

Paris, le 26 mai 2015

CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL)

Président : M. François PUPPONI, député

Le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les aides personnelles au logement (APL), créé par la commission des affaires économiques, où tous les groupes politiques et les commissions concernées étaient représentés, s'est réuni à onze reprises de février à mai 2015. Au cours de ces réunions, le groupe de travail a auditionné dix-huit personnes ou organisations : économistes, Gouvernement, inspections générales, grands acteurs du secteur du logement, associations de locataires et syndicats étudiants.

Le groupe de travail a examiné l'ensemble des propositions de réformes des APL et formule six recommandations dont certaines pourraient être suivies dès le projet de loi de finances pour 2016 tandis que d'autres nécessitent un travail de plus long terme.

I. Un rabotage général des APL est à écarter en raison du profil des allocataires et du caractère fortement redistributif de cette aide

6,5 millions de ménages bénéficient aujourd'hui d'une aide au logement, dont plus de la moitié ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté et 80% ont des ressources inférieures à un SMIC. L'APL est ciblée sur les ménages les plus modestes et constitue donc une dépense très dépendante de la conjoncture économique. Ainsi, si le coût annuel des APL dépasse aujourd'hui les 18 milliards d'euros, contre 15,9 milliards d'euros en 2010, le groupe

de travail rappelle que c'est avant tout parce que le nombre de bénéficiaires a augmenté (+ 3,5 % entre 2010 et 2013) et que les classes modestes se sont paupérisées.

Les loyers augmentent, par ailleurs, plus vite que les revenus des ménages. En raison d'une sous-actualisation des barèmes, et malgré la hausse de la dépense budgétaire, le taux d'effort net des allocataires a progressé de + 0,3 % par an dans les années 2000 (+ 0,6 % par an dans le parc privé).

Dans ce contexte, le groupe de travail **écarte toute mesure générale non ciblée telle qu'un gel des barèmes, une diminution du forfait charges ou le relèvement du seuil minimal de taux d'effort** qui toucheraient majoritairement les ménages les plus modestes de notre pays, même si ces mesures sont techniquement et politiquement les plus faciles à mettre en œuvre.

Les exemples étrangers montrent qu'une baisse générale des APL est avant tout supportée par les locataires et non par les bailleurs qui ne baissent pas les loyers pratiqués. Ainsi, 94% de la baisse des aides au logement au Royaume-Uni en 2011 fut à la charge des locataires et seule 6% de cette baisse des aides fut répercuté en baisse des loyers.

II. La réforme des APL accession doit être définitivement annulée

Le groupe de travail recommande, dans le prochain projet de loi de finances, **d'abroger l'article 93 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015** qui prévoit la transformation, au 1^{er} janvier 2016, de l'APL accession en simple assurance contre une baisse importante des ressources du ménage accédant. Cette quasi-suppression de l'APL accession nuirait grandement à la capacité des ménages aux revenus modestes et moyens d'accéder à la propriété tout en aggravant, à court terme, le déficit public.

Les études d'impact, menées notamment par la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale (SGFGAS), montrent en effet que l'application de cette réforme ferait baisser de 14% les opérations d'accession sociale à la propriété qui bénéficient soit d'un prêt à taux zéro (PTZ), soit d'un prêt d'accession sociale (PAS), soit des deux. La moitié des opérations bénéficiant de l'APL ne se seraient pas faites sans cette aide, dont l'effet déclencheur est réel même s'il est moindre que celui du PTZ.

En outre, sur les 12 100 opérations impactées au total, 8 400 environ correspondent à des constructions neuves. Tout en affaiblissant la capacité des ménages modestes à accéder à la propriété, cette réforme se traduirait donc également par une baisse de la construction et des recettes fiscales liées. Sur la base de ces chiffres, on pourrait ainsi estimer de 150 à 200 millions d'euros la perte de recettes fiscales (TVA principalement) liée à cette réforme. Or, l'économie budgétaire générée par la réforme ne serait que de 19 millions d'euros la première

année (dont 8 millions d'euros seulement pour le budget de l'Etat) et 150 millions d'euros au bout de trois ans. Jusqu'en 2019, elle aurait donc pour conséquence une perte de recettes nette pour l'Etat.

Par ailleurs, la suppression de l'APL accession générerait un surcoût pour l'APL locative dans la mesure où un plus grand nombre de ménages bénéficiant déjà de l'APL se maintiendraient dans le parc locatif.

Plutôt que d'appliquer la réforme prévue par la loi de finances pour 2015, le groupe de travail recommande d'**abaisser les plafonds de ressources pour le bénéfice de l'APL accession, dans certaines zones**, afin de limiter au maximum les effets d'aubaine, c'est-à-dire les cas où les opérations auraient eu lieu sans l'existence de l'APL (la moitié des opérations environ). L'économie serait moindre mais plus juste socialement et plus efficace budgétairement et économiquement.

III. Les économies budgétaires à réaliser à court terme sur les APL doivent être guidées par deux principes : l'équité et la simplification

a) La prise en compte du patrimoine

L'APL est une aide sociale affectée au logement qui doit être ciblée sur les ménages les plus modestes et dont les difficultés d'accès à un logement sont réelles. Aujourd'hui les deux variables principalement prises en compte pour calculer le droit à l'aide sont : les revenus du ménage et la composition familiale. Or ce mode de calcul permet à des ménages de bénéficier de l'APL pour leur résidence principale alors qu'ils possèdent, par ailleurs, un logement vacant, une résidence secondaire, un logement locatif ou un patrimoine financier important, qui ne génèrent pas nécessairement des revenus.

Permettre à des ménages de bénéficier d'une aide au logement alors qu'ils détiennent un patrimoine immobilier qu'ils pourraient occuper ou mieux utiliser n'est pas acceptable dans le contexte budgétaire que connaît notre pays aujourd'hui. **Le groupe de travail recommande donc d'appliquer aux APL le même système que celui qui est retenu pour le RSA : pour l'appréciation des ressources des bénéficiaires, les biens seraient considérés comme procurant un revenu annuel égal à 3 % du montant des capitaux** (article R132-1 du code de l'action sociale et des familles).

Cette mesure ciblée concernerait principalement les 10% d'allocataires qui ont un patrimoine supérieur à 30 000 €, dont **4 % qui ont un patrimoine supérieur à 75 000 € et**

2% qui ont un patrimoine supérieur à 150 000 €¹. Elle générerait une économie budgétaire annuelle de 150 millions d'euros environ.

Le groupe de travail rappelle que la prise en compte du patrimoine existe déjà dans certains pays européens, comme dans le système britannique d'aide au logement, et que la convergence des critères d'attribution des différentes aides sociales (RSA et APL) doit être recherchée.

b) La réforme des règles d'attribution aux étudiants

Le public pour lequel l'aide personnelle au logement est la moins redistributive et a le plus d'effet inflationniste est celui des étudiants. En 2013, les étudiants représentaient 12% des allocataires, soit 730 000 étudiants. Or **seuls 32,9 % des étudiants bénéficiaires de l'APL sont boursiers**, c'est-à-dire ont des parents aux revenus modestes. Les revenus utilisés dans le calcul de l'aide de l'étudiant qui dé-cohabite sont ceux de l'étudiant et non ceux de ses parents. Pour reconstituer de manière théorique et forfaitaire les transferts familiaux dont bénéficie l'étudiant, le système actuel est fondé sur un plancher de ressources qui va de 408 € par mois pour les boursiers résidant en foyer à 625 € par mois pour les étudiants non boursiers en secteur locatif ordinaire. Or ces ressources forfaitaires et théoriques ne reflètent qu'imparfaitement la réalité dans la mesure où, en 2010, les étudiants percevaient un revenu moyen de 850 € par mois et que les ressources des étudiants du dernier décile de revenu pouvaient atteindre 2 334 € par mois².

Par ailleurs, le mode de calcul forfaitaire fait que, pour les étudiants qui ne travaillent pas, le montant de l'APL est identique dans chaque zone et donc **parfaitement connu des bailleurs**. Il est, par exemple, de 211 € par mois pour les étudiants non boursiers en zone tendue (zone 1). Dans ces conditions, l'APL étudiante a un effet fortement inflationniste sur les loyers des petites surfaces dans les grandes agglomérations. D'après l'étude de Gabrielle Fack (2005), lors du bouclage des APL en 1991-1993, qui a notamment consisté à étendre les aides aux étudiants, entre 50 % et 80 % des allocations ont ainsi été absorbées par des hausses de loyers sans amélioration de la qualité du logement.

Le groupe de travail considère qu'il est inévitable, pour des raisons d'équité et d'efficacité, de réformer les règles d'attribution de l'APL aux étudiants. Il est hors de question qu'un étudiant éprouvant des difficultés réelles de logement, étant donné le manque de résidences étudiantes, ne puissent plus bénéficier d'aide. Toutefois, les effets d'aubaine, aujourd'hui criants, doivent être limités. Le groupe de travail considère, par exemple, qu'il n'est pas acceptable dans le contexte budgétaire actuel qu'un étudiant puisse bénéficier de

¹ Enquête patrimoine 2009-2010

² Rapport CIMAP sur l'évaluation de la politique du logement, 2014

l'APL alors que ses parents ont des revenus élevés et qu'ils **résident dans la même agglomération que lui**.

Le groupe de travail recommande donc de mieux cibler les aides vers les étudiants qui en ont le plus besoin et de les moduler en fonction de trois critères : le revenu des parents, l'éloignement géographique et les cas de rupture familiale. Ces trois critères sont déjà pris en compte dans le système de bourses. Il s'agirait donc d'une mesure de mise en cohérence des aides aux étudiants, qui permettrait également de transférer la gestion des aides au logement aux CROUS. Les aides au logement ne seraient toutefois pas réservées aux étudiants qui sont actuellement boursiers. Seules les pratiques les plus abusives sont visées.

L'économie annuelle générée par une telle réforme serait de **180 millions d'euros**.

c) La poursuite des efforts de simplification

Le système actuel de gestion des APL souffre d'une très forte complexité, en grande partie due au fait que les revenus pris en compte pour le calcul de l'aide sont ceux de l'année N-2. A cela s'ajoute de nombreux abattements et neutralisations de ressources (en cas de chômage par exemple) qui modifient régulièrement le montant de l'aide. Or la précarisation du marché du travail et la moindre stabilité familiale font que près de 26% des allocataires changent de situation chaque année et que ces changements fréquents de situation sont pris en compte tardivement. Au total, le cumul des indus versés et des rappels de prestations s'élèvent chaque année à près de 1,6 milliards d'euros, soit 10% des prestations versées. Ces nombreux indus et rappels alourdissent la gestion par les CAF et participent à l'instabilité de la situation financière des allocataires.

Le groupe de travail recommande donc de stabiliser l'aide par période de trois ou six mois, quels que soient les changements de situation du ménage. Ce lissage des droits est déjà mis en œuvre dans le cadre de la réforme de la prime d'activité et du revenu de solidarité active (RSA) et permettrait de réduire de 60 % les indus et les rappels. A terme, cette réforme contribuerait à baisser les **coûts de gestion, aujourd'hui très élevés**, de l'APL (environ 600 millions d'euros, soit 3,5 % du total des APL versées).

IV. A long terme, le groupe de travail préconise une réforme d'ensemble des aides publiques au logement visant à faire baisser le niveau des loyers

A long terme, le groupe de travail estime que seule une action visant à faire baisser le niveau des loyers peut permettre de contenir durablement et efficacement la dépense budgétaire d'APL, tout en limitant ses effets inflationnistes.

La dépense budgétaire d'APL est actuellement dynamique parce que les loyers augmentent plus vite que les revenus, dans un contexte économique dégradé. Pire, l'existence de l'aide elle-même peut contribuer à alimenter, ou du moins à solvabiliser, la hausse des loyers que ce soit dans le parc locatif social ou dans le parc locatif libre. Aujourd'hui, 40% des nouveaux logements très sociaux (PLAI) ont des loyers qui se situent au-dessus des loyers plafonds retenus pour le calcul de l'APL. Dans le parc social, **cette hausse des loyers est principalement due à la hausse des coûts de production d'un logement neuf**. En dix ans, le coût de production d'un logement social neuf est en effet passé de 90 000 € à 140 000 €.

Les causes de cette inflation des coûts sont connues : la rareté du foncier et le poids des normes. Toutefois, ces hausses de loyers sont rendues soutenables par l'existence de l'APL qui peut, par ailleurs, être un frein à la mixité sociale dans la mesure où les bailleurs sociaux ont intérêt à avoir des locataires aux revenus stables et garantis par l'Etat.

Dans ce contexte, le groupe de travail considère qu'il est urgent, au-delà des économies de court-terme, de réfléchir à une réforme d'ensemble des aides au logement dont l'objectif premier serait de faire baisser le niveau des loyers. Depuis 1977, les aides publiques se sont massivement portées vers un soutien à la demande plutôt qu'à l'offre et la construction. Avec la baisse progressive des aides à la pierre dans le budget de l'Etat, la répartition entre le soutien à la demande et le soutien à l'offre est aujourd'hui déséquilibrée : plus de 18 milliards d'euros pour les APL contre seulement 400 millions d'euros pour les aides à la pierre.

Le groupe de travail estime qu'une hausse des aides à la pierre par opération pour les PLAI, tout en stimulant la construction, pourrait permettre de faire baisser les loyers des logements neufs de telle sorte que l'APL ne soit plus nécessaire. L'effet pour le locataire serait neutre voire bénéfique. L'investissement initial pour l'Etat serait plus important mais rentable à long terme. Il serait surtout moins inflationniste et moins soumis à la conjoncture économique. Selon des premières estimations fournies par l'Union sociale pour l'habitat (USH), une hausse de 1,5 milliards d'euros des aides à la pierre en faveur des PLAI permettrait, par exemple, une économie immédiate de 42 millions d'euros d'APL, amortie au bout de 25 ans. La mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), pilotée par l'ANRU, est également une opportunité formidable pour expérimenter une baisse des loyers dans le stock de logements sociaux. Etant donné le niveau d'investissements programmés (plus de 25 milliards d'euros), la question de l'articulation entre le niveau des loyers des logements reconstruits et l'APL devrait être étudiée.

De la même manière, le **plan de construction de 40 000 logements étudiants** en cinq ans, qui pourrait être amplifié, doit être l'occasion de faire baisser les loyers des petites surfaces des villes étudiantes de telle sorte que la dépense d'APL consacrée aux étudiants diminue. Or, depuis 2014, les aides à la pierre de l'Etat par opération consacrées à ce plan ne cessent de baisser, comme pour le reste des logements locatifs sociaux.

Enfin, dans le parc libre, le groupe de travail rappelle que la maîtrise du niveau des loyers dans les zones très tendues passe par la mise en œuvre de l'encadrement des loyers et estime que la fixation de *maxima* de loyers, au-delà desquels l'APL serait dégressive, pourrait être envisagée à terme.

Le groupe de travail appelle donc le Gouvernement et l'Assemblée nationale, au-delà des économies marginales de court-terme, à continuer d'étudier une réforme d'ensemble fondée sur ces principes.

Il appelle également le Gouvernement à poursuivre ses efforts de simplification des normes réglementaires applicables aux bâtiments afin de faire baisser les coûts de construction. Il rappelle enfin que, à l'occasion du futur projet de loi relatif à l'égalité des territoires et à la citoyenneté, la question des aides personnelles au logement devra être prise en compte dans la réforme du mode de calcul des loyers des logements sociaux.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Ne pas appliquer de mesures d'économie générale non ciblées, telles qu'un gel des barèmes, une diminution du forfait charges ou un relèvement du seuil minimal de taux d'effort.

Recommandation n°2 : Annuler la réforme de l'APL accession prévue par la loi de finances pour 2015 et préférer un abaissement ciblé des plafonds de ressources.

Recommandation n°3 : Prendre en compte le patrimoine des ménages dans le calcul de l'APL, sur le modèle du RSA.

Recommandation n°4 : Mieux cibler les APL à destination des étudiants en prenant en compte le revenu des parents, l'éloignement géographique et les cas de rupture familiale.

Recommandation n°5 : Stabiliser l'APL par période de trois ou six mois, quels que soient les changements de situation du ménage.

Recommandation n°6 : Etudier une hausse des aides à la pierre destinée à faire baisser le niveau des loyers.