 %	2 028€	107 %

Source : Mission à partir des barèmes publiés par le ministère du logement ; les plafonds de ressources APL sont indiqués en euros par mois avant abattement fiscal de 10 % ; pour les rapporter aux plafonds de ressources du PLUS (définis en termes de revenu fiscal de référence) l'abattement fiscal a été appliqué.

[280] Les deux barèmes ne sont donc pas conçus pour être aisément comparables.

[281] Ils ne font pas non plus l'objet d'un pilotage commun.

[282] La DHUP a indiqué à la mission ne pas tenir de tableau de bord permettant de suivre la cohérence entre les loyers plafonds des aides à la personne et les loyers plafonds 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* »⁸⁹ ; 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.

[283] Enfin, les modalités d'actualisation des barèmes diffèrent : les loyers-plafonds de l'APL ne sont revalorisés automatiquement selon l'indice de référence des loyers que depuis 2008⁹⁰. Auparavant, ils étaient revalorisés annuellement en loi de finances selon des modalités variables ; à deux reprises au cours de la décennie, entre 2003 et 2004, puis entre 2005 et 2006, ils n'ont pas été revalorisés et ne l'ont été que de 1 % pour 2012. La revalorisation des loyers-plafonds des différentes aides à la pierre, applicables chaque année aux nouvelles conventions, a été calculée sur des critères propres, sans rapport avec celle de l'APL.

2.3.3. La dégradation du pouvoir solvabilisateur de l'APL a des effets négatifs sur l'accès au parc social et sur l'objectif de mixité qui lui est assigné

[284] Le décrochage du pouvoir solvabilisateur de l'APL a des conséquences négatives sur la situation des locataires en place, mais plus encore sur les conditions d'accès au parc social et sur la réalisation de l'objectif de mixité sociale prévu par la loi.

2.3.3.1. Sur la situation des locataires en place

[285] Le nombre de locataires du parc social bénéficiaires de l'APL acquittant un loyer supérieur au loyer plafond de l'APL est élevé. En 2010, cette proportion atteint 52 % ; ce sont particulièrement les personnes isolées qui sont dans cette situation, pour les deux tiers d'entre elles.

Tableau 24 : Locataires du parc social acquittant un loyer supérieur au loyer plafond de l'APL fin 2010

	Ménages bénéficiaires d'une APL	Ménages dont le loyer est supérieur au loyer plafond de l'APL	Pourcentage
Isolés sans personne à charge	772 093	517 230	67 %
Isolés avec personne(s) à charge	538 578	222 182	41 %
Couples sans personne à charge	147 401	83 898	57 %
Isolés avec personne(s) à charge	492 365	187 330	38 %
Total	1 950 437	1 010 640	52 %

Source : Union sociale de l'habitat, pour la métropole fin 2010

⁸⁹ 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

⁹⁰ Voir sur ce point le chapitre XX

- [286] Un certain nombre de ces ménages dont le loyer dépasse le loyer plafond de l'APL sont vraisemblablement constitués de personnes âgées isolées demeurées dans leur logement après le départ de leurs enfants : le loyer plafond de l'APL étant familialisé, il a baissé alors que la quittance demeurait la même.
- [287] Malgré un taux d'effort net médian des locataires du parc HLM, bien plus favorable que celui des locataires du parc privé, et stable autour de 13 % entre 2001 et 2010, un certain nombre d'allocataires d'une aide personnelle y supportent des taux d'effort supérieurs à 33 %.
- [288] D'après les statistiques de la CNAF, 150 000 bénéficiaires de l'APL seraient dans cette situation bien que logés dans un parc dont les loyers sont conventionnés. La fragilité du décompte des ressources⁹¹ dans les statistiques fournies par la CNAF et notamment l'existence de locataires dont les ressources sont nulles, invite à ne pas retenir un chiffre définitif. Néanmoins, même en excluant les allocataires du premier quartile de revenus (et donc ceux dont les ressources sont nulles), les statistiques de la CNAF dénombrent encore près de 65 000 ménages dont le taux d'effort est supérieur à 33 % dans le parc conventionné. Il s'agit en outre d'un taux d'effort hors charges ; or comme le montre le rapport portant sur l'efficacité sociale des aides, les charges moyennes dans le parc public sont supérieures aux charges dans le parc privé, pouvant ainsi majorer le taux d'effort de plus de 11 points.
- [289] 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.

Tableau 25 : 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.

			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 %	10 %	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	4 %
	Zone 2	Parc public	8 %	13 %	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	4 %
	Zone 3	Parc public	8 %	13 %	6 %	7 %	4 %	5 %	4 %	4 %
SMIC	Zone 1	Parc public	23 %	27 %	20 %	18 %	11 %	10 %	12 %	9 %
	Zone 2	Parc public	23 %	26 %	19 %	19 %	11 %	10 %	12 %	9 %
	Zone 3	Parc public	24 %	25 %	19 %	19 %	10 %	11 %	12 %	9 %
Point de sortie des aides	Zone 1	Parc public	24 %	28 %	22 %	24 %	16 %	20 %	17 %	19 %
	Zone 2	Parc public	23 %	28 %	22 %	22 %	16 %	20 %	17 %	19 %
	Zone 3	Parc public	24 %	27 %	21 %	21 %	15 %	19 %	16 %	18 %

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

- [290] 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 %.

⁹¹ Sur ce point voir le rapport thématique n°1, *l'efficacité sociale des aides personnelles au logement*

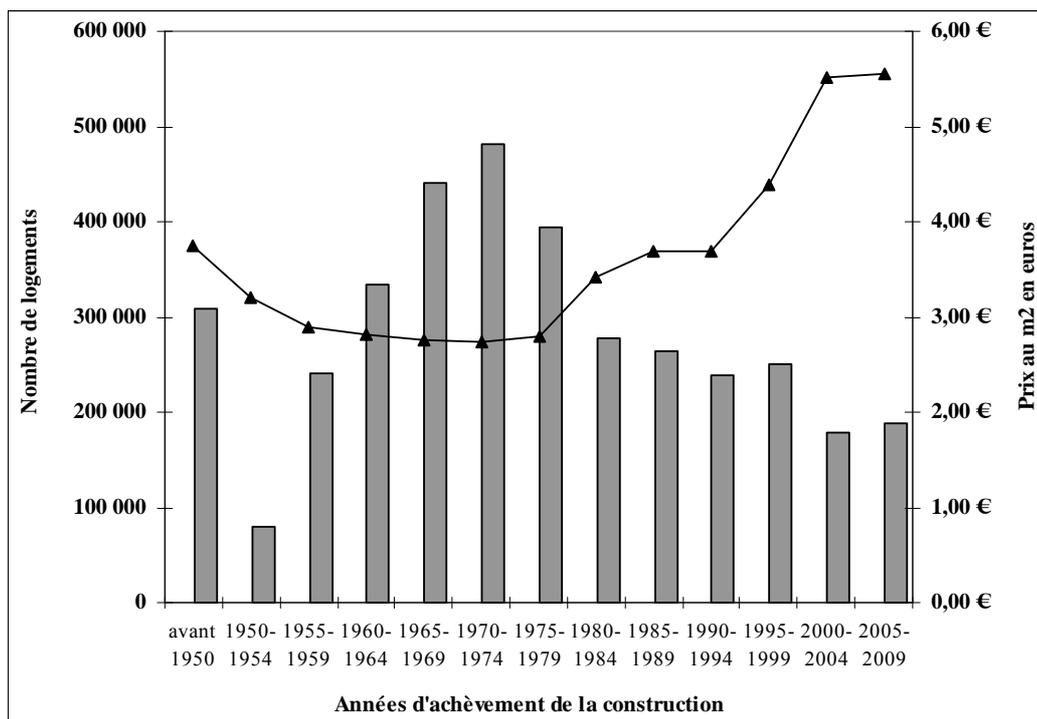
2.3.3.2. Sur les conditions d'accès au parc social et l'objectif de mixité

- [291] Le décrochage de la part des loyers effectivement solvabilisée par l'APL a des conséquences sur les conditions dans lesquelles sont attribués les logements sociaux.
- [292] Le tiers payant étant obligatoire pour l'APL, les commissions d'attribution se prononcent sur la capacité du futur locataire à payer un loyer net de l'aide personnelle. Comme une mission précédente du CGEDD⁹² l'avait relevé, les pratiques des bailleurs sociaux, quant aux modes de calcul du taux d'effort maximal étaient très diverses à ce sujet. Un décret complété par arrêté⁹³ est venu préciser récemment que le taux d'effort pris en compte par les commissions d'attribution doit faire figurer, au numérateur, l'aide personnelle en déduction du loyer dû.
- [293] De manière générale, les règlements intérieurs des commissions d'attribution fixent à 30 % le taux d'effort net maximal ; cette règle est souvent complétée par la prise en compte du reste à vivre des ménages candidats et la prise en compte d'autres considérations comme la capacité à conserver ou retrouver un emploi. L'objectif des commissions d'attribution est légitimement de s'assurer que les locataires disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter de leur loyer et prévenir ainsi les impayés. Mais, d'après le rapport du CGEDD précité, ces seuils ne sont pas nécessairement connus des réservataires, ni fixés dans un document public et transparent. Ils peuvent devenir des seuils d'exclusion alors même que les ménages candidats supportent, dans le parc privé, des taux d'effort bien supérieurs. Les procédures d'attribution restent donc assez peu transparentes et la multiplication des filières d'attribution prioritaire a encore complexifié les modalités d'accès.
- [294] Par ailleurs, une part significative de l'offre de logement social est financièrement inaccessible aux personnes à faibles ressources qui ne sont solvabilisées par l'APL que dans l'offre nouvelle très sociale (PLAI) ou dans l'offre ancienne à faible loyer, souvent située dans des quartiers peu attractifs.
- [295] Les loyers pratiqués aujourd'hui dans le parc social sont encore très majoritairement déterminés par les générations successives de financement et de conventionnement, ce qu'illustre le graphique ci-dessous. La majorité du parc existant à bas loyer est ancienne et date d'avant la réforme de 1977 (voir graphique ci-dessous).

⁹² Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires, Conseil général de l'environnement et du développement durable, février 2010, rapport présenté par Isabelle Massin, Marc Prévôt, Patrick Laporte

⁹³ 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](#)

Graphique 24 : Répartition des logements et des loyers du parc social en fonction de leur date de construction



Source : Ministère du logement, service Soes, enquête EPLS, calculs mission, loyers exprimés en surface corrigée

- [296] La progression récente de la construction de logements en PLAI n'a pas permis de modifier structurellement la composition du parc à bas loyer : le nombre de logements financés en PLAI (à la fois récents et moins chers) ne représente aujourd'hui que 4 % du parc existant.

Tableau 26 : Répartition des logements selon leur type de financement

type de financement	nombre de logements	part en %
Avant 1977	2 070 518	54 %
PLAI ou assimilés	166 668	4 %
PLUS ou assimilés	1 231 003	32 %
PLS ou assimilés	91 269	2 %
Autre après 1977	264 242	7 %
Total	3 823 700	100 %

Source : Ministère du logement, service Soes, enquête EPLS, calculs mission

- [297] Le pouvoir solvabilisateur de l'APL est donc fortement lié à l'ancienneté du parc, ce qui peut avoir effet de renforcer des processus de relégation des ménages les plus modestes dans les segments du parc social les moins valorisés.

- [298] 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.
- [299] 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 relogés doivent être adaptés à leurs revenus. Il s'agit pour cela :
- pour les ménages les plus modestes, sous plafonds de ressources PLAI, et pour un logement de surface égale, d'offrir un reste à charge constant ;
 - pour les ménages ne dépassant pas les plafonds de ressources PLUS, et pour une offre de relogement à surface égale et un service rendu comparable, d'offrir un reste à charge similaire à celui qui aurait été autorisé dans l'hypothèse d'une amélioration du logement initial ;
 - pour les autres ménages, d'offrir un reste à charge compatible avec leurs ressources.
- [300] Le règlement général prévoit également l'obligation de reloger un nombre de ménages au moins égal à 50 % des logements reconstruits dans des logements neufs ou conventionnés depuis moins de 5 ans à la date du relogement grâce à des subventions majorées (en PLUS – construction démolition).
- [301] Une enquête réalisée par l'USH en 2011, sur les parcours de près de 22 000 ménages relogés dans le parc social, montre que l'atteinte de ces objectifs est fortement contrainte. L'objectif de relogement dans le neuf est le plus difficile à atteindre. 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 l'existant que dans le neuf.
- [302] Dans 97 % des cas les logements démolis avaient été construits avant 1977, 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, même si les charges sont moindres ou équivalentes dans 73 % des cas. Dans l'enquête de l'USH, cette augmentation des loyers est dite cohérente avec l'augmentation des surfaces (qui augmentent pour 52 % des ménages relogés) ou des prestations offertes, mais en l'absence d'analyse des loyers au mètre carré, ou de données précises sur les services associés, il est difficile de conclure sur ce point.
- [303] Conséquence de cette augmentation des loyers, le reste à charge des personnes relogées augmentent pour près de la moitié des ménages (48 %). Cette augmentation est plus fréquente pour les ménages au seuil de l'exclusion de l'APL (personnes isolées, ménages avec de grands enfants, couples de retraités). Pour les ménages dont la quittance augmente, 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.
- [304] Ainsi, même si les taux d'effort moyens avant et après relogement sont restés stables autour de 19 % pour l'ensemble des ménages, l'objectif de relogement n'est atteint, pour les personnes à très bas revenu, que par la mobilisation du parc ancien encore accessible.
- [305] 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.

- [306] 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 défavorisés⁹⁴.

2.4. Pour améliorer l'efficacité des aides personnelles en secteur locatif, plusieurs scénarii peuvent être envisagés

- [307] 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).
- [308] 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 PIB⁹⁵. 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.
- [309] 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, que le rapport estime 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.
- [310] 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.

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

- [311] 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.
- [312] 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 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.

⁹⁴ « 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

⁹⁵ Voir le rapport thématique n°1 à ce sujet.

[313] 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.

[314] 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 certains 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, il convient de rappeler que pour certains ménages le parc public neuf lui-même est devenu inaccessible.

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

[315] L'amélioration de l'efficacité des aides personnelles au logement impose de mieux les articuler à la réalité des charges qu'elles sont sensées 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.

[316] 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.

[317] 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.

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

[318] 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.

[319] 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.

[320] 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, modifier les paramètres de calcul de l'APL de manière à viser un taux d'effort unique par unité de consommation.

[321] La formule de calcul de l'aide serait la suivante : aide = loyer + charges - x % des revenus rapportés aux unités de consommation du ménage. Le niveau de ce taux d'effort unique par unité de consommation 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.

[322] 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.

[323] 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 actuelle⁹⁶ ; mais, elle présente l'avantage de permettre aux ménages, quel que soit leur revenu, d'accéder à des logements de même qualité.

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

[325] 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.

[326] Cette rationalisation imposerait :

- de suivre de manière explicite la surface en m² 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.

⁹⁶ A supposer qu'aujourd'hui les loyers du parc HLM reflètent la qualité des logements, ce qui n'est pas toujours le cas.

[327] D'autres pistes sont également avancées aujourd'hui qui portent non pas sur l'ajustement de l'APL mais sur la politique des loyers dans le parc social : remise à plat des loyers via les conventions d'utilité sociale, réaffectation des loyers en fonction des revenus des bénéficiaires (c'est-à-dire donner aux organismes HLM la possibilité de modifier le statut du logement et donc le loyer en fonction du revenu des locataires), instauration de loyers progressifs c'est-à-dire dépendant du revenu, comme l'expérimente déjà le groupe HLM Le Logement français en finançant des remises sur quittance grâce aux ressources dégagées par le surloyer acquitté par les locataires dépassant les plafonds de ressources. De telles pistes réorganisent la solidarité entre locataires HLM au-delà des seuls bénéficiaires d'une aide personnelle. Elles impliquent des modifications substantielles de la manière dont le parc social est aujourd'hui piloté, essentiellement par des loyers-plafonds. Elles remettent enfin en jeu la question du caractère généraliste ou au contraire résiduel du logement social. Tous ces débats sont complexes et n'admettent pas de réponse simple ; chacune des pistes évoquées mériterait une expertise approfondie qui dépasse le cadre de la mission.

2.4.4. 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

[328] 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.

[329] 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.

[330] 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.

[331] Il n'existe pas de définition unique ou univoque des zones dites « tendues ». D'une manière générale, les prix de cession, comme 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 prohibitifs⁹⁷.

⁹⁷ Une telle approche a déjà été illustrée par l'indicateur de « tension » retenu par le bureau d'études Guy Taieb pour l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH). Cet indicateur retient, outre le prix de marché, le taux d'effort des allocataires d'aides au logement du parc locatif privé, la sur-occupation lourde dans le parc locatif privé et la mobilité dans le parc locatif social.

- [332] 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.
- [333] 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, examiné dans le présent rapport. Il 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.
- [334] 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.
- [335] 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 ses 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 supérieur ou égal à 25 % et un loyer moyen supérieur au loyer moyen de l'ensemble des allocataires).
- [336] 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.

- [337] 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'euros⁹⁸.
- [338] 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.
- [339] 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.
- [340] 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.

- [341] 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.
- [342] 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.
- [343] 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.

⁹⁸ 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*

- [344] 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 au bénéfice de ceux qui supportent les taux d'effort les plus importants.
- [345] 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.

3. LES AIDES PERSONNELLES AUX PROPRIETAIRES APPARAISSENT DE MOINS EN MOINS ADAPTEES A LA SITUATION DES MENAGES

- [346] 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 prennent en charge une partie les mensualités de remboursement des emprunts contractés soit pour acquérir un logement, neuf ou ancien (accession à la propriété), soit pour y effectuer des travaux d'amélioration.
- [347] Les aides personnelles aux propriétaires accédants participent de la politique générale de promotion de l'accession à la propriété ; elles en constituent un outil parmi d'autres, outil qui se singularise aujourd'hui par sa stabilité et par son ciblage sur les revenus les plus modestes. Les autres types d'aides à l'accession, qui consistent en des aides fiscales (la plus récente étant le crédit d'impôt pour l'achat d'une résidence principale instauré en 2007 et supprimé en 2010) ou des prêts aidés (le prêt à taux zéro), ont en effet fait l'objet de multiples réformes ces dernières années sous l'effet d'une impulsion politique forte donnée à la politique d'encouragement à l'accession ; et leur caractère ciblé a été fluctuant : ainsi jusqu'à la réforme du 1^{er} janvier 2011, le prêt à taux zéro (PTZ) était octroyé aux primo-accédants sous condition de ressources ; la réforme de 2011 instaurant le PTZ+ a supprimé la condition de ressources. Une nouvelle réforme annoncée pour 2012 recentre le bénéfice du PTZ + sur l'accession dans le neuf et réinstalle une condition de ressources.
- [348] Dans l'ensemble des aides existantes visant à favoriser l'accession à la propriété, les aides personnelles à l'accession occupent une place à part ; si elles permettent de solvabiliser, en partie au moins, les charges d'accession des ménages modestes, elles apparaissent délaissées sur le plan du pilotage et de la gestion, et de moins en moins adaptées à la situation de ces ménages.
- [349] Les aides personnelles aux propriétaires pour travaux participent quant à elles de la politique d'amélioration des logements des propriétaires occupants, politique portée à titre principal par l'ANAH. Néanmoins, faute d'un décompte statistique affiné, il n'est pas possible de distinguer les aides à l'amélioration des aides à l'acquisition pour les allocataires du parc privé⁹⁹.

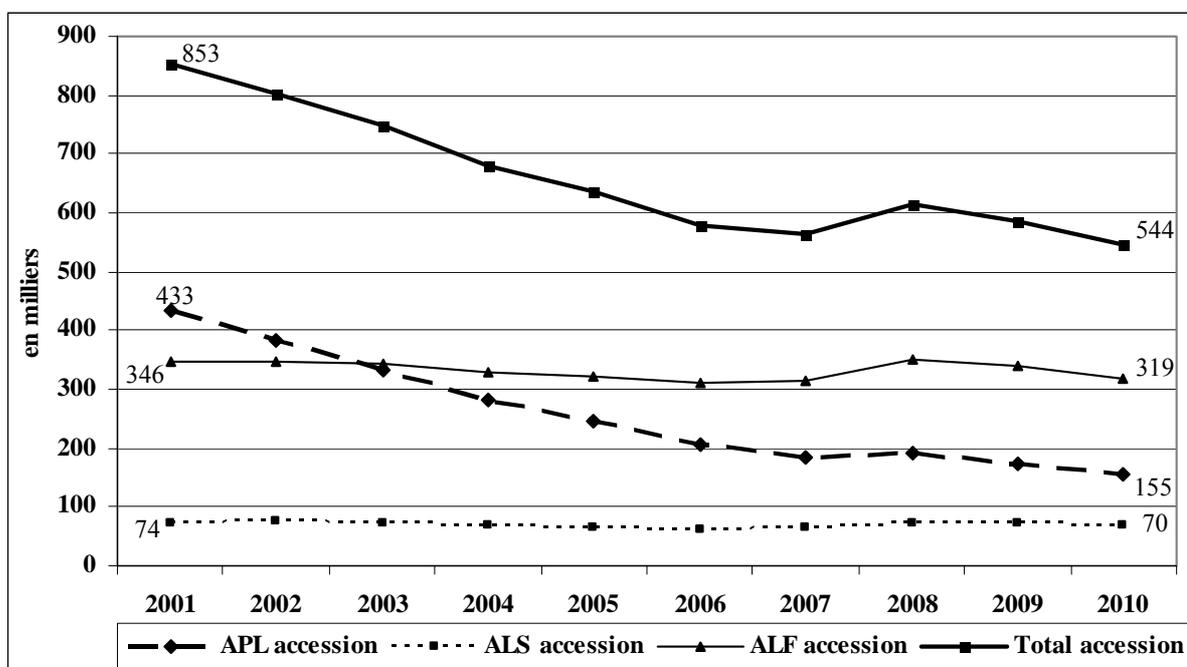
⁹⁹ A partir des enquêtes logement de l'INSEE, le compte du logement estime à 8000 ménages les bénéficiaires des aides personnelles aux travaux.

3.1. Le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles à l'accession a décliné de moitié en vingt ans

[350] Les aides personnelles des propriétaires représentent 8,6 % en effectifs et 6 % en montants de l'ensemble des aides personnelles au logement fin 2010. Le nombre de bénéficiaires a fortement décliné ces dix dernières années, prolongeant une baisse déjà entamée pendant la décennie précédente, pour atteindre 544 000 bénéficiaires fin 2010. Le flux annuel de nouveaux bénéficiaires suit également une tendance à la baisse ; il a été divisé par deux entre 2005 et 2010 avec 34 000 nouveaux bénéficiaires en 2010 (soit à peu près 5 % du flux annuel des accédants à la propriété).

[351] Cette baisse du nombre de bénéficiaires s'accompagne d'un fort déclin de la part des propriétaires accédants couverts par une aide personnelle : le taux de diffusion des aides personnelles parmi les propriétaires accédants passe de 17,1 % des accédants en 2000 à 10,7 % en 2010¹⁰⁰, le taux de diffusion pour les locataires restant quant à lui plutôt stable sur la période (de 43,8 % à 42,8 % des locataires).

Graphique 25 : Propriétaires bénéficiaires d'une aide personnelle depuis 2001, en milliers



Source : Ministère du logement - réalisation de la mission

[352] Sur plus longue période, de 1988 à 2010, le nombre de propriétaires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement a diminué de 53 %.

¹⁰⁰ Source Comptes du logement.

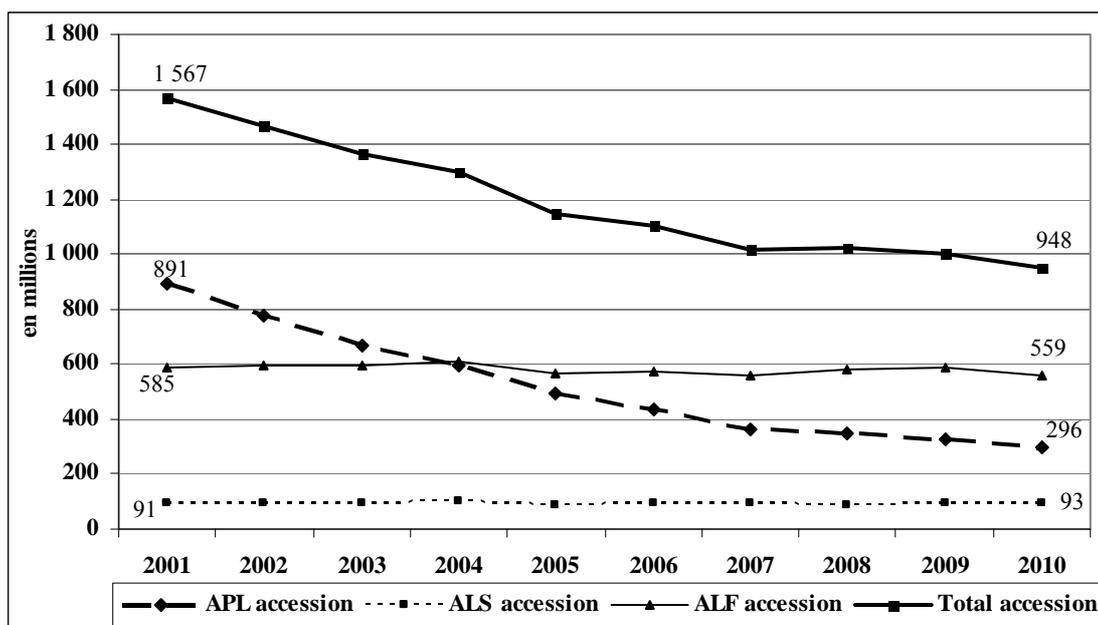
Tableau 27 : Nombre de propriétaires percevant une aide personnelle au logement, 1988 et 2010

	Décembre 1988		Décembre 2010				Variation 2010/1988
	Tous bénéficiaires		Tous bénéficiaires		Dont prêt signé en 2009		Tous bénéficiaires
	Effectif	(%)	Effectif	(%)	Effectif	(%)	(%) 2010/88
APL	896 563	(83%)	143 071	(28%)	12 806	(26%)	-84%
AL	182 718	(17%)	362 893	(72%)	35 952	(74%)	99%
Dont ALS	14 256	(1%)	63 357	(13%)	6 345	(13%)	344%
Dont ALF	168 462	(16%)	299 536	(59%)	29 607	(61%)	78%
Total	1 079 281	(100%)	505 964	(100%)	48 758	(100%)	-53%

Source : mission d'après DHUP et CNAF.

[353] La même évolution à la baisse se retrouve s'agissant des montants consacrés aux aides personnelles des propriétaires, qui représentent en 2010, 948 millions d'euros, dont 59 % pour la seule ALF. Ce montant est supérieur au coût estimé du PTZ+ en 2012 soit 800 M€.

Tableau 28 : Montant des aides personnelles des propriétaires 2001-2010, en millions d'euros



Source : Mission d'après CNAF

3.2. Les barèmes des aides personnelles applicables aux propriétaires sont excessivement complexes et n'ont pas été unifiés, contrairement à ceux du secteur locatif

3.2.1. Les barèmes AL et APL sont différents, sans justification aujourd'hui

[354] Les barèmes AL et APL applicables aux propriétaires n'ont pas été unifiés, contrairement à ceux applicables aux locataires hors foyers. Les barèmes sont, comme pour le secteur locatif, familialisés, dégressifs avec le revenu, et tiennent compte d'un zonage géographique qui est le même que celui du secteur locatif.

Présentation simplifiée des barèmes en accession

La formule de calcul est identique pour l'APL, l'ALF et l'ALS :

$$\text{Aide} = K \times (L + C - Lo)$$

Où: *K* = est le coefficient de prise en charge de la différence entre la mensualité de remboursement plafonnée majorée du forfait charges et le loyer minimum. Ce coefficient est calculé en fonction des revenus et de la composition familiale du ménage.

L = la mensualité de remboursement réelle prise en compte dans la limite d'un plafond. Les mensualités plafonds dépendent de la zone et de la composition familiale.

C = le forfait charges.

Lo = le loyer minimum que la famille doit consacrer à son logement. Ce loyer est calculé en fonction des revenus et de la composition familiale. Il est croissant avec le revenu et décroissant avec la taille du ménage.

Comme pour les aides à la location, l'existence de revenus plafonds résulte de la formule de calcul puisque à un certain niveau de revenu $Lo = L + C$ et donc l'aide devient nulle.

En outre, pour l'accession à la propriété, il est calculé une dépense minimum nette de logement dépendante, le plus souvent, des ressources. Lorsque les mensualités dues par le ménage après déduction de l'aide (APL, ALS ou ALF) sont inférieures à cette dépense minimum, alors l'aide est diminuée de cette différence. Cette disposition équivaut à un taux d'effort net minimal.

De plus, pour les accédants, un plancher de ressources fonction de la mensualité non plafonnée s'applique lors de la souscription du prêt. Cette disposition équivaut à un taux d'effort brut maximal (cf. ci-dessous).

Les différences de barème entre APL d'une part et AL d'autre part tiennent principalement aux modes de calcul de *K*, et de *Lo*, aux niveaux des mensualités plafonds, à la différenciation de ces paramètres selon le type d'opération en APL (acquisition, acquisition-amélioration ou travaux seuls) mais non en AL.

- [355] Les barèmes des aides aux propriétaires n'ont pas été unifiés alors que ceux des aides en location l'ont été. Ces écarts ont induit une évolution différenciée des deux types d'aides (APL / AL).
- [356] La forte diminution de l'effectif total s'est en effet accompagnée d'un transfert de l'APL vers l'AL : le nombre de bénéficiaires a diminué de 84 % en APL mais augmenté de 99 % en AL entre 1988 et 2010.
- [357] Une raison de ce transfert tient à ce que les conditions d'éligibilité sont différentes. L'APL¹⁰¹ accession est ouverte aux ménages accédants à la propriété et aux propriétaires occupants effectuant des travaux d'amélioration en fonction du type de prêt obtenu pour financer l'opération. Sont éligibles à l'APL les anciens prêts d'accession à la propriété (PAP désormais supprimés), les prêts conventionnés (PC) et les prêts d'accession sociale (PAS). L'ALF et l'ALS en accession sont ouvertes aux ménages accédants quel que soit le type de prêt, en fonction des ressources du ménage.

¹⁰¹ L351-2 et suiv. du Code de la construction et de l'habitation.

[358] Par ailleurs, alors que pendant les premières années de la réforme de 1977, le barème de l'APL accession était beaucoup plus élevé que celui de l'AL, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le barème de l'APL accession a en effet été profondément remanié à partir de la deuxième moitié des années 1980, date à laquelle la désinflation en a considérablement renchéri le coût pour les finances publiques. Plusieurs mesures ont alors été prises pour contenir l'extension des dépenses, dont le contingentement des PAP et l'instauration d'un taux d'effort net minimal pour l'APL accession¹⁰². L'instauration d'un taux d'effort minimal en AL, à compter du 1^{er} juillet 1999, a ensuite rapproché les deux barèmes. Mais par la suite, la suppression du PAP et son remplacement par le prêt à taux zéro qui n'ouvre pas droit à l'APL, ont raréfié la possibilité d'accéder à l'APL accession.

3.2.2. Ces barèmes sont excessivement complexes

[359] Ces barèmes sont d'une complexité excessive qui en rend difficile la compréhension et la lisibilité pour les bénéficiaires, et pour les établissements de crédit. Or la connaissance par ces derniers de la réglementation applicable est un facteur important de diffusion et d'efficacité des aides personnelles à l'accession, pour qu'ils puissent en tenir compte dans l'appréciation de la solvabilité des candidats au crédit immobilier.

[360] Cette complexité est manifeste à plusieurs égards.

[361] Tout d'abord la mensualité plafond dépend de la date de l'opération et, en APL, de la nature de l'opération et, pour les prêts souscrits avant 2001, de la nature du prêt, alors qu'en secteur locatif les mêmes loyers plafonds s'appliquent à tous les locataires d'une zone et d'une taille de famille donnée.

[362] Par ailleurs, pour éviter qu'une aide personnelle élevée soit attribuée à des ménages dont le revenu imposable est très faible mais dont on peut supposer, en raison de la mensualité, qu'ils disposent de ressources plus élevées, un plancher de ressources annuel proportionnel à la mensualité non plafonnée a été instauré ; égal à 16,25 fois la mensualité (soit 1,3 fois l'annuité), et correspondant à un taux d'effort brut (avant aide) maximal de 65 % environ, il a pour résultat que l'aide peut diminuer lorsque la mensualité augmente ou lorsque le revenu (initial) diminue ; il ne s'applique pas aux personnes qui perdent leurs ressources en cours de prêt, ce qui permet à l'aide de jouer dans leur cas un rôle de « filet de sécurité ». Cette règle de plafonnement qui n'est pas intégrée dans la formule de calcul, fait que le taux de prise en charge de la dépense de remboursement (le coefficient k) n'a plus de signification réelle.

[363] Enfin, deux types d'opérations très différentes sont éligibles et doivent être distingués :

- l'achat d'un logement, neuf ou ancien, avec ou sans travaux complémentaires (« accession à la propriété »)
- et la réalisation de travaux (d'amélioration ou d'agrandissement) dans un logement qui est déjà propriété du bénéficiaire (« travaux seuls »).

[364] En APL, les opérations d'accession et les travaux seuls relèvent de barèmes distincts et sont donc différenciés dans les résultats fournis par les organismes liquidateurs. En AL, en revanche, les opérations d'accession et les travaux seuls relèvent du même barème, et ne sont donc pas différenciés dans les résultats fournis par les organismes liquidateurs.

¹⁰² Voir à ce sujet ANIL Habitat et actualité, janvier 2002, « *les aides personnelles à l'accession, vicissitude des barèmes et rôle actuel* »

[365] Au total, la coexistence de deux régimes juridiques, celui de l'AL et celui de l'APL, apparaît aujourd'hui une source de complexité inutile et justifiée uniquement par l'histoire. En 1977, dans le cas des propriétaires, la création d'un régime spécifique, celui de l'APL, se justifiait par :

- la nécessité d'introduire le tiers-payant, alors considéré comme juridiquement impossible en AL,
- la lutte, via le conventionnement, contre le risque que les prêteurs ne récupèrent une partie de l'aide sous forme de hausse de taux d'intérêt (risque d'autant plus fort que l'aide était massive et versée en tiers-payant).

[366] La première justification a aujourd'hui disparu, l'AL pouvant être versée en tiers-payant. Par ailleurs, le montant de l'aide personnelle a fortement diminué et, sauf à ce qu'un examen plus approfondi (par analyse d'un échantillon de cas tirés au hasard) prouve le contraire, il ne semble pas que l'aide soit significativement récupérée par les prêteurs sous forme de hausse de taux d'intérêt.

[367] Pour les aides en travaux seuls, de fait, puisqu'il n'y a presque plus de nouveaux bénéficiaires en APL, un seul barème est concrètement appliqué, celui de l'ALS/ALF.

3.3. La pertinence relative des aides personnelles à l'accession est difficile à évaluer dans un contexte d'instabilité des autres dispositifs visant l'accession à la propriété

3.3.1. Les aides personnelles à l'accession permettent d'améliorer la solvabilisation des ménages modestes qui parviennent à acquérir, mais leur impact s'est affaibli depuis 10 ans

[368] D'après l'INSEE, la part des ménages propriétaires de leur résidence principale a régulièrement progressé ces vingt dernières années : 51 % dans le milieu des années 1980, 54 % en 1996 et s'est stabilisée à 57 % ces dernières années¹⁰³.

[369] Cette augmentation tendancielle de la proportion de ménages propriétaires de leur logement a coïncidé avec le développement de l'accession à la propriété. L'INSEE¹⁰⁴ estime à 612 000 (contre 542 000 de 1997 à 2001) le nombre des résidences principales achetées annuellement par les ménages en moyenne sur 2002 à 2006, dont 516 000 (84 %) donnent lieu à emprunt et constituent donc des opérations d'« accession » à proprement parler. Compte tenu de la forte hausse des prix de l'immobilier, cette augmentation du volume des acquisitions a été rendue possible notamment par un allongement des durées de prêt et par une plus grande sélectivité des emprunteurs, qui s'est traduite par une baisse de la proportion des ménages modestes accédant à la propriété. Ces derniers (définis comme appartenant au premier quartile de niveau de vie) représentaient 8,7 % des accédants sur la période 1997-2001, et 6,3 % sur la période 2002-2006. Les ménages à faibles ressources accèdent donc moins souvent à la propriété depuis les années 2000.

¹⁰³ Source INSEE *les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2011

¹⁰⁴ Source INSEE *l'accession à la propriété dans les années 2000*, INSEE références n° 1291, mai 2010

- [370] D'après les données issues d'une enquête réalisée par l'observatoire du financement du logement sur les conditions dans lesquelles les ménages pauvres et modestes accèdent à la propriété¹⁰⁵, les ménages pauvres et modestes accédant à la propriété sont majoritairement des familles de 4 à 5 personnes. Pour ces ménages, l'effort à consentir pour accéder à la propriété est très élevé. Le coût relatif des opérations réalisées est plus élevé que pour les autres ménages (7,3 années de revenus en moyenne en 2008 pour ces ménages contre 4,9 années pour les autres ménages). Leur recours à l'endettement est également proportionnellement plus fréquent. Ils supportent des taux d'effort très importants : 38,1 % en moyenne en 2008 pour les ménages pauvres et modestes, contre 30,3 % pour les autres ménages¹⁰⁶. Enfin, ils accèdent plus fréquemment dans des communes de moins de 20.000 habitants et dans des communes rurales, les marchés les plus chers s'étant progressivement fermés pour ces ménages.
- [371] Dans ce contexte, l'existence des aides personnelles à l'accession, permet de solvabiliser les accédants les plus modestes, en couvrant une partie des mensualités des emprunts immobiliers souscrits.
- [372] En 2010, le bénéfice de ces aides est 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 aux propriétaires dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus.
- [373] Les données transmises par la CNAF à la demande de la mission montrent que les bénéficiaires des aides personnelles aux propriétaires sont très majoritairement des familles avec enfants.

Tableau 29 : Les bénéficiaires des aides personnelles aux propriétaires selon la composition familiale en 2010

	Nombre	Part
Isolé sans personne à charge	60 336	11,9 %
Isolé avec 1 personne à charge	48 188	9,5 %
Isolé avec 2 personnes à charge	41 477	8,2 %
Isolé avec 3 personnes à charge	14 639	2,9 %
Isolé avec 4 personnes et plus à charge	3 737	0,7 %
Couple sans personne à charge	19 785	3,9 %
Couple avec 1 personne à charge	39 989	7,9 %
Couple avec 2 personnes à charge	123 016	24,3 %
Couple avec 3 personnes à charge	109 644	21,7 %
Couple avec 4 personnes et plus à charge	45 153	8,9 %
Total	505 964	100,0 %

Source : CNAF, France entière - réalisation de la mission. Le périmètre de ces données incluent les propriétaires sans charge d'accession, dont le nombre n'est pas connu avec précision ; mais ils sont peu nombreux (environ 8000) et influent donc peu sur les agrégats.

¹⁰⁵ Source Observatoire national de la pauvreté, rapport 2009, contribution de Michel Mouillart « les conditions de logement et l'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes ». Les ménages pauvres sont définis comme appartenant au premier décile de revenus, et les ménages modestes au 2^{ème} et 3^{ème} décile.

¹⁰⁶ Même source que note précédente

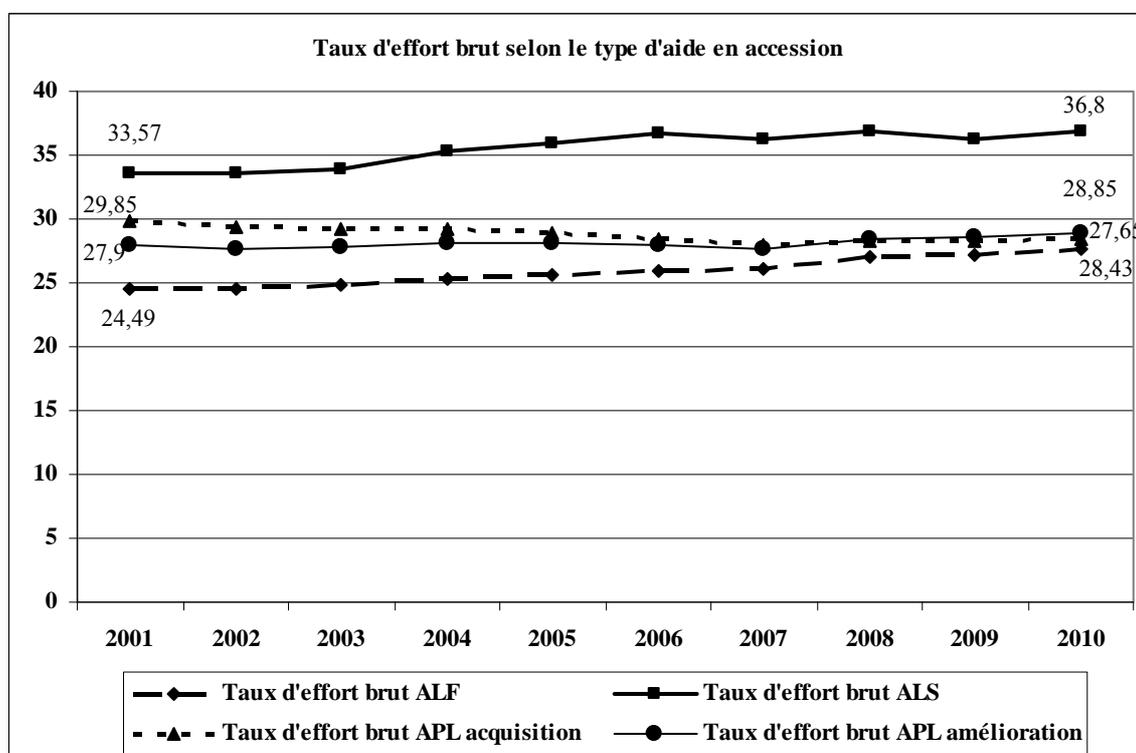
[374] Le rapport entre le taux d'effort brut des bénéficiaires des aides personnelles à l'accession en 2010, et le taux d'effort net des aides perçues, montre l'impact solvabilisateur des aides personnelles pour ces ménages (graphiques ci-dessous). Les taux d'effort nets sont ramenés à 30 % pour l'ALS, 24 % pour l'APL et 23 % pour l'ALF, soit un gain relatif plus avantageux en moyenne pour les bénéficiaires de l'ALF et de l'ALS que de l'APL. Ce gain (entre 3 et 4 points de taux d'effort) reste cependant modeste comparé à l'impact des aides personnelles dans le secteur locatif, qui est de l'ordre de 15 points de taux d'effort (le taux d'effort passant de 35,8 % avant aide à 19,5 % après aide en secteur locatif).

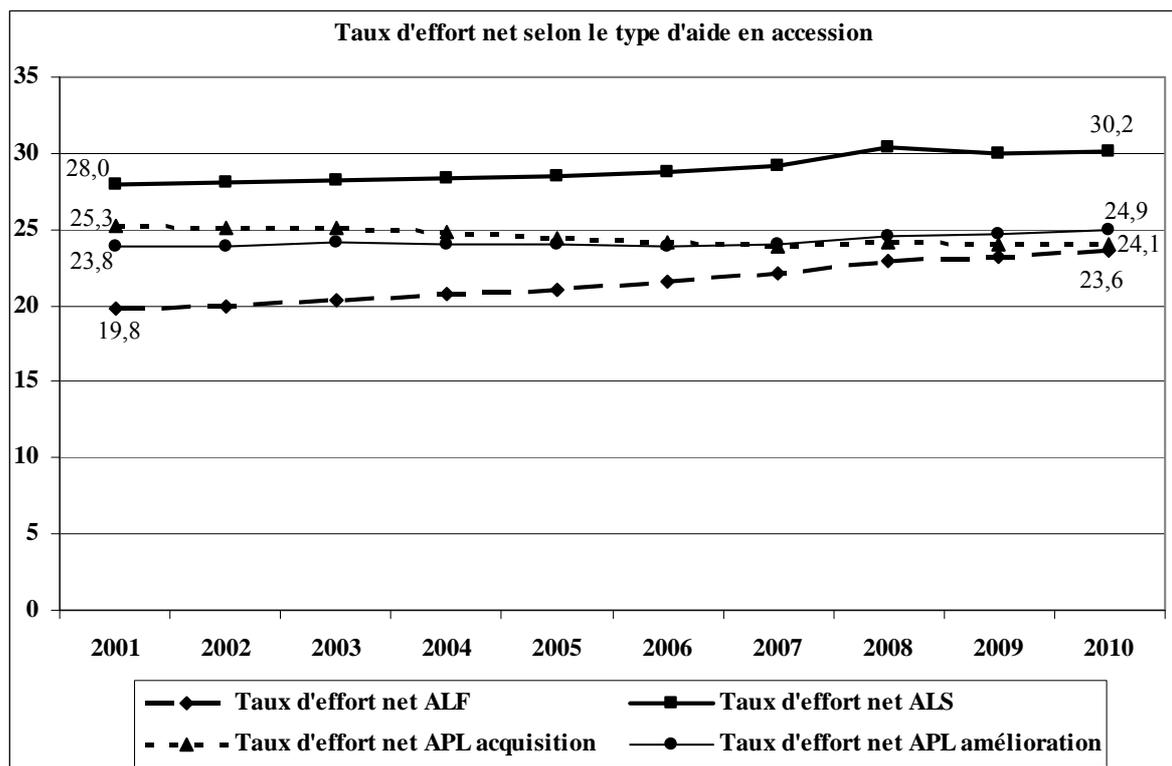
[375] Le montant moyen de l'aide versée est de 243 euros en 2010, à rapporter à une échéance moyenne de remboursement mensuelle de 590 euros (pour l'APL acquisition), soit un taux de couverture moyen de 41 %. Là encore, le taux de couverture des charges de remboursement par l'aide personnelle est inférieur à celui constaté dans le secteur locatif, où le loyer moyen est couvert à 57 % par l'aide.

[376] Si l'on considère l'évolution des taux d'effort depuis 10 ans des ménages bénéficiaires d'une aide personnelle à l'accession, il apparaît que les taux d'effort nets en fin de période sont quasiment équivalents aux taux d'effort bruts en début de période : l'augmentation des taux d'effort sur la période, et singulièrement pour les bénéficiaires de l'ALF (+3,8 points) illustre ainsi la perte de pouvoir solvabilisateur des aides personnelles à l'accession pour les nouveaux entrants. Seul le taux d'effort médian des bénéficiaires de l'APL acquisition reste stable sur la période ; mais leur nombre a parallèlement fortement baissé.

[377] Par ailleurs, d'après les statistiques de la CNAF, plus de 130.000 bénéficiaires, soit un quart d'entre eux, supportent un taux d'effort net supérieur à 33 %.

Graphique 26 : Taux d'effort médians bruts et nets des bénéficiaires des aides personnelles à l'accession (hors charges)





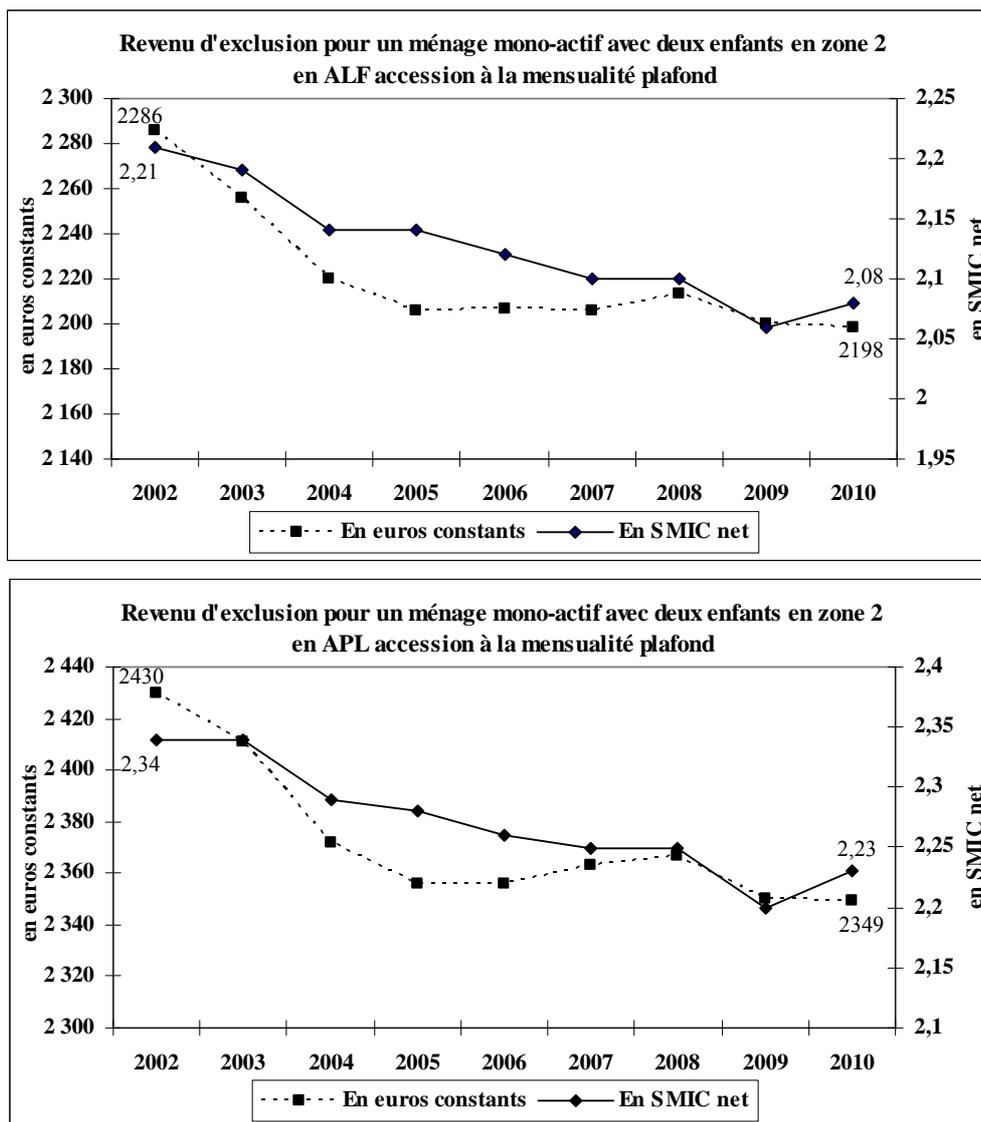
Source : Mission d'après CNAF

3.3.2. Si la baisse des revenus d'exclusion constatée ces dix dernières années se poursuit, il n'est pas certain que les aides personnelles à l'accession gardent à l'avenir une pertinence

[378] 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, constitue l'un des fondements de la politique publique de soutien à l'accession. Les aides personnelles 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, mais l'érosion de leur pouvoir solvabilisateur conjuguée à la baisse des seuils d'exclusion, amoindrissent leur pertinence.

[379] Les revenus d'exclusion, c'est-à-dire les revenus au-delà desquels les aides personnelles à l'accession ne sont plus versées, n'ont cessé de baisser depuis 10 ans, conséquence des modalités d'évolution du barème, dont les paramètres ont été gelés entre 2003 et 2007, puis soumis en juillet 2007 à des taux d'évolution variables selon les tranches de loyers minimum, et inchangés depuis.

Graphique 27 : Revenu d'exclusion en ALF et APL accession



Source : Mission d'après DHUP

[380] Cette évolution, reflet du durcissement du barème, est la poursuite d'une tendance longue : de 1988 à 2007, en monnaie constante, le revenu moyen des bénéficiaires des aides personnelles au logement a diminué de 19 %, l'aide moyenne a diminué de 33 % la mensualité moyenne a diminué de 17 %, (sous l'effet de la diminution du revenu des bénéficiaires) ; le taux d'effort moyen a augmenté de 4 %¹⁰⁷.

[381] Le caractère de plus en plus ciblé des aides personnelles à l'accession les confine à un rôle résiduel dans les politiques visant à favoriser l'accession à la propriété.

¹⁰⁷ Source : rapports du BIPE pour la DHUP, exploitation CGEDD.

- [382] L'accession à la propriété nécessite en effet un minimum de moyens, à la fois en termes de capacité de remboursement et d'épargne préalable, et le barème des aides personnelles à l'accession est d'ailleurs conçu intentionnellement pour que les aides ne couvrent pas la totalité des mensualités d'emprunt. De fait aujourd'hui, les revenus des ménages bénéficiaires des aides personnelles à l'accession sont en moyenne plus élevés que ceux des bénéficiaires en secteur locatif. Leur revenu mensuel médian par unité de consommation est en effet de 789 euros en 2010¹⁰⁸ contre un revenu médian de 557 euros pour les bénéficiaires en secteur locatif. S'agissant de l'épargne préalable, il convient de souligner que le barème des aides personnelles en accession ne prend en considération que les échéances de prêt (considérées *in fine* comme un loyer) et ne tient aucun compte des apports en capital des ménages. L'octroi de ces aides est subordonné à la capacité du ménage à s'endetter, capacité appréciée par l'établissement de crédit sur le fondement de ses propres critères.
- [383] Par ailleurs, contrairement aux autres aides à l'accession, octroyées au moment de l'acquisition, les aides personnelles varient dans le temps en fonction de l'évolution des revenus et de la situation familiale du ménage. 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 à ces aides 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. A l'inverse, le bénéfice de ces aides peut être retiré lorsque la situation financière du ménage s'améliore ou lorsque la composition de la famille change (par exemple, départ d'un enfant à charge).
- [384] Les modalités de prise en compte des ressources sont en effet les mêmes en location et en accession. Ainsi, comme pour les aides en location, les ressources prises en compte sont celles de l'année N - 2 alors que les échéances de prêt utilisées pour le calcul sont celles de l'année N. De même s'appliquent aux ménages en accession les abattements et neutralisation lorsque surviennent en année N des modifications de leur situation professionnelle ou familiale¹⁰⁹.
- [385] Cette faculté d'adaptation des aides constitue à la fois un avantage et un inconvénient. Lorsque le ménage connaît une baisse de ses ressources en cas de chômage par exemple, comme l'a montré l'ANIL dans une note de mai 2009¹¹⁰, les règles d'abattement et de neutralisation sur les ressources ont un effet positif pour les personnes qui sont déjà bénéficiaires d'une aide. La mission a constaté que les exploitations des bases de données qui pourraient fournir des informations sur la fréquence et les modalités¹¹¹ de mise en œuvre du « filet de sécurité » en cas de perte de ressources ne sont pas réalisées. A la demande de la mission, la CNAF comptait en décembre 2010, 155.804 allocataires d'une aide personnelle à l'accession, bénéficiant d'une mesure d'abattement ou de neutralisation de ses ressources, soit près de 30 % des allocataires, ce qui montre la fragilité de leur situation et l'intérêt de pouvoir faire varier le montant de l'aide. En revanche on ne sait pas combien entrent dans le dispositif au motif d'une dégradation de leur situation (c'est-à-dire en cours de prêt).
- [386] Du côté des organismes bancaires qui accordent le prêt, la variabilité de l'aide peut être un frein. La mission n'a pas consulté les prêteurs quant à la place de l'aide personnelle dans leur appréciation des plans de financement. Il est probable cependant que les prêteurs, lorsqu'ils examinent un plan de financement, ne tiennent compte que partiellement de l'aide personnelle perçue par l'emprunteur, et dans une mesure variant notamment selon l'âge des enfants.

¹⁰⁸ Source CNAF

¹⁰⁹ Pour une analyse des effets de ces dispositifs, se reporter au rapport thématique n°1 sur *l'efficacité sociale des aides personnelles au logement*

¹¹⁰ ANIL habitat actualité mai 2009 : « *les aides personnelles à l'accession, un filet de sécurité en cas de chômage ?* »

¹¹¹ Augmentation de l'aide, effet sur le taux d'effort et le reste à vivre, etc.

[387] La fragilité des parcours d'accèsion des ménages modestes et la méfiance relative des prêteurs rendent ainsi complexe l'appréciation de la pertinence des aides personnelles à l'accèsion, a fortiori en une période où les prix de cession sont particulièrement élevés par rapport au revenu moyen sur une grande partie du territoire.

3.3.3. Dans un contexte où les autres dispositifs d'aide à l'accèsion font l'objet de multiples réformes, les aides personnelles apparaissent délaissées tant en termes de pilotage que de maîtrise des risques liés à leur liquidation

[388] Les aides personnelles à l'accèsion sont restées inchangées ces dernières années, hormis les actualisations générales des coefficients lorsqu'elles ont eu lieu, alors que, dans le même temps, les aides à la pierre favorisant l'accèsion à la propriété ont été à de multiples reprises profondément remaniées, avec notamment :

- l'extension du PTZ à l'ancien en 2005,
- la création du crédit d'impôt pour l'achat d'une résidence principale en 2007,
- et la suppression du crédit d'impôt TEPA en 2011 et la création du PTZ+ à cette date, avec suppression des plafonds de ressources existant pour le PTZ,
- le recentrage du PTZ+ en 2012 sur les acquisitions dans le neuf.

[389] Cela n'a pu que réduire la cohérence entre les aides à la pierre et les aides à la personne. Lors de la conception de ces multiples réformes des aides à la pierre, les aides personnelles semblent d'ailleurs avoir été peu prises en compte.

Tableau 30 : Mesures relatives aux aides à la pierre en accèsion à la propriété depuis 2005

Février 2005	Création du NPTZ (Nouveau prêt à 0 %) <ul style="list-style-type: none"> - ouverture à l'ancien sans quotité de travaux mais exigence de fourniture d'un état des lieux pour les biens de +20 ans - bascule d'un financement budgétaire à un versement de l'aide publique sous forme de crédit d'impôt étalé sur cinq années postérieurement à la mise en force - adoption du zonage « de Robien » (jusque là distinguo Ile de France/Province /DOM)
Février 2006	Augmentation des plafonds de ressources du NPTZ en zone A
Décembre 2006	Création du Pass-Foncier
Janvier 2007	NPTZ DOM majoré pour les ménages en dessous de 60 % des plafonds
Juillet 2007	Majoration du NPTZ pour accompagner les aides des collectivités locales
Août 2007	Création du crédit d'impôt TEPA
Décembre 2007	Modification du crédit d'impôt TEPA
Novembre 2008	Majoration BBC du NPTZ
Janvier 2009	Doublement dans le neuf du NPTZ
Décembre 2009	Imposition de normes thermiques et énergétiques dans le neuf et majoration BBC pour le bénéficiaire du crédit d'impôt TEPA
Juillet 2010	Suppression des normes de surface et d'habitabilité pour les biens anciens du NPTZ
Juillet 2010	Fin du doublement au sens strict du NPTZ (maintien jusqu'en décembre d'une multiplication par 1,5 dans le neuf)
Janvier 2011	Suppression du Pass-Foncier Suppression du crédit d'impôt TEPA Création du PTZ+ (prêt à 0 % renforcé) <ul style="list-style-type: none"> - suppression des plafonds de ressources - suppression des majorations ENL et ZUS/ZFU - instauration de quotités modulées selon la performance énergétique (dans le neuf et l'ancien) - 10 profils de remboursement mais plus de différés à 100 % en tranche 1 - ressources au moins égales au coût d'opération divisé par 10 - révision des modalités de calcul de l'aide publique et des marges

Janvier 2012	Recentrage du PTZ+ <ul style="list-style-type: none"> - recentrage sur le neuf et la vente HLM - réinstauration de plafonds de ressources - différé de la tranche 1 ramené à 15 % et durée des prêts à 25 ans maximum
---------------------	--

Source : CGEDD d'après DHUP

[390] Par ailleurs, s'agissant des modalités de gestion des aides personnelles aux propriétaires par les CAF, les investigations de la mission ont établi que la liquidation de ces aides présente des risques qui n'ont pas été identifiés par le plan de maîtrise des risques de la CNAF. Les investigations supplémentaires menées dans le cadre de l'audit réalisé par la mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale permettront d'affiner ces premiers constats. La mission a noté qu'en particulier :

- les liens avec les organismes bancaires, bénéficiaires du tiers-payant, ne sont pas suivis de manière étroite et régulière ; or par exemple, la mise en jeu des assurances couvrant les prêts en cas de défaillance de l'emprunteur devrait entraîner systématiquement la suspension du versement des aides, de même que le remboursement anticipé du prêt ; le risque en découlant n'est pas identifié ;
- la compatibilité des revenus déclarés par les bénéficiaires avec le montant du prêt contracté et la nature du bien acheté n'est pas contrôlée ; il n'existe aucune cible de contrôle systématique sur ce sujet.

[391] L'ensemble de ces éléments atteste d'une forme de désintérêt pour les aides personnelles à l'accession, qui déclinent lentement, alors même que la politique favorisant l'accession à la propriété a fait l'objet d'une priorité politique réaffirmée fortement ces dernières années. Cependant, ni la place ni le rôle des aides personnelles dans cet ensemble n'ont été clairement définis ; et la mission s'interroge sur la pertinence pour la collectivité de continuer à soutenir des aides de plus en plus résiduelles, dont l'impact s'affaiblit et qui ne sont pas sans risque pour leurs bénéficiaires.

[392] Il apparaît nécessaire que soit formulé de manière claire le rôle des aides personnelles aux propriétaires dans le cadre général de la politique d'accession à la propriété :

- leur 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, dans le contexte de récente envolée des prix sur la plus grande partie du territoire? En particulier quel niveau de cohérence faut-il rechercher entre le projet et les ressources de l'accédant ?
- leur 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 ?
- le filet de sécurité pour les accédants en difficulté pourrait-il être procuré plus avantageusement par un système d'assurance ?

[393] En fonction de cette redéfinition, et dans le cadre d'une refonte des différents outils favorisant l'accession à la propriété, plusieurs options pourraient être envisagées : dès lors que l'on peut constater que les aides personnelles à l'accession 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€.

Recommandation n°5 : Option 5.A Etudier la pertinence de maintenir les aides personnelles pour les propriétaires accédants.

[394] 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'accession avec les ressources des bénéficiaires, et enfin en renforçant la maîtrise des risques les concernant. Par ailleurs, les décisions de baisse des aides personnelles à l'accession devraient faire l'objet d'une attention particulière compte tenu du risque auquel elles exposent les bénéficiaires alors même que ses revenus n'évoluent pas (notamment en cas de changement de situation familiale).

Recommandation n°5 : Option 5.B Uniformiser le barème des aides personnelles à l'accession ; conditionner leur bénéfice à l'examen de la cohérence du projet d'accession avec les ressources des bénéficiaires ; créer une commission ad-hoc chargée de statuer sur les cas où l'aide à l'accession est retirée à un allocataire.

[395] Enfin, il apparaît nécessaire de mieux distinguer, parmi les bénéficiaires d'une aide personnelle à l'accession, les ménages déjà propriétaires qui perçoivent l'aide pour effectuer des travaux d'amélioration. Ils sont distingués en APL, mais pas en ALS ou ALF, et très vraisemblablement peu nombreux¹¹². S'agissant de travaux, il conviendrait d'analyser la cohérence d'une aide personnelle versée sous forme de mensualité et prenant en compte les variations de revenus ou de situation, pour financer des prêts souvent de très court terme (2-3 ans), et pour un nombre sans doute faible de bénéficiaires, 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.

Blanche GUILLEMOT

Olivier VEBER

Maxime GUILPAIN

¹¹² Une estimation réalisée à partir des données du compte du logement donne un ordre de grandeur de 8000 bénéficiaires.

Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Responsabilité de la mise en oeuvre
1	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.	Service statistique du ministère du logement
2	Compléter les travaux existants d'analyse économique des aides personnelles au logement par des travaux identifiant plus précisément l'amélioration de la qualité des logements et portant sur une période plus large que le seul « bouclage ».	DHUP
3	Option 3.A, modifier les 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 - 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 - DSS
5	Option 5.A Etudier la pertinence de maintenir les aides personnelles pour les propriétaires accédants.	DHUP - DSS
5	Option 5.B Uniformiser le barème des aides personnelles à l'accession ; conditionner leur bénéfice à l'examen de la cohérence du projet d'accession avec les ressources des bénéficiaires ; créer une commission ad-hoc chargée de statuer sur les cas où l'aide à l'accession est retirée à un allocataire.	DHUP - 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

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 familiales et sociales

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. BailleursUnion 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. AssociationsAgence 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, DDCS

- 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