



FONDATION
Abbé Pierre



La colonne vertébrale de la politique du logement fragilisée

Les APL en danger !

Après avoir baissé les APL de 5 € par mois, le Gouvernement annonce une remise à plat de ces aides régulièrement stigmatisées. Pourtant, ces 18 milliards € indispensables aux ménages pauvres et modestes sont la colonne vertébrale de la politique sociale du logement.

« Ce que j'évoquais sur les APL n'est pas une mesure à prendre aujourd'hui parce que cela n'aurait pas de sens. Le cœur de la réponse ne peut pas être les APL, aujourd'hui c'est indispensable, sinon on a une problématique de reste-à-charge pour les ménages, donc je ne propose pas de les recentrer aujourd'hui. »

Emmanuel Macron, Le 31 janvier 2017, lors de la présentation du rapport sur l'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre.

La baisse uniforme de 5 € par mois des aides au logement, décidée au cours de l'été 2017 par le gouvernement est particulièrement choquante. Cette mesure prise sans concertation, représentant 32 millions d'euros par mois, soit 400 millions par an, est injuste, aveugle et inefficace.

Injuste car elle retire 5 € à 6,5 millions de ménages modestes, soit près de 14 millions de personnes, qui en ont pourtant le plus grand besoin pour se loger décemment mais aussi pour manger, se chauffer, se déplacer ou élever leurs enfants.

Aveugle ensuite, car elle rabote de 5 € tous les allocataires, sans même cibler des ménages qui seraient éventuellement moins nécessiteux que d'autres.

Inefficace par-dessus le marché car ces économies budgétaires auront des conséquences sur d'autres postes, en aggravant les expulsions locatives, en dégradant la santé des précaires énergétiques ou en multipliant le recours à des solutions d'hébergement pour les ménages ne pouvant plus se maintenir ou accéder au logement.

Notons enfin que le candidat Emmanuel Macron s'était formellement engagé au cours de la campagne à ne pas baisser les aides au logement. Et que cette baisse de 5 € a été présentée comme la simple

application d'une mesure votée par la majorité précédente, ce qui s'est avéré inexact.

Des aides très redistributives, destinées aux plus modestes

Depuis la réforme du financement du logement de 1977, le choix a été fait de s'appuyer sur les aides à la personne, plutôt que les aides à la pierre, pour favoriser l'accès au logement locatif ou à la propriété des ménages modestes. Mais on imaginait à l'époque que les ménages bénéficieraient d'une amélioration continue de leur pouvoir d'achat et que le temps de versement de l'aide serait donc limité. Aujourd'hui, celle-ci est devenue pérenne et essentielle pour permettre aux ménages pauvres et modestes de faire face à leurs dépenses de logement.

La focalisation du débat public sur les 800 000 étudiants bénéficiant des APL est trompeuse. En réalité, les aides personnelles au logement (APL, ALS, ALF) concernent 6,5 millions de ménages, « des ménages à très bas revenus, pauvres pour une majorité et aux marges de la pauvreté pour les autres » d'après l'IGAS. Hors étudiants, 81 % des allocataires gagnaient moins que le SMIC au 31 décembre 2013. Les conditions de ressources sont en effet de plus en plus strictes : un célibataire, au-delà

du Smic, ne touche plus aucune APL. Comme le rappelle l'IGAS, « Bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but, [les aides personnelles au logement] constituent de fait le principal vecteur de redistribution du système français de protection sociale »¹.

En plus d'être pauvres ou aux marges de la pauvreté, les allocataires APL – contrairement à ce qu'on entend parfois – s'acquittent de loyers élevés, même une fois les aides déduites. En moyenne, ainsi, un locataire isolé au Smic dans une ville moyenne subit un taux d'effort net de 34 %, et de 24 % pour un parent célibataire.

Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes. D'après l'IGAS, les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

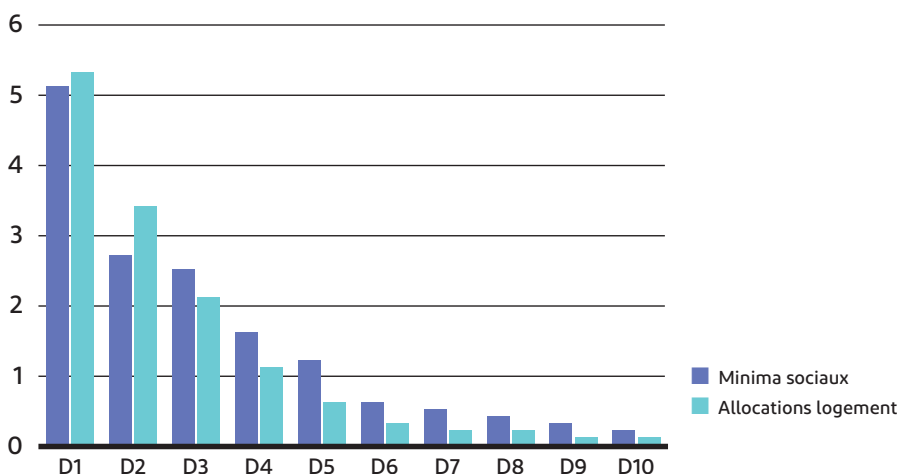
En 2015, 78 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds (contre seulement 58 % en 2001). Le décrochage est très net dans le parc privé, où 92 % des allocataires en 2015 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 57 % des allocataires sont concernés.

1. IGAS, rapport sur l'efficacité sociale des aides personnelles, 2012, p 64.

DES ALLOCATIONS LOGEMENT AUSSI REDISTRIBUTIVES QUE LES MINIMA SOCIAUX

Distribution des APL par décile de revenus (en milliards d'euros).

SOURCE / PLFSS 2017



39,5% des aides vont aux ménages du 1er décile, 25,4% au 2ème, 15,7% au 3ème, soit 81,6% pour les 3 premiers déciles.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET DES ALLOCATAIRES DANS LE SECTEUR LOCATIF EN ZONE 2 (EN %)

SOURCE / Ministère du Logement, d'après la CNAF

APL/AL	2013	2014	2015	2016
Isolé 1 Smic	34,0	34,1	34,2	33,9
Isolé avec un enfant, 1 Smic	23,7	24,1	24,2	24,0
Couple sans enfant 1 Smic	23,6	24,9	24,9	24,8

POURCENTAGE DE LOYERS SUPÉRIEURS AU LOYER-PLAFOND APL

SOURCE / CNAF

	2001	2010	2013	2014	2015
Moyenne	58 %	72 %	75 %	77 %	78 %

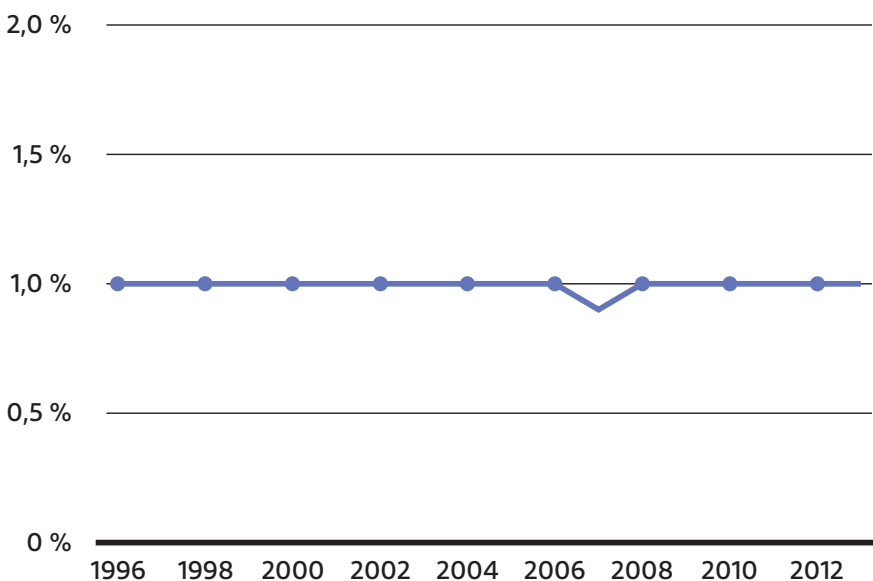
POURCENTAGE DE LOYERS SUPÉRIEURS AU LOYER-PLAFOND APL

SOURCE / CNAF

	2010	2012	2013	2014	2015
Parc social	52 %	52 %	52 %	55 %	57 %
Parc privé	86 %	90 %	89 %	91 %	92 %

STABILITÉ DES AIDES À LA PERSONNE EN % DU PIB

SOURCE / Comptes du logement



Contrairement à ce qui est souvent avancé, le poids des APL dans les dépenses publiques n'est pas hors de contrôle, puisque, depuis 1996, elles pèsent chaque année le même poids, soit 1,0 % du PIB très précisément, selon les Comptes du logement.

■ Aides à la personne en % du PIB

Frise chronologique : De recentrage en recentrage

Le Gouvernement présente ses coupes dans les APL comme une mesure ponctuelle et indolore. En réalité, cela fait des années que des économies sont pratiquées sur ces aides indispensables, avec des effets cumulés socialement ravageurs.



Des aides inflationnistes ? Un mauvais procès

Est-il vrai, comme l'explique le Gouvernement que, pour 100 € d'aides versées, 78 reviennent aux bailleurs ? Rien n'est moins sûr. Tout d'abord, la moitié des aides personnelles sont versées à des locataires du parc social, dont les loyers sont réglementés, à des niveaux fixés par l'État. Pas d'effet inflationniste possible donc. Quant au parc privé, 91 % des allocataires s'y acquittent d'un loyer supérieur au loyer plafond pris en compte pour leur APL, ce qui signifie que le montant de leurs aides

ne varie plus en fonction de l'évolution du loyer. Loyers et APL ne sont plus directement corrélés, si bien que la hausse des loyers des années 2000 ne peut être imputée à des APL restées stables.

D'où vient donc alors cette idée si souvent martelée que les APL ne solvabilisent pas les locataires mais enrichissent les bailleurs ? D'une thèse soutenue en 2007 par Gabrielle Fack à l'EHESS. Or, cette évaluation portait sur une période très particulière, au moment du « bouclage » des APL

au début des années 1990, quand ces aides ont été étendues à tous les ménages sous plafonds de ressources, notamment les étudiants. De plus, elle est aujourd'hui sérieusement contestée. L'économiste au CGEDD Jacques Friggit a au contraire calculé récemment que la hausse des loyers des allocataires APL constatée depuis quatre décennies correspond avant tout à une amélioration de la qualité de leurs logements et à des effets de structure (taille, localisation et durée d'occupation du parc). Il ne

s'agit donc pas spécialement d'un effet inflationniste des APL². Les APL ont avant tout permis aux locataires modestes de modérer leur taux d'effort et d'améliorer le confort de leurs logements.

Si l'effet inflationniste des APL est loin d'être démontré, et encore moins quantifié, l'effet déflationniste d'une éventuelle baisse des APL lui n'a jamais été montré, ni même envisagé sérieusement par qui que ce soit. Au contraire, tout laisse à penser qu'une réduction des APL se traduirait, comme ce fut le cas récemment au Royaume-Uni, par une baisse des revenus des ménages allocataires plutôt qu'une baisse de leurs loyers.

2. Jacques Friggit, « L'incidence des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1970-2013 », novembre 2016.



Sortir par le haut

En bref, les APL sont bien ciblées socialement, ont un effet redistributif massif semblable aux minima sociaux, améliorent les conditions de logement des plus modestes, rassurent les bailleurs sociaux ou privés sans effet inflationniste démontré. S'attaquer aux APL, c'est donc s'en prendre directement à des millions de ménages modestes sans aucune garantie de baisse de loyer.

C'est aussi un mauvais coup porté à la politique affichée de « Logement d'abord ». Sans APL revalorisées, comment réussir à flécher davantage de logements sociaux vers les ménages à bas revenus ? Sans APL correctes, dans un contexte de hausse des loyers et des charges Hlm, le reste-à-vivre de ces ménages ne sera pas jugé suffisant pour faire accepter leurs dossiers dans les commissions d'attribution des bailleurs sociaux.

Sans aides au loyer suffisantes, comment enrayer la hausse des expulsions locatives ? Comment faire reculer les privations de chauffage qui explosent au détriment de la santé des plus pauvres ?

Les causes de la hausse des APL ces dernières années sont connues : une précarisation massive des couches populaires et une hausse inédite des loyers en particulier dans le parc privé. C'est en s'attaquant à ces deux causes structurelles, notamment en produisant du logement accessible financièrement et en encadrant les

loyers privés, que l'État pourra, à terme, espérer faire des économies. Pas en s'attaquant aux pauvres.

Plutôt que de rogner les APL, une vraie politique sociale de « logement d'abord » nécessiterait de les revaloriser pour modérer les taux d'effort des locataires modestes en encadrant les loyers pour éviter tout effet inflationniste. Il est urgent en particulier de corriger certaines injustices des APL comme le mois de carence, qui pénalise sans raison les nouveaux locataires, ou la sous-actualisation du forfait charges des APL, qui sous-évalue fortement le montant des charges réellement acquittées par les locataires. Et rendre éligible aux APL l'habitat mobile des gens du voyage.

