



HAL
open science

La simplification des aides sociales au logement

Julien Burdeau, Stéphane Michel

► **To cite this version:**

Julien Burdeau, Stéphane Michel. La simplification des aides sociales au logement. Sciences de l'Homme et Société. 1997. hal-01908527

HAL Id: hal-01908527

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908527>

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris
Corps Techniques de l'Etat

La Simplification des Aides Sociales au Logement

Apologie de la Complexité

**BIBLIOTHÈQUE
DE L'ÉCOLE DES MINES
60, boulevard St-Michel
75272 PARIS CEDEX 06
Téléphone : 40 51 90 56**

TEA [345]

Mémoire de fin d'études 1996-97
Julien Burdeau - Stéphane Michel

Remerciements

Le logement social n'est pas un thème habituellement enseigné dans les écoles que nous avons fréquentées... C'est bien grâce à la disponibilité de nos interlocuteurs et aux explications qu'ils ont accepté de nous apporter que nous avons pu mener notre étude.

Nos remerciements vont ainsi d'abord vers la Direction de la Sécurité Sociale, dont la Directrice, Mme Anne-Marie Broca, est à l'origine de ce mémoire, ainsi que M. Dominique Moyen qui nous a accompagnés dans notre travail.

Les représentants de la Direction de l'Habitat de la Construction (Ministère du Logement), de la CNAF et de son antenne du Loiret, des organismes HLM, des syndicats de locataires, des collectivités locales (Mairie de Massy) ou encore d'associations que nous avons rencontrés nous ont apporté la matière de ce mémoire et nombre des arguments que nous y développons. Nous les en remercions.

Nous remercions enfin le Professeur Claude Riveline, qui nous a poussé à dépasser nos doutes sur la simplification pour mieux apprécier la complexité...

Table des Matières

1. ENJEUX ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL	9
1.1. Les origines du système actuel	9
1.2. La situation du logement en France	14
1. Le logement : un secteur au poids important	14
2. Les Comptes du Logement (1994)	22
1.3. les instruments du logement social	24
1. Les aides à la pierre	24
2. Les aides à la personne	28
2. LES TENANTS DE LA COMPLEXITE	35
2.1. Des aides complexes dans un environnement complexe	35
1. Les inconvénients immédiats de la complexité	35
2. La difficulté du pilotage : l'aide au logement au sein des prestations sociales	39
3. La difficulté du pilotage : la maîtrise de la filière	41
4. Un manque de visibilité et d'évaluation	43
2.2. L'équité et l'efficacité en question : les aides à la personne	44
1. Une iniquité structurelle	44
2. Les différences de barèmes	46
3. Prestation logement ou allocation familiale ?	47
4. Aides au logement locatif et aides à l'accession	47
5. La base ressources	48
2.3. L'équité et l'efficacité en question : le parc social	51
1. Le rôle ambigu des HLM	51
2. Le phénomène de l'exclusion	51
3. La surqualité des logements PLA	51
4. Des rentes de situation qui subsistent	51
5. L'inadéquation du loyer au service rendu	52
6. L'échec de la mixité sociale	52

2.4. Le discrédit jeté sur les aides au logement...	53
1. Des situations choquantes	53
2. Les aides sociales pour qui ?	53
3. De la complexité aux frustrations collectives, l'aspiration à la simplification	54
2.5. Les voies de la simplification	55
3. LA SIMPLIFICATION EN QUESTION	56
3.1. La simplification à l'épreuve des faits	56
1. La simplification : un phénomène dynamique et complexe	56
2. La réforme de 1977	57
3. De l'inertie, des flux et des stocks	58
4. Des raisons de la complexification	59
3.2. Une Simplification multiple	60
1. Les acteurs du monde du logement	60
2. Une aspiration collective non consensuelle	61
3. Simplification et revendications catégorielles	62
4. Simplification et aspirations politiques	63
3.3. La simplification victime du fonctionnement de l'Etat	69
1. La mécanique des négociations	69
2. Le rôle de l'arbitre	70
4. APOLOGIE DE LA COMPLEXITE	71

Bibliographie

- La protection sociale en France, sous la direction de Marc de Montalembert, La Documentation Française, Paris, 1995.
- Simplification des contraintes d'origine publique : une stratégie pour la France à la lumière de l'expérience américaine, J.A. Prévost, Institut National Pour la Simplification (INPS), Juin 1995.
- L'état du mal-logement en France 1996, Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, Paris, 1997.
- Les aides personnelles au logement, l'Observatoire de l'Immobilier, n° 32, Novembre 1995.
- Mission d'enquête sur les aides personnelles au logement, rapport de l'Inspection Générale des Finances, Novembre 1994.
- Conclusions sur les modes d'évaluation des conditions de ressources appliqués pour l'attribution de certaines prestations sociales. Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics, Août 1995.
- Le logement en France, Economie Politique et Société, Emmanuel Edou, Economica 1996.
- Le Compte du Logement 1996, Rapport à la Commission des Comptes du Logement, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Economica 1996.
- Rapport de la Commission d'étude d'une Réforme du Financement du Logement, présidée par Raymond Barre, La Documentation Française 1976.
- L'attribution des Logements Sociaux, Politique publique et jeux des acteurs locaux, Catherine Bourgeois, L'Harmattan 1996.
- Enquêtes sur le Logement II : Les Organismes d'Habitations à Loyer Modéré, Cour des Comptes, Juin 1994.

- Le Logement Locatif de 1984 à 1992, INSEE Résultats, 1994.
- Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement. Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social par Marcel Lair, 1993.
- Les Aides à la Personne, les Cahiers de l'Habitat n° 21, Juillet 1993.
- Rapport sur le Logement, François Geindre, Préparation du XIème Plan.

Introduction

Lionel Jospin, lors de son arrivée à Matignon en juin 1997 a fait parvenir aux membres de son gouvernement la lettre suivante détaillant les pratiques gouvernementales qu'il comptait mettre en place. En voici un extrait :

Nos concitoyens sont justement irrités par le nombre et la complexité des règles que l'état leur impose, ainsi que par la difficulté pour y avoir accès.

La production de nouvelles normes juridiques doit donc éviter certaines dérives : dispositions nouvelles se superposant, sans s'y insérer de façon claire, aux dispositions existantes ; textes obscurs suscitant toutes sortes de difficultés d'interprétation et d'application ; ambiguïtés volontaires engendrées par une pratique mal maîtrisée de la concertation ; recours à un langage codé connu des seuls initiés donnant à l'administration et à quelques spécialistes un monopole d'interprétation.

Ce texte qui reprend d'ailleurs des instructions déjà émises par deux prédécesseurs du premier ministre, Michel Rocard et Edouard Balladur, illustre parfaitement les problématiques qui se posent à tout gouvernement confronté à la complexité.

Le constat dressé est tout d'abord sévère. Les lois et les règlements sont trop compliqués et cette complexité est un obstacle à l'exercice de la démocratie. Elle irrite en particulier les citoyens et permet à l'administration de confisquer le pouvoir au détriment du politique.

Ce constat n'est d'ailleurs ni nouveau ni spécifique d'un domaine particulier d'intervention de l'État et il s'applique parfaitement au domaine du logement où le système d'aides sociales (aides à la personne, aides à la pierre et aides fiscales), malgré de nombreuses évolutions, est jugé par les acteurs du secteur, comme complexe, inique et finalement peu efficace.

L'ambition exprimée ensuite est à la hauteur de l'enjeu : il faut simplifier les lois et éviter la production d'une nouvelle complexité. Cette ambition n'est d'ailleurs pas nouvelle même si son importance a cru lors des dernières années. Thème récurrent des deux dernières campagnes électorales, la simplification est en effet devenue le pendant obligé de la réforme de l'Etat. La crise qui a exacerbé le divorce entre une partie de la sphère économique privée et l'administration et la nécessaire maîtrise des dépenses publiques sont sans doute pour beaucoup dans cet engouement récent. Nous verrons comment cette nouvelle aspiration se décline dans le domaine du logement.

Si le constat et l'ambition sont donc très clairs, les moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à simplifier sont par contre imprécis. Ce n'est certes pas le rôle du premier ministre d'entrer dans le détail des mesures à prendre mais ce détail nous semble pourtant cruciale, car force est de constater au regard de l'histoire qu'aucun gouvernement n'a jamais su, jusqu'à maintenant, simplifier.

Dans son rapport sur la réforme de la fiscalité, M.de LaMartinière constatait en effet que la législation fiscale avait été simplifiée une seule fois dans l'histoire, lors de la Révolution Française. Cette simplification n'avait d'ailleurs été que passagère puisque les patentes précédemment supprimées avaient été rétablies dès 1800. L'histoire du logement ne fait pas exception. Les réformes qui visaient à simplifier le système d'aides sociales sont demeurées partielles ou inappliquées et leurs succès relatifs n'ont jamais permis de donner une cohérence globale à un dispositif qui laisse toujours deviner les dépôts successifs dont il est issu.

Comment expliquer cet échec et les obstacles auxquels se trouvent confronter les nombreux et ardents défenseurs de la simplicité ?

La simplification, véritable aspiration collective semble pourtant simple à mettre en oeuvre. Nous montrerons en fait que malgré les discours elle n'est en rien consensuelle. Les solutions proposés pour simplifier sont en effet toujours contraintes ou guidées par des nécessités individuelles diverses, que cette nécessité procède de revendications catégorielles ou de considérations politiques.

Le fonctionnement actuel de l'État où s'affronte à coup de rapports, de statistiques et d'alliances des ministères aux intérêts divergents tend ensuite à produire une complexité que les décisions arbitrées dans l'urgence à Matignon ont du mal à contenir.

Faut-il alors se résigner et déplorer la complexité ? Nous nous interrogerons pour conclure sur les avantages que fournit la complexité dans l'élaboration du consensus social et les rapports qu'elle entretient avec la démocratie.

1. Enjeux et instruments de la politique du logement social

Au-delà de la complexité souvent déconcertante des mécanismes d'aides personnelles au logement, ce sont aussi des interrogations quant à leur efficacité sociale qui justifient la volonté de simplification. Il est cependant difficile d'apprécier cette efficacité sociale en limitant le champ de l'étude aux seules aides personnelles. L'ensemble des instruments destinés au logement des ménages modestes doit ainsi être examiné. Si, compte tenu des enjeux financiers, les aides personnelles méritent une analyse plus fine, il nous a semblé indispensable de les inscrire au sein de la filière locative sociale, en considérant conjointement offre et demande de logements.

La diversité et la complexité des mécanismes d'aides au logement locatif social sont souvent attribuées à l'empilement au cours du temps de mesures spécifiques, sans qu'ait été réalisée la nécessaire réévaluation d'ensemble du dispositif. Avant d'examiner les détails de ces aides et de leur mise en oeuvre, il est en effet important de rappeler que la politique actuelle du logement social ne saurait être comprise hors des enjeux et des débats qui, au long des dernières décennies, l'ont façonnée. La multiplicité des objectifs assignés aujourd'hui aux aides au logement locatif social est le produit de cette histoire.

1.1. LES ORIGINES DU SYSTEME ACTUEL

1. Avant 1939 : premières HBM et contrôle des loyers

Lors de la seconde moitié du 19^{ème} siècle, le logement social, c'est-à-dire la constitution d'une offre de logements adaptés à la situation des ménages aux revenus modestes, était le fait de philanthropes ou de patrons éclairés, conscients de la situation des travailleurs. Pour la première fois en 1894, la collectivité nationale intervient dans le logement social : la loi Siegfried autorise les Sociétés d'Habitations Bon Marché (HBM) à emprunter et leur accorde des avantages sociaux. Elle donne ainsi un cadre juridique à des initiatives qui restent cependant privées ou locales. En 1912 sont créés les premiers offices publics d'HBM.

Les lois de blocage des loyers instituées durant la Première Guerre Mondiale ont cependant un effet désastreux sur la construction de logements neufs, en dépit de la demande. Entre 1919 et 1939, 1,8 millions de logements sont construits, ce qui permet à peine de compenser les logements détruits pendant la guerre (1,6 millions). La situation de l'immédiate après deuxième guerre mondiale, aggravée par les nouvelles destructions (2 millions de logements détruits ou endommagés), est ainsi extrêmement préoccupante. En 1946, 45,3% de la population est mal logée ; 33,6% des logements sont surpeuplés.

2. D'une économie de la production de logements...

La nécessité de reconstruire est avivée par les besoins nouveaux engendrés par le renouveau de la natalité et le rythme rapide de l'urbanisation. La population totale de la France augmente de 31,2%, et la population urbaine de 80% entre 1946 et 1975.

Aux HLM, organismes d'Habitations à Loyer Modéré issus de la transformation des HBM en 1950, est assignée la mission de procurer aux catégories les plus défavorisées de la population des logements à des loyers compatibles avec leurs ressources. Le financement des programmes de construction engagés par ces organismes est assuré initialement par des prêts directs du Trésor. Toutefois, la loi dite Minjoz (1950), autorise les caisses d'épargne et de prévoyance à prélever un contingent de prêts au logement social sur le surplus de la collecte du Livret A. Cette tendance s'affirme au cours des années, et le financement sur ressources budgétaires s'amenuise pour favoriser le recours aux ressources de l'épargne. En 1966 est créée la Caisse de Prêts aux HLM (CPHLM) pour offrir des prêts bonifiés par l'état, associés à des subventions budgétaires. En outre, les employeurs sont associés, à partir de 1953, à l'effort de construction, par le prélèvement d'une cotisation assise sur les salaires (le 1% patronal). Le produit de cette collecte permet de compléter le dispositif de financement du logement locatif social.

Dans le même temps, la loi de 1948, en dépit d'effets pervers qui se sont propagés jusqu'à très récemment se donne pour objectif de relancer la construction en favorisant la revalorisation des loyers. C'est à cette occasion qu'est créée l'Allocation de Logement à caractère Familial (ALF), première aide personnelle, destinée à compenser, pour les familles, les hausses de loyer entraînées par la loi de 48.

Cette économie de la production de logements permet de passer d'un rythme annuel de construction de 68 000 logements en 1950 à 500 000 en 1975. Au total, 8 millions de nouvelles résidences principales sont construites durant cette période.

De manière à mieux s'adapter à la variété des situations personnelles, le dispositif d'aides au logement social se diversifie peu à peu à partir de 1960, avec l'institution de nouveaux mécanismes de financement, plus ou moins avantageux selon les normes de qualité et de confort prescrites. Les ILN (Immeubles à Loyer Normal), créés en 1961, sont destinés à une population plus aisée ; les ILM (Immeubles à Loyer Moyen, 1968) concernent une population intermédiaire entre les HLM et les ILN ; enfin, les PSR (Programmes Sociaux de Relogement, 1968), sont destinés aux personnes logeant dans une habitat vétuste. Le système des aides à la pierre se diversifie ainsi en fonction des populations visées.

3. ... à la réforme de 1977

L'effort de construction a permis d'accroître et de rénover de manière considérable le parc immobilier à partir de 1950. Toutefois, le Livre Blanc de la Fédération Nationale des Fédérations d'Organismes HLM

(UNFOHLM) ainsi que les conclusions de la commission sur la réforme du financement du logement présidée par R.Barre mettent en exergue les défauts du dispositif.

Ils déplorent tout d'abord la qualité insuffisante de l'habitat produit, tant en ce qui concerne les logements eux-mêmes que leur environnement. Ils notent ensuite les injustices induites par le système des aides, en lui reprochant son caractère ségrégationniste : la hiérarchie des catégories de logements et de financements a valeur de classification sur l'échelle sociale. Cet effet ne se traduit pas uniquement dans les caractéristiques des logements mais aussi dans leur localisation. La mécanique des aides aux logements les plus sociaux, associée à la contrainte de la charge foncière, tend ainsi à rejeter ces constructions dans les zones périphériques et les banlieues lointaines.

Enfin, l'efficacité sociale des aides publiques est mise en cause. Les populations aux revenus modestes sont ainsi sous-représentées parmi les locataires HLM. Le rapport Barre remarque à cet égard que les organismes HLM accueillent un nombre croissant de locataires anciens, dont les revenus se sont fortement revalorisés depuis leur entrée dans le parc, et se trouvent au delà des plafonds de ressources en vigueur. Alors que rien ne les oblige à quitter les lieux, ils bloquent l'accès au logement social d'autres ménages aux ressources inférieures. Se sont ainsi instituées au cours du temps des rentes de situation au profit de ménages aisés.

Au total, les différentes études et rapports produits dans le courant des années 70 appellent à une réforme profonde d'un système qui s'essouffle après 25 ans d'existence. Pour pallier les défauts de ce système, la commission Barre préconise des mécanismes banalisés permettant l'émergence d'un marché unifié, débarrassés des barrières qui le cloisonnent - logements neufs / anciens, parc HLM / parc privé, catégories de logements sociaux entre eux. Il s'agit ainsi de créer une catégorie unique de prêts, les Prêts Immobiliers Conventionnés, pour la construction ou la réhabilitation de logements. L'UNFOHLM pour sa part insiste sur la nécessité de maintenir des aides à la pierre. Elle considère en effet que celles-ci fournissent à la collectivité un outil efficace pour contrôler le nombre, la répartition géographique, le prix et la qualité des logements destinés aux ménages à revenus modestes.

La réforme adoptée en 1977 s'inspire de ces différentes orientations, en instituant, pour le logement locatif social, les Prêts Locatifs Aidés (PLA), distribués aux organismes HLM par la CPHLM et le Crédit Foncier de France, et bénéficiant d'une bonification d'intérêts et d'une prime de l'état. L'attribution des PLA étant liée à des normes de qualité bien supérieures à celles qui prévalaient auparavant, il doit s'ensuivre une hausse des charges de loyers. Une Aide Personnelle au Logement (APL), assise sur les ressources du ménage et le montant du loyer, est donc créée pour compenser cette hausse et couvrir la différence entre la dépense effective de loyer et la charge supportable pour le ménage. L'APL doit garantir l'équité sociale du dispositif. Des mécanismes similaires - PAP et APL-accession - sont mis en place dans le domaine de l'accession à la propriété.

4. Vers une politique sociale...

Le débat qui a précédé l'émergence de la réforme de 1977 était celui des outils de la politique du logement social, celui de l'alternative aides à la pierre / aides à la personne. Faut-il ainsi privilégier les aides à la pierre, outil efficace pour lutter contre la ségrégation spatiale et donc promouvoir la mixité sociale, mais qui peut engendrer d'importants effets pervers ? Ou faut-il tout miser sur les aides personnelles, qui présentent l'avantage de mieux garantir l'équité sociale, mais ne permettent pas de s'assurer directement d'un rythme suffisant de constructions neuves ? Alors que, du fait de l'inertie du parc immobilier, bien des maux diagnostiqués dans les années 70 n'ont pas disparu, le débat aides à la personne / aides à la pierre reste d'actualité.

Toutefois, les évolutions qui ont marqué ces dernières années consacrent la prééminence des aides à la personne. La réforme de 1977 avait pour objet de substituer l'APL aux précédents mécanismes d'aides à la pierre. Mais l'APL qui permettait certes une meilleur solvabilité des ménages conservait, dans l'esprit de la réforme, un caractère dominant de soutien à la construction. Aujourd'hui, sa fonction d'instrument de la politique de redistribution des revenus est semble-t-il privilégiée.

Alors que l'ALF était une prestation familiale, l'Aide au Logement à Caractère Social (ALS), créée en 1971, est la première des aides à la personne à revêtir un caractère de protection sociale. Initialement attribuée à des catégories sociales limitativement énumérées (personnes âgées, travailleurs handicapés...), son bénéficiaire est peu à peu étendu pour concerner depuis 1993 l'ensemble de la population sous la seule condition de ressources. Par ce bouclage des aides, élément d'une politique d'équité et de solidarité nationale, le rôle de toutes les aides à la personne a été recentré vers leur objectif social. Celles-ci représentent aujourd'hui plus de 70 milliards de francs de prestations par an, et sont versées à près de 6 millions de ménages parmi les plus modestes. Elles représentent pour nombre de bénéficiaires de minima sociaux (RMI, Minimum Vieillesse...) une part importante de leurs ressources.

La montée en puissance et la généralisation des aides à la personne tend à les déconnecter des systèmes d'aides à la pierre. De la même manière, de nouveaux aménagements en matière d'aides à la pierre détournent leur fonction de l'aide à la construction ou à la réhabilitation. Les PLA dits "très sociaux" (PLA-TS), ainsi que les PLA d'insertion (PLA-I), institués récemment, sont tournés vers le logement des plus défavorisés, sans nécessairement requérir des constructions nouvelles. Ainsi, les PLA-I sont ouverts à l'acquisition d'immeubles anciens sans travaux.

Cette attention renouvelée à l'efficacité sociale des aides publiques au logement débouche en 1990 sur la Loi Besson, sur le "Droit au Logement". Celle-ci place l'insertion par le logement au coeur de la lutte contre l'exclusion, et tente, à ce titre, de mobiliser l'action publique. Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) sont créés à cette occasion. Leur mission, souvent relayée par des associations, est d'aider l'accès au logement des personnes défavorisées, ainsi que leur maintien dans les lieux en cas d'impayés.

La fonction originelle des organismes HLM était de loger des familles de travailleurs salariés, intégrées dans un processus de promotion sociale illustré par leur parcours résidentiel, du locatif social à l'accèsion à la propriété. Ce sont ces catégories qui ont été les plus durement touchées par la crise économique. En conséquence, la fonction des HLM, et à travers elles celle de l'ensemble des instruments de la politique du logement social subissent une profonde mutation.

5. Une politique, des politiques du logement social

L'examen de ces quelques grandes périodes de l'histoire du logement locatif social permet de rappeler que la mise en oeuvre d'une politique sociale du logement a donné lieu et donne lieu encore aujourd'hui à des débats tant sur les modalités que sur les objectifs. Le processus même de la construction des aides à la personne est à cet égard éloquent. D'abord aide à caractère familial, puis aide destinée à des catégories sociales fragilisées et à ce titre instrument de la protection sociale, la création de l'APL a donné aux aides à la personne un caractère d'aides à la consommation d'un logement de qualité. Au delà des seules aides personnelles, ces tendances marquent l'ensemble du dispositif actuel, dans ses caractéristiques comme dans son pilotage.

L'utilisation des aides à la pierre reflète peut-être encore davantage la multiplicité des objectifs et des contraintes de la politique du logement. Produire un logement de qualité pour accueillir des populations défavorisées, s'insérer dans un environnement équilibré, maintenir l'équilibre du peuplement... Telles sont les contraintes que doivent satisfaire les nouveaux programmes HLM. Elles rejouissent naturellement sur leur mode de financement.

Enfin, il convient de rappeler que la politique du logement a été souvent utilisée comme un instrument de relance conjoncturelle. Cette prégnance du court terme est liée à plusieurs éléments que les politiques ne peuvent ignorer. Le grand nombre d'emplois (1,2 millions au total) qui dépendent du secteur du logement, de sa construction, de son entretien et de sa gestion est le premier d'entre eux. On estime que la construction de 10 000 logements supplémentaires d'une année sur l'autre entraîne la création de 15 à 20 000 emplois nouveaux. Ensuite, la construction apparaît comme une activité très sensible à la conjoncture. Enfin, le logement est un secteur essentiellement national, et une relance de la construction de logements profite effectivement aux entreprises nationales. Les professionnels du bâtiment ne manquent jamais de mettre en avant ces arguments dès qu'un ralentissement se fait sentir... avec un certain succès d'ailleurs.

Le logement locatif social entretient ainsi des interactions avec de nombreux domaines des politiques économiques et sociales. C'est là une des causes de la subtilité et de la diversité des mécanismes d'aides publiques. Il est cependant difficile d'oublier aucun de ses facteurs dans l'élaboration d'une réforme.

1.2. LA SITUATION DU LOGEMENT EN FRANCE

1. Le logement : un secteur au poids important

1. Les dépenses de logement

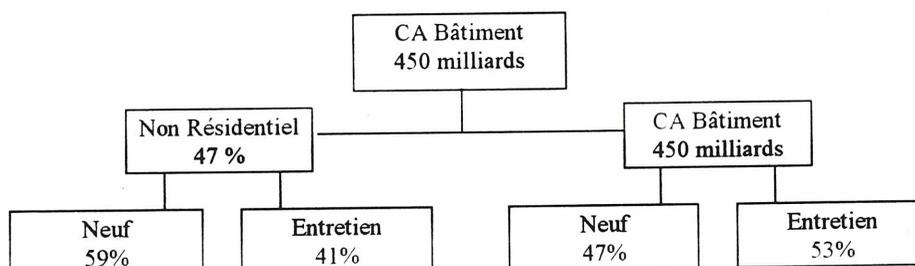
Au cours des 20 dernières années, la dépense de logement est restée stable, au niveau de 20% du produit intérieur brut. Elle se compose essentiellement des dépenses courantes : loyers, remboursements d'emprunts, gros travaux, énergie, éclairage et chauffage, impôts et assurances. Sa part augmente peu à peu dans la consommation des ménages (17,7% en 1979 ; 22% en 1994). Sur les 976 milliards de consommation courante, 700 milliards sont consacrés aux paiements des loyers, 184 aux factures d'énergie et 56 aux charges.

Le logement est également le premier poste de la formation brute de capital fixe, entre 30 et 40%. Il absorbe en particulier entre 50 et 80% de l'épargne des ménages. Son évolution est par contre très cyclique.

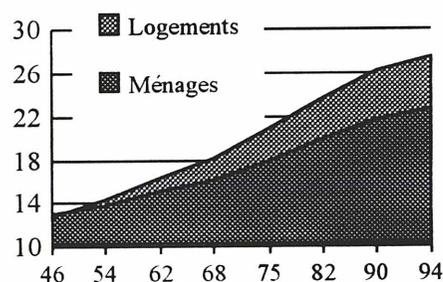
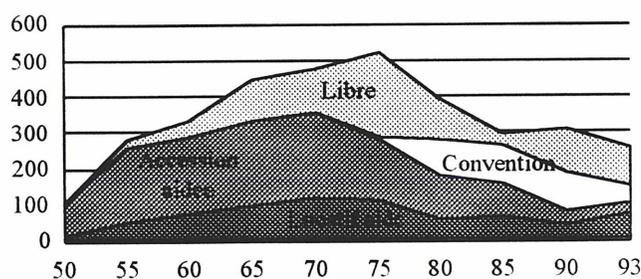
2. Les producteurs de logement

Lors de la période de reconstruction de l'après-guerre, le logement a contribué significativement à l'essor du secteur du bâtiment. Cette corrélation s'est atténuée avec la contraction progressive des mises en chantier à partir de 1975 et le développement simultané du marché des logements d'occasion.

Le logement reste toutefois un débouché clé pour un secteur du bâtiment qui emploie encore, malgré la crise (réduction d'un tiers des effectifs depuis 1990), 5,5% de la population salariée française. La moitié des effectifs des entreprises et des artisans, soit 650 000 personnes, est d'ailleurs employée dans le secteur du logement, pour moitié dans la construction neuve et pour moitié dans les travaux d'entretien. En sus de ces emplois directs, il convient d'ajouter tous les emplois des industries amont, fournissant les matériaux et les équipements nécessaires, et les emplois de conception, d'ingénierie et d'architecture. Le logement a enfin généré de nombreux emplois de service dans les trois domaines associés à la construction : la promotion, les transactions et la gestion. Au total, c'est donc plus de 1 200 000 emplois qui dépendent de la conjoncture du secteur.



3. Le parc de logements



Afin de compenser le déficit de logements et l'augmentation de la population, en particulier urbaine, l'effort de construction entrepris par la France depuis 1945 a été considérable. La production de logements a cru sans cesse de 1950 à 1975 pour culminer à 500 000 logements neufs avant de se stabiliser depuis 1985 autour de 300 000. L'Etat fut le premier artisan de cet effort sans précédent puisque plus de 50% des logements construits l'ont été directement ou indirectement avec son aide. Dans cette oeuvre, l'Etat s'est attaché à développer l'accès à la propriété, aspiration forte des Français, et un secteur locatif social de qualité accessible à tous : les HLM.

Le succès a récompensé cet investissement massif et la France dispose désormais de 27,3 millions de logements pour 20 millions de ménages, soit 460 logements pour 1000 habitants, ce qui la place en tête des pays européens. Il convient toutefois de tempérer cette appréciation au vu de l'importance, en France, du nombre de logements vacants et de résidences secondaires.

	Population	Log./ 1000 Hab.	% Propr.	% Loc. HLM	% Loc. privé
France	58	381	54	17	21
Espagne	40	317	80	1	17
ex RFA	65	416	40	15	43
Italie	57	404	67	7	21
Royaume Uni	56	391	66	25	9
Etats Unis	253	418	65		
Pays Bas	15	383	45	36	18
Suède	9	398	43	21	19

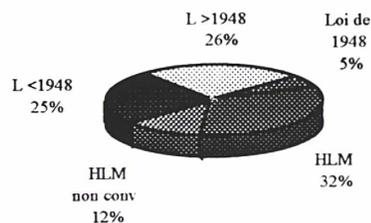
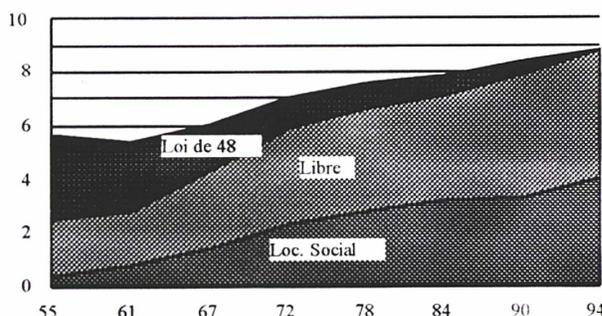
Le nombre de logements par habitant ne tient compte que des résidences principales.

L'importance des logements vacants est d'autant plus surprenante que la France, malgré les efforts entrepris depuis 1950, n'a toujours pas résolu le problème des sans domicile fixe, dont le nombre oscille toujours suivant les estimations entre 100 000 et 700 000. Cette exclusion résulte de facteurs économiques (encombrement du parc social, rétraction du parc privé à bas prix sous l'effet de la concurrence des HLM) et de facteurs sociologiques (clivages ethniques ou culturels).

4. La filière locative

Cette filière locative se caractérise d'abord par la scission entre le parc locatif social et le parc locatif privé. Les HLM conventionnées et non conventionnées composent le parc social¹. On distingue également deux statuts juridiques distincts au sein du parc privé : le secteur libre et le secteur dit de la loi de 48. Dans le cas du secteur libre, la location fait l'objet d'un contrat de bail entre le propriétaire et le locataire. Le loyer est librement fixé pour un logement neuf ou un logement ayant bénéficié de travaux d'amélioration. Une fois fixé, son évolution ne doit pas excéder l'évolution de l'Indice de la Construction (ICC) et sa réévaluation, en fin de bail, doit être justifiée par les prix pratiqués localement, que les locataires soient de nouveaux entrants ou non. La hausse des loyers qui peut résulter de cette réévaluation est alors étalée sur toute la durée du bail.

La loi de 1948 fut édictée pour faire face à la pénurie de logements. Elle apporte aux locataires le droit au maintien dans les lieux et la fixation du montant du loyer selon le principe de la surface corrigée qui tient compte de la surface et des niveaux de qualité et de confort. Cette loi, qui ne s'applique qu'aux logements construits avant 1948, a été progressivement abrogée, en 1976 pour les logements de qualité supérieure, puis en 1986 pour les logements de qualité moyenne grâce à la loi Méhaignerie qui prévoyait pour tous les locataires, à l'exception des personnes âgées, des handicapés ou des cas sociaux, une sortie progressive sous la forme d'un bail de huit ans.



5. La qualité et le confort

- Concentration du parc

Les HLM sont particulièrement concentrées dans les grandes agglomérations et, au sein de ces agglomérations, au sein de certaines communes. Ce regroupement excessif qui résulte à la fois d'impératifs économiques et de considérations politiques locales explique pour partie le problème des "banlieues".

Communes	Tout secteur	HLM	avant 49	après 48
20 000	16	15	22	15
100 000	18	25	15	18
2000 000	37	42	30	42
Agglo Paris.	29	18	33	25

¹ Nous renvoyons le lecteur à la section 1.3 pour plus de détails sur le conventionnement et la fixation des loyers HLM.

- L'ancienneté du parc

Le parc privé est assez ancien car la production actuelle de logements souffre fortement de la concurrence du logement social et de la faible rentabilité de l'investissement dans ce secteur. Le parc HLM est plus récent mais assez déséquilibré. L'importance de la production de HLM entre 1970 et 1975 engendre actuellement un pic inquiétant dans les besoins de réhabilitation.

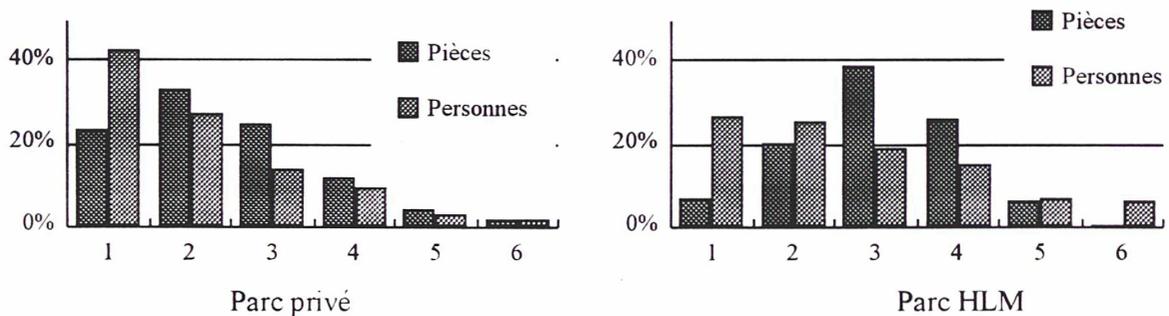
Avant ...	1915	1948	1967	1974	1981	1997
HLM	0%	6%	35%	29%	17%	13%
Non HLM	29%	18%	21%	14%	10%	8%

- La qualité du parc

Les logements en France ont longtemps été sous équipés et de médiocre qualité. En 1950, seulement 60% des logements étaient dotés de l'eau courante et 26% de WC. Les taux d'équipement atteignent désormais respectivement 99% et 93%. 90 % des logements possèdent également le chauffage central. Toutefois ces chiffres ne doivent pas masquer une grande disparité des situations.

	HLM conv.	HLM non conv.	Loi 48	Libre < 48	Libre > 48
Taux de CC + WC	95%	90%	22%	45%	90%

- L'inadéquation du nombre de pièces

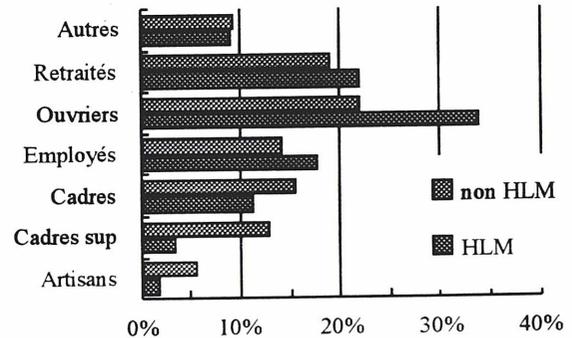


Le parc privé présente en terme de surface une offre de logements en cohérence avec la demande. Les HLM n'ont pas réussi à établir la même adéquation et souffrent actuellement de l'absence d'une offre suffisante de logements de 1 ou 2 pièces. Le parc HLM est marqué par une grande disparité de peuplement. De nombreuses personnes seules, et en particulier des personnes âgées, occupent des F3 ou de F4 alors que des jeunes ménages ou des célibataires aspirent à trouver des 1 ou 2 pièces mais ne peuvent pas assumer la charge du loyer pour une surface plus grande. La programmation de logements HLM a sans doute ignoré trop longtemps des évolutions socio-démographiques comme l'explosion de la famille, le développement de familles monoparentales, ou le recul de l'âge de la mise en ménage.

6. La mixité sociale au sein du parc

- Catégories socio-professionnelles

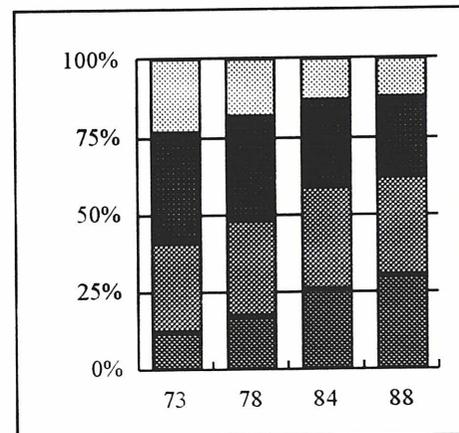
Conçues originellement pour loger 80% de la population sans ségrégation de revenus, les HLM ont échoué dans leur tentative d'établir une véritable mixité sociale. Leur population essentiellement ouvrière est en particulier confrontée plus que tout autre au problème du chômage.



- Revenus des ménages en HLM

La vocation sociale et ouvrière des HLM s'est fortement accentué depuis 20 ans. Les classes les plus démunies ont en effet remplacé les classes aisées au sein du parc HLM, déclassant ainsi l'image des HLM dans l'esprit des classes moyennes. Les différences de revenus entre HLM et parc privé se sont particulièrement accrues

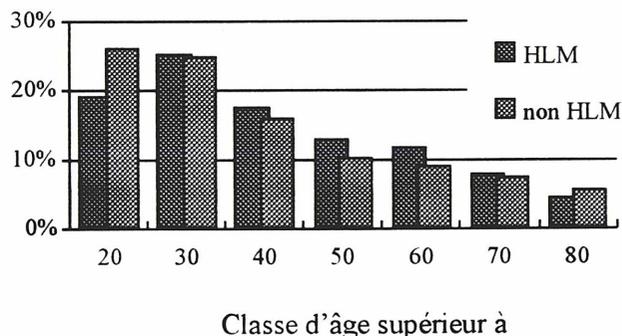
Répartition par quartile de revenus en 1990



en 1000 F	HLM	Libre
1978		
revenu moyen	109	115
par u. de cons.	47	57
1988		
revenu moyen	101	119
par u. de cons.	47	65

- Pyramide des âges

Les jeunes de 20 à 30 ans accèdent difficilement et tardivement aux HLM. Les listes d'attente sont longues, leurs demandes de logements de petite surface sont difficiles à satisfaire et ils constituent, en termes de revenus, un public moins attractif que leurs aînés. Le droit au maintien dans les lieux accentue de plus le caractère plus âgé de la population HLM.



7. Le marché du logement

- Les mouvements au sein du parc

Le marché du logement est un marché actif. En sus des 300 000 logements neufs qui sont mis sur le marché chaque année, 475 000 logements changent de propriétaires, 1,5 millions de logements changent de catégorie (résidence principale ou secondaire, logement vacant) et 800 000 bailleurs changent de locataires. C'est donc sur un parc de 27 millions plus de 3 millions de mouvements qui ont lieu.

Volume d'achats et d'amélioration
en fonction du type de parc

En milliers	Neuf	Ancien	Amélioration
Accession	150	400	60
Locatif HLM	75	42	115
Locatif privé	50	33	125
Total	275	475	300

Source Comptes du Logement 94

- La mobilité des locataires

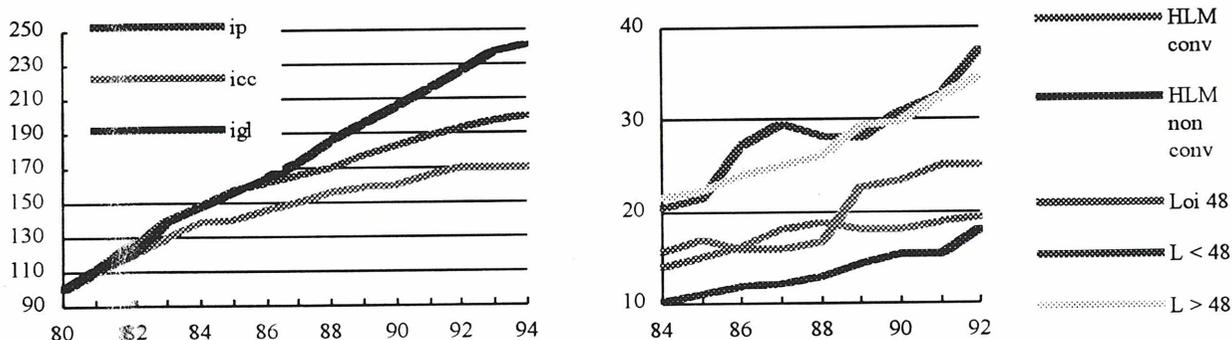
La mobilité a globalement diminué depuis 20 ans, malgré une reprise récente, dans l'ensemble du parc locatif. La rotation au sein du parc HLM reste très inférieure à celle du parc privé. Elle est toutefois équivalente si on se limite aux catégories de ménages âgés de plus de 30 ans. La dissymétrie du nombre de jeunes ménages, plus instables que leurs aînés, expliquent donc pour partie les différences de fluidité de parc. L'existence de rentes de situation et la distribution erratique des loyers contribuent également à cet effet.

	Mobilité
HLM	11 %
Loi de 48	2%
Avant 48	19 %
Après 48	18%

% de ménages ayant déménagé depuis moins d'un an

• L'évolution des prix

La progression des loyers (igl, Indice Général des Loyers), en moyenne égale à 7% sur la France depuis 10 ans, est régulière et très supérieure à l'inflation (ip) et à l'indice du coût de la construction (icc). Les écarts de loyers se sont accentués entre les HLM, le secteur libre récent et l'ancien jusqu'en 1993. Les recommandations ministérielles et la stagnation du marché privé ont contribué depuis à un resserrement partiel des loyers (+ 3,6% pour les HLM, + 2% pour le secteur libre)



L'augmentation générale des loyers s'explique d'abord par l'augmentation des prix du foncier. Elle procède de plus, dans le cas des logements neufs, de l'amélioration de la qualité qui entraîne une augmentation des coûts de production. Cette augmentation se propage enfin dans le cas d'un marché tendu aux logements anciens, la variabilité des loyers avec l'ancienneté du logement restant toutefois importante.

Loyer en f/m² en fonction de la date de construction du logement

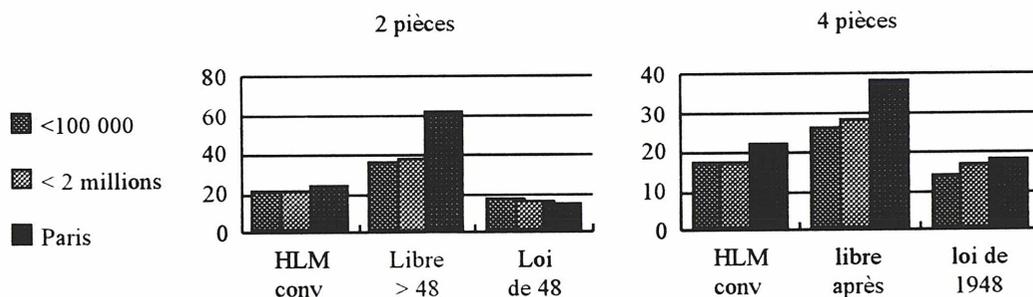
Avant ..	15	48	61	67	74	81	97
France	21	24	26	27,5	29	34	39
Paris	67	56	43	46	53	47	45

• La part des loyers contrôlés

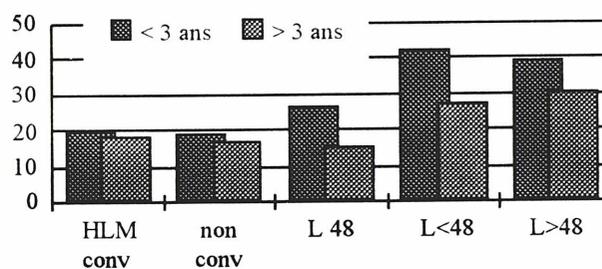
La part des réévaluations de loyers au sein du parc privé sans lien avec l'ICC est passée de 40% en 1991 à 25% en 1994. Celle des nouvelles locations est restée stable au niveau de 20%. Elle s'est traduite par une augmentation de 10% en 1990 et de 4% en 1995. Cette diminution prouve que le rattrapage des loyers, précédemment contrôlés, a effectivement eu lieu et souligne par ailleurs l'atonie actuelle du marché. A l'exception de ces deux catégories, les réévaluations au sein du secteur privé, soit 55% du parc, sont indexées sur l'ICC. L'Etat contrôle donc directement avec les HLM ou indirectement à travers l'ICC plus de 75% de la filière locative.

- La grande variabilité des loyers

Les loyers moyens s'élèvent avec la taille des agglomérations. Le marché est en particulier très tendu en région parisienne. La nature du secteur locatif joue un rôle discriminant dans la détermination des loyers



S'il est peu influent dans le secteur HLM, le critère d'ancienneté d'occupation influe particulièrement sur le niveau des loyers. Le plafonnement de l'augmentation des loyers à l'ICC, particulièrement sous évalué par rapport à l'IGL explique les différences constatés.



L48 : logement loi de 1948

L < 48 : logement libre construit avant 1948

L > 48 : logement libre construit après 1948

2. Les Comptes du Logement (1994)

1. Des Consommateurs du logement

Le logement compte pour 20 % de la consommation des ménages. Le locataire doit faire face annuellement en moyenne à 27 000 F de loyer, 8000 F de factures d'énergie et 4200 F de charges. Ces moyennes cachent toutefois une certaine disparité entre secteur social et secteur libre.

	Loyers	Charges	Energie
HLM	61%	16%	23%
Non HLM	77%	10%	13 %

2. Des Producteurs du logement

Les comptes d'exploitation des bailleurs du parc privé et du parc HLM sont notablement différents. Les charges de gestion sont supérieures en HLM (20% des loyers contre 10% pour le privé). Les taxes et impôts sont par contre très faibles. Les charges d'emprunt sont supérieures pour les HLM car ils ne disposent pas de fonds propres et leur autofinancement est faible. L'importance du résultat obtenu est à comparer à l'amortissement du parc qui n'est pas pris en compte, soit 40 milliards (1 000 milliards de parc sur 25 ans).

Millions de F	Libre	HLM
Charges d'entretien	2995	4217
Syndic, assurance	12847	3103
Gardiennage	1090	2283
Personnels de gestion		7853
Taxe Foncière sur la Prop. Bâtie	7420	4454
Impôt sur les Rev. Fonciers	14939	
Taxe droit au bail	1850	
Intérêts d'emprunts	10613	19930
Produit	135578	60818
Résultat	83824	18978

3. L'investissement

La faible capitalisation des offices HLM n'est pas complètement compensée par les aides à l'investissement et les emprunts aidés. Il ont donc recours aux emprunts complémentaires. Le taux d'apport des personnes physiques excède 50% et celui des institutionnels (assurances) 70%.

Milliards de F	Personne Physique	Personne Morale	HLM
Fonds propres	38	23	10
Aides	2	1	9
Emprunts aidés		3	24
Emprunts non aidés	34	5	7
Total	74	32	50

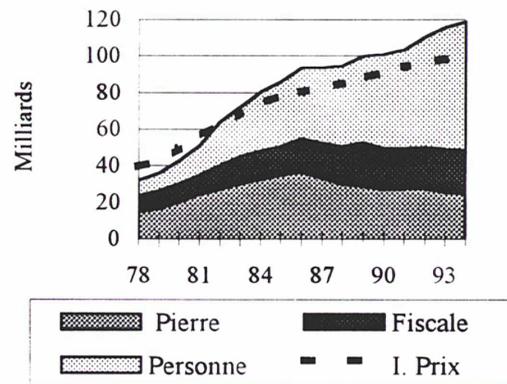
4. Les aides de l'Etat

- 121 milliards d'aides

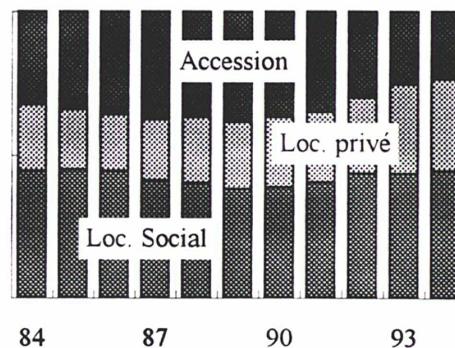
En 1994, le montant des aides effectives au logement, versées par les différents financeurs s'élève à 94 milliards. Les avantages conférés aux bénéficiaires sont de 121 milliards. Cette différence découle des avantages fiscaux qui ne sont pas à proprement parler des dépenses de l'Etat et de l'octroi de prêts à taux préférentiels. L'avantage conféré aux bénéficiaires résulte alors de l'écart entre le taux du prêt et le taux des obligations garanties. Il n'est cependant pas directement imputable au budget de l'Etat puisque l'on doit tenir compte de l'affectation au financement du logement de ressources privilégiées comme les encours du Livret A.

- La répartition des aides

La réforme de 1977 et les extensions progressives de l'ALS jusqu'au "bouclage" achevé en 1993 ont profondément modifié l'équilibre des aides au logement au profit des aides personnelles. L'aide à la pierre ne représente plus que 20% en 1995 contre 50% en 1978.



L'Etat s'est fortement désengagé du secteur de l'accession depuis 1995. Les montants alloués aux prêts d'accession à la propriété ont progressivement diminué jusqu'à la création de son remplaçant, le prêt à taux 0%. Les aides allouées aux locataires du parc privé ont augmenté depuis le début du bouclage de l'ALS en 1990.



1.3. LES INSTRUMENTS DU LOGEMENT SOCIAL

1. Les aides à la pierre

1. Le financement PLA

Le financement PLA consistait jusqu'en 1997 en :

- une subvention d'état, accordée par le Préfet, après instruction technique et financière du dossier par les services de la Direction Départementale de l'Équipement. Celle-ci est au plus égale à 12,7% du prix de revient prévisionnel de l'opération de construction, dans la limite de 90% du prix de référence. Celui-ci est calculé à partir d'un prix témoin, fixé pour chaque catégorie de logement par arrêté du Ministre du Logement. Le prix témoin est affecté de coefficients pour tenir compte des prestations offertes, des difficultés d'exécution de l'opération et du lieu d'implantation. L'octroi de la subvention est subordonné à la passation d'une convention entre l'état et l'organisme HLM, fixant notamment les loyers plafond pour les logements construits.
- un prêt, contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations et adossé sur les encours du Livret A. Ce prêt correspond au montant prix de revient réel de l'opération, après déduction de la subvention, dans la limite de 95% du prix de référence. Le taux d'intérêt de ce prêt est aujourd'hui de 4,8%. Il est d'une durée de 34 ans, avec un différé d'amortissement de 2 ans. Ces prêts doivent être accompagnés d'une garantie, apportée par les collectivités locales ou la Caisse de Garantie du Logement Social, chargée du redressement des organismes en difficulté.

Des mécanismes identiques sont en vigueur pour les :

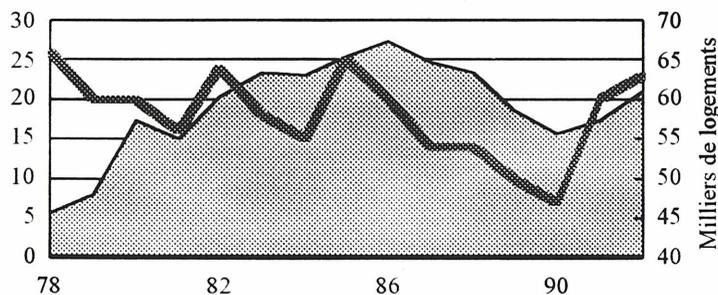
- PLA I (d'insertion), destinés notamment à l'acquisition d'immeubles anciens pour le logement de ménages défavorisés (prime de 20%) ;
- PLA TS (très sociaux) destinés à des opérations à caractère social (prime de 20 à 25%) ;
- PALULOS (Prime à l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale), destinés à la réhabilitation de logements sociaux (prime de 20%, et prêt sur 10 à 15 ans).

La Loi de Finances 1997 a transformé les subventions budgétaires PLA en avantages fiscaux. Le régime des PALULOS est cependant inchangé. La construction de logements HLM bénéficie ainsi d'un taux réduit de TVA (5,5% au lieu de 20,6%). Reposant sur des mécanismes fiscaux complexes, l'opération apporte aux organismes un avantage financier comparable à celui procuré par la prime. Ce PLA dit "fiscal" a en outre le mérite de décontingenter - dans une certaine mesure - les aides distribuées par l'Etat. Les PLA TS bénéficient d'une subvention de 8%.

Les logements locatifs sociaux bénéficient par ailleurs d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant une durée de :

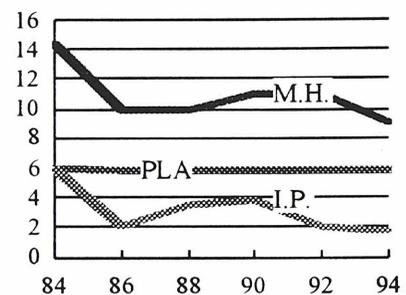
- 25 ans pour les logements construits avant le 31 Décembre 1972 ;
- 15 ans pour les logements construits après 1973.

Nombre de PLA attribués



Taux d'intérêt des PLA comparé

Marché Hypothécaire (M.H.)



2. Les prêts

La baisse des avantages publics par opération PLA résulte avant tout de la diminution de l'avantage de taux. La transformation en 1988 d'une partie du prêt en une subvention directe n'a pas suffi à enrayer la hausse des taux réels passés de - 8% en 1984 à + 3% à partir de 1988. De plus, suite au désengagement budgétaire relatif de l'État, les aides ne couvrent plus que 85% au lieu de 95% de l'investissement. Ce retrait oblige les HLM à recourir à des prêts complémentaires beaucoup plus chers. Le nécessité de maintenir, pour des raisons d'affichage politique, le nombre de PLA au niveau de 60 000 s'est donc fait au détriment de leur efficacité.

3. Le loyer des logements PLA neufs

La contrepartie du financement aidé réside dans le respect des normes de qualité et des loyers plafond. Lors de la demande d'aide, les offices HLM négocient avec la DDE le niveau de loyer maximum qu'ils pourront pratiquer. Celui-ci dépend du prix de revient de l'ouvrage bâti. Ce loyer plafond ne peut cependant excéder pour l'Île de France 20 F/m² de surface corrigée (loyer mensuel) et pour le reste de la France 16 F.

Si le plafond fixé est un plafond maximum, on constate malgré tout que les loyers d'une même HLM sont toujours supérieurs à 90% du loyer plafond et que ce loyer plafond est très proche du loyer maximum possible. Le rapport entre surface corrigée et surface réelle variant entre 1,5 et 2,5 on constate que les loyers des PLA neufs peuvent désormais atteindre le niveau des loyers du parc privé (entre 30 et 40 F/m²). C'est d'ailleurs le cas dans les agglomérations de petite taille.

L'augmentation du loyer plafond est indexée depuis 1983 sur l'indice du coût de la construction. Il a donc baissé en francs constants depuis 10 ans. En Francs 92, le loyer d'un 4 pièces valait 2 460F en 1979, 2 290 F en 85, et 2 179 F en 92 soit une baisse de presque 10%.

4. Evolution des coûts de revient d'un logement PLA

Les HLM ont subi une réduction de leur marges car les coûts de revient ont augmenté plus vite que l'ICC. Cette augmentation résulte d'abord de l'accroissement de la charge foncière et de l'augmentation de la qualité au sein des HLM. Les problèmes rencontrés dans le suivi des travaux au sein des HLM expliquent sans doute aussi, pour partie, cette dérive.

Evolution du coût de revient du PLA

Indice 100 en 79	84	90	F/m2 en 90
I.P.	179	221	
I.C.C.	178	202	
Charge foncière	197	270	1631
Prix Total	207	273	7603

Rapport Lair (CES)

5. Fixation des loyers au sein du parc HLM

Les niveaux des loyers des logements à financements anciens (PLR, PSR, HLMO, ILM, ILN) doivent respecter certaines limites, fixées par le Ministère du Logement selon la zone et le mode de financement, et indexées sur l'ICC. Le loyer résulte de l'application d'un pourcentage inclus dans une certaine fourchette (entre 3,5% et 6% pour un HLMO) au prix de revient théorique actualisé du logement considéré. Contrairement aux loyers PLA qui sont souvent proches de maxima conventionnels, les loyers des logements anciens en sont fréquemment éloignés. Ainsi d'après les moyennes nationales données par l'UNFOHLM, le niveau des loyers PLA est proche de 17 F/m2 de surface corrigée celui des programmes anciens de 10 F/m2. Paradoxalement, les organismes accentuent donc les différences de loyers, en les fixant près du maximum pour les montants élevés et en les maintenant nettement en dessous pour des loyers faibles.

6. L'attribution des logements HLM

En vertu du Code de la Construction et de l'Habitat, les organismes HLM ne doivent attribuer des logements sociaux qu'à des ménages dont les ressources sont en deçà de plafonds fixés par voie réglementaire. Ceux-ci varient en fonction de la composition du ménage, et de la zone géographique. Leur évolution suit l'indice de la construction. Le montant des ressources à prendre en compte est égal aux revenus imposables du ménage au titre de l'avant-dernière année. Ces plafonds représentent environ 1,5 SMIC pour une personne seule et environ 3 SMIC pour un couple avec deux enfants.

En 1990, 60% des ménages résidant en France avaient des revenus leur autorisant l'accès au logement social. Ils étaient 80% en 1980. Cette forte diminution qui résulte de l'abaissement des seuils d'accès au logement PLA et PAP témoigne du renforcement de la vocation sociale des HLM.

Ressources mensuelles en Francs 92

	1977	1981	1986	1992
PLA	18 900	19 900	13 500	12 600
PAP	18 900	17 300	13 400	13 350

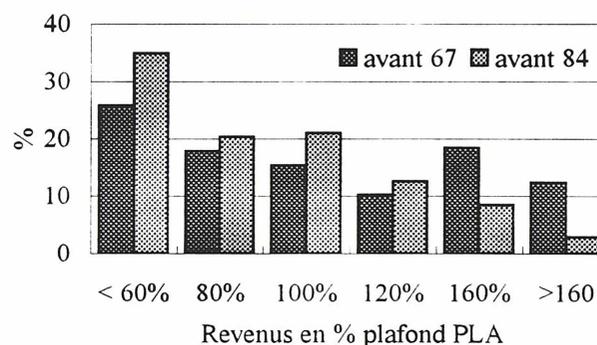
Les candidatures sont examinées par des commissions d'attribution qui rassemblent les bailleurs sociaux, les collectivités locales et le Préfet. Aucune règle de priorité claire n'est édictée en dehors des conditions de ressources. Certaines communes privilégient ainsi quasi exclusivement les ménages qui habitent sur leur territoire. Les organismes ont d'autre part tendance à sélectionner les locataires qui, compte tenu du niveau de leurs ressources, seront à même d'assumer, sans risque d'impayé, leurs dépenses de logement. Ceci peut amener les HLM à s'écarter de leur vocation sociale.

Un système de contingents de réservations permet à certains acteurs de présenter prioritairement des candidatures à la commission d'attribution. Le contingent préfectoral rassemble 30% des logements disponibles, et concerne en priorité les ménages les plus défavorisés. Si elle a garanti les emprunts contractés par l'organisme constructeur, la commune dispose quant à elle d'un contingent de 20%. Les autres financeurs, et en particulier les CIL, collecteurs du 1% logement, ont la possibilité d'acheter des droits de réservation. Dans les zones tendues où la demande de logements sociaux est élevée, être "présenté" apparaît comme une condition nécessaire à l'obtention d'un logement.

7. Répartition du revenu des ménages du parc HLM

En 1990, 78% des locataires HLM ont des revenus inférieurs aux plafonds PLA. Ils n'étaient que 70% en 1980. On assiste donc à une relative "paupérisation" des ménages.

La proportion de locataires dont les ressources sont supérieures aux plafonds PLA croît fortement avec la durée d'occupation. Leur revenus augmentent avec le temps sans qu'ils soient contraints pour autant de quitter les lieux.



2. Les aides à la personne

Les aides à la personne sont devenues depuis la réforme de 1977 l'instrument principal des politiques sociales du logement, à la fois par la masse des aides versées (plus de 70 milliards en 1996), par le nombre de bénéficiaires (environ 6 millions de ménages) et leurs caractéristiques sociales. Ainsi, 65% des allocataires du secteur locatif ont un revenu imposable inférieur à un SMIC.

Glossaire des Aides à la Personne...

APL (Aide Personnelle au Logement) : L'APL, issue des conclusions du rapport Barre et de la réforme de 1977, est versée aux locataires du parc conventionné (essentiellement le parc social). Elle est obligatoirement versée en tiers-payant, c'est-à-dire directement au bailleur, et vient en déduction de la quittance acquittée par le locataire. En 1997, un barème unique est en cours de préparation pour régir l'APL, scindée en APL1 et APL2.²

APL1 : Catégorie d'APL réservée aux locataires de logements conventionnés après travaux (construction ou réhabilitation) avant 1988. Elle est aussi appelée "grande APL" compte-tenu de son plus grand pouvoir solvabilisateur.

APL2 : Catégorie d'APL réservée aux locataires de logements conventionnés après le 1er Janvier 1988. Les sous-catégories d'APL2A et 2B ont été supprimées en Juillet 1991.

ALF (Aide au Logement à caractère Familial) : Prestation familiale instituée en 1948, elle est versée aux ménages avec enfants occupant un logement n'ouvrant pas droit à l'APL.

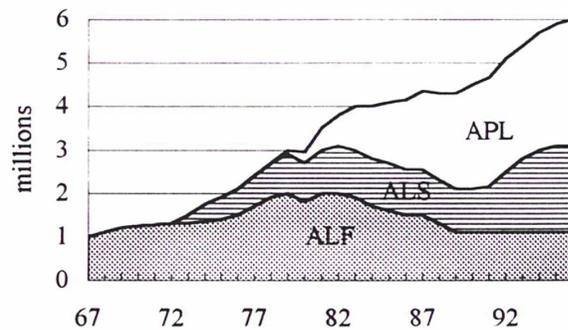
ALS (Aide au Logement à caractère Social) : Instituée en 1971, et destinée initialement aux personnes âgées, jeunes travailleurs et travailleurs handicapés, son bénéfice est ouvert depuis 1993 à l'ensemble des locataires. C'est l'ALS qui est versée aux étudiants.

Ces différentes aides ont en outre un volet accession à la propriété, qui permet de prendre en charge en partie les intérêts d'emprunts.

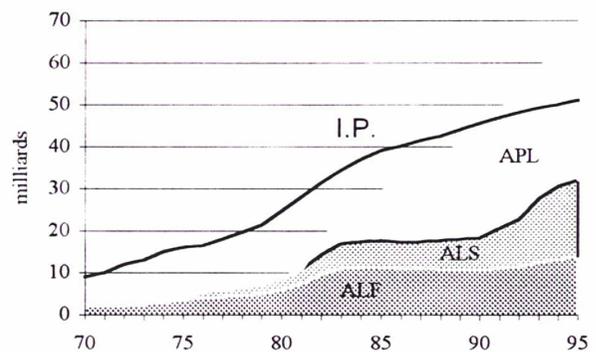
² A l'heure où ce texte est préparé, la nouvelle APL, issue de la fusion de l'APL1 et de l'APL2, n'est pas encore mise en vigueur. La difficulté des négociations, associée au changement d'équipe gouvernementale, a différé son introduction, initialement prévue en Avril.

1. La montée en puissance de l'aide à la personne

La réforme de 1977 permet actuellement à 3 millions de ménages de bénéficier de l'APL (6 millions au total avec l'ALS/ALF). L'augmentation s'est faite progressivement au rythme de la construction de logements HLM neufs et du conventionnement des HLM antérieurs à 1977. L'extension de l'ALS aux RMIstes puis à l'ensemble des locataires du parc privé s'est traduit par une augmentation du nombre de bénéficiaires de 1 à 2 millions. L'ALF est en léger déclin.



L'augmentation du montant global des aides versées provient pour 40% de l'extension de l'ALS, pour 30% du ralentissement de la croissance des revenus et de la hausse du chômage et enfin pour 30% du conventionnement du parc HLM qui permet aux locataires de bénéficier de l'APL plus solvabilisatrice que l'AL.



2. Les barèmes des aides à la personne

Dans la grande famille des prestations sociales, les aides personnelles au logement ont une réputation de grande complexité. L'arithmétique développée par ces aides, le grand nombre de paramètres utilisés, déconcertent l'immense majorité des allocataires et nombre de professionnels. Cette mécanique, indéniablement hermétique au plus grand nombre, doit cependant être analysée à la lumière de la logique qui la guide.

Les aides personnelles au logement sont des prestations versées à l'ensemble des ménages locataires et à certains accédants à la propriété sous la seule condition de ressources. Leur rôle est de couvrir une partie de la charge de logement (loyer ou intérêts d'emprunts) de manière à ramener celle-ci à un niveau supportable pour le ménage, compatible avec le niveau de ses ressources. Les aides personnelles sont ainsi fondées sur le concept de taux d'effort, c'est-à-dire la part des revenus consacrée à la couverture de la dépense de logement. Cette notion est pour ainsi dire duale de celle de taux marginal d'imposition utilisée dans le cadre de l'impôt sur le revenu. La construction d'un barème d'aides consiste alors à définir le taux d'effort acceptable en

fonction du niveau de la dépense, de celui des ressources et de la composition du ménage. Il convient ainsi d'examiner de quelle manière les barèmes s'articulent par rapport à ces différents paramètres.

A l'instar des principes qui prévalent pour l'impôt sur le revenu, il est préférable que le taux d'effort croisse avec le revenu disponible du ménage - ou plutôt, de manière à prendre en compte la composition familiale, avec un quotient familial.

Le montant de l'aide versée doit-il varier avec le niveau du loyer ? En d'autres termes, faut-il recourir à une estimation forfaitaire de la dépense de logement ? La solution choisie par le barème des aides est double : l'évaluation des aides se fonde sur un forfait pour les charges locatives mais tient compte du niveau réel du loyer quittancé. En effet, les aides personnelles au logement ne sont pas conçues simplement comme un instrument d'une politique de redistribution de pouvoir d'achat mais bien comme un élément d'une politique du logement. La réforme de 1977 leur a assigné un rôle de soutien à la construction et à la réhabilitation de logements sociaux. Le financement de travaux d'amélioration requérant des augmentations de loyers, les aides personnelles doivent absorber, au moins en partie, une dépense supplémentaire que l'on ne pourrait exiger de ménages modestes. Dans la même perspective, et puisque les aides personnelles sont des aides à la consommation d'un bien logement de qualité, la réglementation prévoit une dépense minimale - ou un taux d'effort minimal - ainsi que des normes d'habitabilité exprimées en termes de confort et de surface minimale.

Calculez votre aide personnelle...

Le principe du barème suivant vaut pour toutes les aides à la personne : ALF, ALS, APL1 et APL2. Toutefois, la valeur des différents paramètres dépend du type d'aide³.

$$\text{Aide} = K \times (L + C - L_0) \text{ où}$$

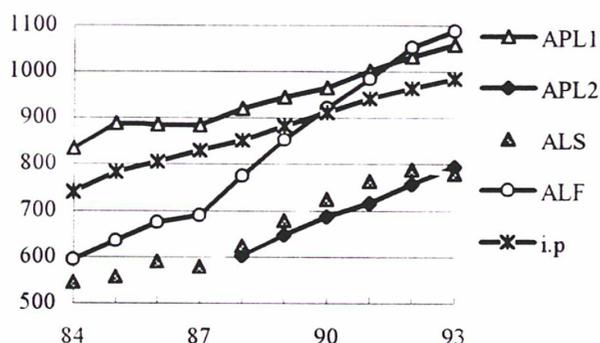
- Aide est le montant de l'aide versée ;
- K est le coefficient de prise en charge de la dépense. Egal au maximum à 90% (95% pour l'APL1), il décroît avec le quotient familial.
- L est le montant du loyer retenu pour le calcul de l'aide. C'est le loyer réel, plafonné en fonction de la zone géographique et de la taille du ménage.
- C est une majoration forfaitaire du loyer pour prendre en compte les charges locatives.
- L₀ est le montant devant rester à la charge du ménage. C'est un "loyer minimal" apprécié en fonction de la taille du ménage et de ses ressources.

³ Les tableaux présents en annexe fournissent les caractéristiques détaillées de barèmes et notamment la valeur des paramètres utilisés.

Ici apparaît la question de la manière dont le taux d'effort doit varier avec le montant du loyer. Si le barème garantit un taux constant, les ménages sont amenés à fixer leur niveau de consommation - la taille, le confort, l'emplacement du logement - comme si le prix était nul. Pour éviter que ne se produise ce que le monde du logement dénomme le "syndrome de l'avenue Foch", un ticket modérateur ainsi qu'un plafonnement de la dépense prise en compte sont institués. De manière encore une fois à favoriser les ménages les plus défavorisés, ce ticket modérateur est d'autant plus faible que les revenus sont modestes. On comprend ainsi que la première source de complexité des aides procède de la logique de leur élaboration.

3. Revenus, loyers et aides versées

Le montant moyen de l'aide versée à un ménage, globalement indexé sur l'inflation, a cru beaucoup moins vite que les loyers. Les aides à la personne sont donc de moins en moins solvabilisatrices. L'allocation de logement familiale fait toutefois exception puisqu'elle a presque doublé en 10 ans.



Taux de couverture de l'aide et Reste à vivre (Source CNAF 1996)

	En F par mois	Loyer	Aide	Ressources *	% Couverture	Reste à Vivre
ALS/ALF	Sans enfant	2 156	882	30 990	41%	2 313
	1 enfant	2 188	1 096	35 204	50%	2 983
	2 enfants	2 333	1 121	42 952	48%	3 759
	3 enfants	2 411	1 383	42 925	57%	3 940
	Plus de 65 ans	1 627	690	25 466	42%	2 010
	Chômeurs	1 705	1 084	10 417	64%	585
	Etudiants	1 586	815	22 528	51%	1 836
APL	Sans enfant	2 941	770	44 856	26%	3 021
	1 enfant	3 552	874	65 771	25%	4 934
	2 enfants	3 805	948	77 965	25%	6 167
	3 enfants	4 176	1 429	78 081	34%	6 290

* Les ressources indiquées dans ce tableau correspondent aux montants utilisés par la CNAF pour appliquer la condition de ressources. Il s'agit donc du revenu imposable annuel, après application des différents abattements (voir encadré). Le reste à vivre qui apparaît ici n'intègre donc pas les éventuels revenus de transfert non comptabilisés dans le revenu imposable.

La mise en œuvre de la condition de ressources

Les ressources prises en compte sont les revenus imposables au sens du Code des Impôts. Elles comprennent les revenus nets catégoriels, après déduction des abattements usuels : pensions alimentaires, abattements forfaitaires sur les revenus salariaux... Le droit à l'aide étant ouvert pour une période d'un an démarrant au 1er Juillet, la condition de ressources s'apprécie sur la base des revenus de l'année civile précédente.

Quelle que soit l'évolution des revenus salariaux de l'allocataire, ses revenus perçus lors de l'année n servent à l'évaluation de l'AL jusqu'au 30 Juin de l'année n+2. Toutefois, la réglementation prend en compte les modifications dans la situation professionnelle et familiale (perte ou reprise d'emploi, composition du ménage...).

En effet, des règles catégorielles spécifiques aux aides au logement s'ajoutent à celles qui définissent le revenu imposable. Ainsi :

- les ressources d'un ménage dont les deux conjoints exercent une activité professionnelle sont minorées d'un montant forfaitaire. Il en est de même pour les personnes isolées ayant des enfants à charge ;
- un abattement de 30% est appliqué aux ressources des personnes dont les situations s'inscrivent dans les cas suivants :
 - bénéficiaire d'une rente d'accident du travail, de l'AAH ;
 - maladie de longue durée ;
 - chômage total ou chômage partiel indemnisé (abattement sur les revenus d'activité) ;
- sont réputées nulles (cas de neutralisation) les ressources des :
 - allocataires du RMI. Ce droit est maintenu pendant 6 mois pour les titulaires d'un Contrat Emploi Solidarité (CES) ;
 - chômeurs indemnisés au plancher de l'Allocation Unique Dégressive, ou bénéficiaires de l'Allocation Spécifique de Solidarité.

En outre, pour les ménages dont le revenu imposable de la période de référence est nul, il est procédé à une évaluation forfaitaire de leurs ressources sur la base du montant du dernier salaire connu. Pour les étudiants dont les ressources imposables sont nulles, un plancher de ressources est appliqué pour le calcul de l'aide au logement (environ 22 000 F).

Le bouclage progressif des aides à la personne, achevé en 1993 à travers l'ALS, a donné à ces aides un caractère universel, qui va au-delà de la couverture des seules dépenses de logement. Les aides au logement étaient versées, en 1996, à environ un quart des ménages. Parmi ceux-ci, on note un nombre élevé de bénéficiaires d'autres revenus de transfert, comme l'indique le tableau ci-dessous : 47% des bénéficiaires du RMI reçoivent une aide au logement (54% pour l'API et 39% pour l'AAH). Si un ménage allocataire perçoit en moyenne 1 000 F, les aides au logement représentent souvent une part importante des ressources des plus défavorisés (37% des ressources d'un RMIste).

	ALF	ALS	APL	Total
Titulaires de AAH	22	105	112	239
- RMI	98	132	203	433
- API	28		56	84
Chômeurs indemnisés	71	87	149	307
Chômeurs en ASS	93	119	203	415
Etudiants	10	516	122	648
Retraités	14	383	365	762

En milliers, Source CNAF 1996

Notons que l'importance de la prise en charge de la dépense de logement par les mécanismes d'aides personnelles a permis de loger une part croissante de bénéficiaires du RMI, notamment dans le parc privé. L'allocation portée à son taux maximum couvre jusqu'à 95% de la dépense de logement (58% en moyenne pour l'ensemble des locataires bénéficiant d'aides au logement).

4. Location et accession à la propriété

L'ALF et l'APL permettent à un million de ménages d'accéder à la propriété. Le montant de l'aide à l'accession est proportionnellement moins importante en volume que l'aide à l'accession car les ménages accédants sont plus riches. A revenus égaux, l'aide à l'accession est d'ailleurs plus solvabilisatrice que l'aide locative.

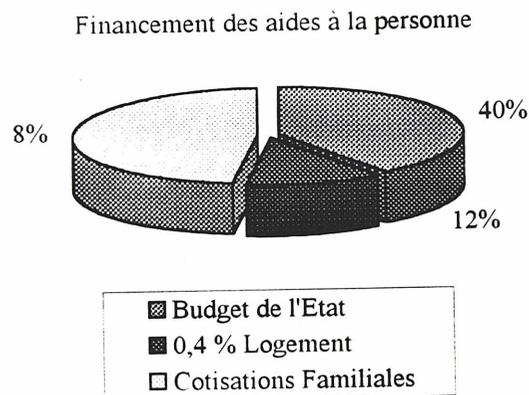
ALF	% Accédants	% Aides versées aux accédants
1970	30%	29%
1975	30%	30%
1980	24%	20%
1985	17%	11%
1990	18%	12%

Part de l'ALF versée aux accédants

5. Les circuits de financement

Les 3 principales aides à la personne (ALF, ALS, APL) se distinguent en particulier par leur mode de financement :

- l'ALF, en tant que prestation familiale, est entièrement financée par la Branche Famille de la Sécurité Sociale (cotisations assises sur les salaires) ;
- l'APL est financée à la fois par la Branche Famille et le budget de l'Etat : l'Etat rembourse à la CNAF la part d'APL qui excède le montant qui serait versé en ALF.
- Le Fonds National d'Aide au Logement, sur lequel est prélevé l'ALS, était initialement financé par le budget de l'Etat. Il est aujourd'hui abondé par une partie du 1% patronal (0,4%).



2. Les tenants de la complexité

La Cour des Comptes a consacré une partie de son rapport annuel de 1994 à l'examen de la gestion de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF). La Cour notait ainsi, à propos des prestations familiales :

"D'une part, la complexité des règles ouvrant droit aux prestations peut s'expliquer par le souci d'adapter celles-ci à la variété des besoins des allocataires. Cette complexité semble être l'inéluctable conséquence de la diversification des objectifs de la politique familiale, notamment en ce qu'elle veut prendre en compte les situations d'isolement et de précarité. [...] Le système s'est cependant développé par strates successives, sans faire l'objet d'une réévaluation d'ensemble. Cette complexité présente aujourd'hui d'importants inconvénients du point de vue de la gestion, mais aussi quant à son efficacité eu égard aux buts poursuivis."

Ces remarques, gardent toute leur pertinence lorsqu'on s'attarde plus spécifiquement sur les aides au logement. La complexité est ici l'inévitable contrepartie des logiques qui gouvernent les instruments de la politique du logement social. Il ne nous semble cependant pas opportun de remettre en cause ici les fondements de ces logiques. Nous nous attacherons plutôt à montrer que l'impossible maîtrise d'un système complexe a peu à peu ajouté à ses dysfonctionnements, et en a brouillé le sens. Au delà de la difficile gestion de dispositifs multiples, la mise en cause de l'équité et de l'efficacité des aides au logement jette en partie le discrédit sur une politique publique. La complexité, symptôme criant d'un système malade, doit ainsi aux yeux de tous être combattue : chacun, des administrations aux associations, aspire à explorer les voies de la réforme dans la direction de la simplification.

2.1. DES AIDES COMPLEXES DANS UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE

1. Les inconvénients immédiats de la complexité

1. Une gestion délicate

Les aides personnelles au logement représentent aujourd'hui près du quart du montant des prestations liquidées par les Caisses d'Allocations Familiales, et concernent les deux tiers des 9 millions d'allocataires. La montée en puissance des prestations logement, liée notamment au bouclage de l'ALS à partir de 1991 a induit des difficultés spécifiques dans le travail des Caisses.

La "clientèle" des CAF est traditionnellement familiale, conformément à la mission originelle des Caisses qui est de participer à l'entretien et l'éducation des enfants. Les CAF, chargées aujourd'hui de la liquidation de nouvelles prestations tournées vers les ménages défavorisés, comme les aides au logement mais aussi le RMI,

ont vu la structure de leur public se modifier profondément. Celui-ci est aujourd'hui plus modeste, moins familial. N'étant pas allocataire d'autres prestations, il est bien souvent peu familiarisé avec les formalités, mais particulièrement attentif à ses droits puisque les aides versées représentent une part significative des ressources des ménages concernés. Ainsi, de par leurs caractéristiques sociales, ces publics nouveaux requièrent plus de services, plus d'accueil. C'est notamment vrai pour les aides au logement qui, du fait de leur rébarbative complexité, exigent vis-à-vis des allocataires beaucoup d'explications.

Les prestations logement mettent en jeu une arithmétique somme toute sophistiquée, impliquant un nombre important de paramètres : plafonds, tranches, coefficients... De plus, le principe même des mécanismes qui les régissent fait que leur montant varie avec les changements de situation de l'allocataire, notamment professionnelle. En conséquence, il s'avère que plus du quart des ménages voient le montant de leur aide évoluer au cours d'une année. En outre, le contenu de la réglementation varie fréquemment, ne serait-ce que par le biais des actualisations de barème effectuées - en principe - chaque année pour tenir compte de l'évolution des prix et des revenus. Toutes ces modifications ne sont cependant pas connues des CAF à temps pour effectuer les ajustements nécessaires : l'allocataire, méconnaissant les arcanes des textes, n'avertit pas la caisse dont il dépend de tous ses changements de situation ; les décrets relatifs à la revalorisation des barèmes paraissent souvent plusieurs mois après la date de leur entrée en vigueur théorique. Dans tous les cas, une régularisation des prestations impayées ou indûment versées est nécessaire.

Les difficultés proviennent bien ici de l'addition de dysfonctionnements administratifs (retard dans la publication de nouveaux barèmes) à une logique qui contient sa propre complexité. Quoi qu'il en soit, elles ont un impact important sur la gestion : traitements de dossiers, mais aussi non recouvrement d'indus. Au total, on estime que les coûts de gestion par les CAF dépassent 4% du montant des prestations (moins de 3% en moyenne pour les prestations familiales).

Mais plus que de la complexité des aides au logement en tant que prestation spécifique, les difficultés pour les CAF proviennent de la maîtrise des 15 000 règles qui régissent les prestations familiales. Chaque dispositif est en effet assorti de règles particulières, volatiles dans le temps, et pas toujours mises en cohérence, comme le montrent les exemples qui suivent.

a- L'Allocation pour Jeune Enfant (APJE), le Complément Familial (CF), l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS) et l'Allocation de Parent Isolé (API) sont toutes versées sous condition de ressources. Parmi les règles qui les régissent, on observe cependant :

- 2 plafonds de ressources différents ;
- 2 barèmes de calcul ;
- 2 manières de prendre en compte la taille du foyer.

En outre, les montants de l'APJE et du CF sont distincts... alors qu'elles ne se distinguent que par l'âge des enfants qu'elles concernent (moins de 3 ans pour l'APJE, plus de 3 ans pour le CF)

- b- Le montant de prestations dont les objectifs sont très proches diffèrent. Ainsi l'API est supérieure au RMI.
- c- Les seuils en deçà desquels les prestations ne sont pas versées varient d'un dispositif à l'autre : 40 F pour le RMI, 175 F pour l'APL, 0 F pour la majeure partie des autres prestations.

Enfin, les modes de prise en compte des revenus dans les aides servies sous condition de ressources ne sont pas harmonisés. La liste est longue des catégories particulières que doivent prendre en compte les CAF lors de la liquidation des prestations dont elles ont la charge (voir en annexe).

Tous ces points ont bien évidemment des conséquences importantes dans le travail quotidien de liquidation. Prenons-en simplement pour preuve les difficultés avec lesquelles les CAF ont spécifié, développé, testé et mis en oeuvre un nouveau logiciel de gestion des prestations. Trois années auront été nécessaires pour faire entrer le projet en phase opérationnelle. En outre, chaque nouvelle modification réglementaire requiert des développements spécifiques.

2. Un dispositif opaque pour l'allocataire

“Nos concitoyens comprennent mal et connaissent mal leurs droits, a fortiori lorsqu’il s’agit des allocataires les plus modestes auxquels sont réservés les aides les plus complexes” (Rapport de la Cour des Comptes 1994). Plusieurs facteurs se conjuguent pour rendre les finesses des aides à la personne illisibles pour les allocataires. Le calcul de l’aide est fondé sur la dépense de logement et sur le niveau des ressources. Les mécanismes mis en oeuvre pour prendre en compte ces deux paramètres participent à l’opacité du dispositif. L’utilisation de plafonds de loyer et d’un forfait pour l’évaluation des charges locatives tend à déconnecter la dépense effective des montants utilisés pour déterminer le montant de l’allocation⁴. D’autre part, du fait du mode de prise en compte des ressources, un changement de situation peut dans certains cas ne se répercuter pleinement sur l’aide que plusieurs mois, voire plus d’une année après.

Le dispositif a toutefois ses justifications. Il convient d’évaluer correctement les ressources de allocataires et en particulier de s’assurer de leur authenticité en luttant contre la fraude. Afin de faciliter la collecte des ces informations et surtout leur vérification, la CNAF s’appuie sur les déclarations de revenus imposables auxquelles sont jointes depuis 1996 les déclarations de revenus de transfert. Il existe donc un premier décalage dans le temps puisque l’aide est évaluée à partir des revenus de l’année précédente et du loyer de l’année en cours. Alors que les variations du périmètre du ménage ou du loyer entraînent une révision immédiate de l’aide, les revenus constituent la seule donnée à être réactualisée annuellement. Les propositions de suivi trimestriel des revenus, système actuellement pratiqué pour le RMI, se sont heurtées au refus des CAF qui le jugent techniquement impraticable et inadapté au regard de la population concernée. Rappelons cependant que des règles particulières (abattements sur les ressources en cas de perte d’emploi,...) permettent dans certains cas d’ajuster au plus vite le montant de l’aide versée.

⁴ Nous reviendrons plus en détail sur ce point dans le paragraphe 2.2.1

Cette opacité, mais aussi le nombre important d'indus et d'impayés, nourrissent à coup sûr un sentiment d'injustice. Elle peut d'autre part engendrer des inconvénients majeurs, voire porter préjudice à l'efficacité des aides :

Un aspect important de l'insertion est la responsabilisation des ménages dans la gestion de leur budget. C'est là un des rôles essentiels de l'accompagnement social effectué par les associations. L'opacité des aides à la personne constitue un frein à cette responsabilisation. En effet, l'allocataire doit recourir à un tiers - assistante sociale de CAF ou d'office HLM - pour calculer ses droits. L'existence d'un serveur Minitel (3615 CAF) n'est pas une alternative crédible compte tenu de la population visée. Ici, l'accompagnement social se transforme de fait en assistanat et manque donc son objectif. Dans le cas de l'APL, versée en tiers payant, la notion même de charge réelle de logement n'est pas accessible à l'allocataire puisque celui-ci n'a conscience que du reste à payer après déduction du montant de l'aide.

Enfin, la variabilité de l'aide, déconnectée dans le temps de la situation de l'allocataire, peut avoir deux types de conséquences. Soit l'allocataire, par prudence, se refuse à considérer la prestation comme un complément de revenu à part entière puisqu'il est instable. Des effets plus pervers ont cependant été observés : certains ménages font le pari de la stabilité de l'aide et l'intègrent à leur budget. Le cas d'un ménage "sortant" du RMI par un Contrat Emploi Solidarité, que nous étudions plus en détail dans le paragraphe 2.2.5 est à cet égard significatif : 2 années séparent la reprise d'une activité salariée de la stabilisation de l'AL. C'est plus que suffisant pour consommer au dessus de ses moyens et se placer dans une dangereuse situation de surendettement.

2. La difficulté du pilotage : l'aide au logement au sein des prestations sociales

La manière dont les administrations pilotent les prestations logement, et notamment leurs liens avec les autres instruments de la protection sociale, atteste d'autres inconvénients de la complexité. Sans analyser tout de suite les conséquences des incohérences qui caractérisent parfois les relations entre les allocations logement et d'autres prestations sociales, nous examinerons comment ces incohérences naissent de la difficile maîtrise concertée d'un système polymorphe.

Les prestations logement semblent tout d'abord desservies par leur complexité. Alors même qu'elles constituent un outil très ciblé de redistribution, leur technicité rebute les décideurs et les empêche d'en utiliser pleinement les avantages. Ainsi, les arbitrages ont traditionnellement davantage profité à la revalorisation des allocations familiales. L'opacité des aides permet d'autre part de procéder sans trop de risque à des manipulations sur les barèmes. Ainsi, pour le calcul de l'aide, les ressources de référence étaient arrondies aux 500 F inférieurs jusqu'en 1994, puis au franc inférieur, et enfin aux 500 F supérieurs depuis début 1997. Ces ajustements technocratiques, fructueux en termes budgétaires, ajoutent certainement à la complexité.

A la fois instrument de politique sociale et de politique du logement, les prestations logement sont placées sous la double tutelle des Ministères chargés des Affaires Sociales et du Logement. Le suivi de la réglementation est donc assuré par les services de ces deux Ministères. Les textes eux-mêmes sont recensés dans le Code de la Construction et de l'Habitat pour l'APL, dans le Code de la Sécurité Sociale pour l'ALS/ALF. En dépit de la bonne volonté des services compétents, les cloisonnements administratifs portent très certainement préjudice à la cohérence à long terme des deux dispositifs.

Mais c'est probablement au delà de la sphère des aides au logement que les problèmes de cohérence se posent de la manière la plus aiguë. Les aides sociales au logement sont insérées dans le réseau des instruments de la redistribution. Elles subissent leurs évolutions, héritent de leurs complexités. Ainsi, les subtilités du calcul du revenu imposable rejaillissent sur la mécanique des aides à la personne puisque celles-ci utilisent le revenu imposable comme "base ressources".

Aucun service n'est en charge du pilotage conjoint de la dégressivité des aides et de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Le seuil d'exclusion de l'aide s'approchant du seuil d'imposition, le phénomène de trappe à pauvreté apparaît, amplifié en outre par le mécanisme de la décote⁵. D'autre part, compte tenu des populations concernées, la cohérence du barème des prestations logement, de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux est essentielle.

⁵ Voir en Annexe 3

- Allocations logement et Allocation Unique Dégressive

L'APL et l'ALS/ALF étaient versées à 720 000 chômeurs au 30 Juin 1995. Du fait de leur situation, 307 000 d'entre eux bénéficient d'un abattement forfaitaire de 30% sur leurs ressources. Le bénéfice de la neutralisation des ressources est accordé aux autres. La pertinence de l'abattement et de la neutralisation est bien sûr intimement liée aux règles d'indemnisation du chômage. Différents facteurs rendent cependant la mise en cohérence délicate. D'une part, alors que les AL sont liées au revenu net du ménage, l'Allocation Unique Dégressive est calculée sur la base du revenu brut, son montant dépendant en outre de la durée de cotisation à l'UNEDIC. D'autre part, rien n'est fait pour garantir que les divergences ne s'accroissent pas. Lorsque les partenaires sociaux ont négocié l'utilisation des excédents de l'UNEDIC fin 1996, aucune concertation n'a été engagée avec les services en charge des prestations logement. La revalorisation de l'AUD rend nécessaire un réaménagement des barèmes logement pour les chômeurs. Procéder à ces deux ajustements de manière concomitante et concertée aurait été à coup sûr profitable. Il devient en revanche difficile aujourd'hui de revenir sur les avantages accordés aux chômeurs... de manière bien involontaire⁶.

- Allocations logement , RMI et API

A l'occasion de la création, en 1976, de l'allocation de parent isolé (API), de longues discussions ont été tenues quant à l'opportunité d'intégrer l'allocation logement dans la nouvelle prestation servie. Selon la thèse du gouvernement de l'époque, " toutes les familles doivent se loger ", et l'allocation logement n'est qu'une prestation à laquelle doit se substituer l'API, cette dernière devant couvrir l'ensemble des besoins des bénéficiaires potentiels. A l'inverse, certains parlementaires faisaient valoir, que l'AL, prestation affectée représentative de frais spécifiques, devait être considérée séparément, au même titre que les remboursements d'assurance maladie par exemple. A l'issue du débat, c'est la position du gouvernement qui prévalut. Le même débat s'ouvrit lors de la création du RMI en 1988. L'issue du débat parlementaire fut alors différente. Le niveau du RMI (2000 F pour un isolé) ne permettant pas de couvrir les dépenses de logement, l'allocation logement, calculée à taux maximal, pourra s'ajouter à l'allocation de RMI. Toutefois, le niveau du RMI sera diminué d'un " forfait-logement " (240F pour un isolé).

La complexité des interactions entre prestations logement et minima sociaux, ajoutée à la méconnaissance des détails des mécanismes, a permis que ces débats se concluent par des décisions contradictoires. La complexité ajoutée ici à la complexité. Il convient sans doute d'ajouter que les choix de financement ne furent pas étrangers à la décision de ne pas intégrer la dépense de logement dans le RMI.

Le pilotage conjoint des différents instruments de la politique sociale est un exercice d'autant plus délicat qu'aucun service n'a la responsabilité du contrôle de cohérence. AUD, RMI, Impôt sur le Revenu sont en outre plus souvent l'enjeu de négociations que les barèmes de l'APL. En conséquence, les aides sociales au logement pâtissent probablement plus qu'à leur tour de ces évolutions non coordonnées.

⁶ Voir en Annexe 4

3. La difficulté du pilotage : la maîtrise de la filière

Au-delà de la complexité des liens qu'entretiennent les aides à la personne avec l'ensemble des instruments de la protection sociale, la maîtrise de la filière locative sociale apparaît comme un problème délicat, tant par la variété des dispositifs que par la multiplicité des acteurs impliqués. La dilution des responsabilités est sans doute ici la première source de complexité et d'inefficacité.

1. Des compétences partagées

Si la décision de lancement de programmes locatifs sociaux incombe au Préfet après instruction de ses services, elle est intimement liée au rapport de forces qui existent entre le représentant de l'Etat et des bailleurs sociaux qui sont aussi, dans bien des cas, des élus locaux puissants : maires de grandes villes pour les offices municipaux, présidents de conseils généraux pour les offices départementaux. Des difficultés similaires apparaissent bien sûr dans le processus d'attribution de logements sociaux, dans lequel l'intervention du Préfet garantit en principe impartialité et équité. La gestion du parc social a en effet une forte incidence sur la répartition sociologique des populations dans une agglomération. Des ruptures dans la politique suivie par une commune peut engendrer des flux migratoires au sein de l'agglomération et avoir un impact réel sur l'équilibre social donc électoral de la population locale. Eviter des campagnes de réhabilitations qui renchériraient les loyers, réserver les logements sociaux aux seuls habitants de la commune sont autant de leviers pour agir sur l'équation électorale. On regrettera que cette situation porte préjudice à une utilisation optimale des aides publiques (PLA et PALULOS) qui requerrait une réelle programmation de la construction et de la réhabilitation.

Le flou des rôles respectifs des élus locaux et des représentants de l'état se retrouve en fait dans tous les aspects de la politique de la ville. Si le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme est du ressort du Préfet, le Plan d'Occupation des Sols reste une prérogative du Maire. La mise en place de multiples instances de concertation dans le cadre de la Loi d'Orientation sur la Ville ne parvient pas à clarifier une situation que l'on retrouve d'ailleurs dans bien des domaines où la décentralisation semble s'être arrêtée en chemin.

Ainsi, l'absence d'une carte claire des rôles et des responsabilités le long de la filière locative sociale brouille la compréhension du dispositif. Cette complexité est accrue par l'utilisation de nouveaux outils et l'entrée en scène de nouveaux acteurs. L'intervention des associations, aux confins du logement et de l'aide sociale, en est l'illustration.

2. L'entrée en lice des associations

Les associations constituent aujourd'hui des acteurs nécessaires et reconnus du logement social, en particulier dans le domaine de l'insertion. C'est leur capacité à innover, à se porter rapidement sur de nouveaux fronts, à identifier les problèmes locaux, à imaginer des réponses originales et adaptées à la diversité des situations qui ont créé leur légitimité. Toutefois, leur capacité à agir de manière transversale, de l'offre de logement au traitement des difficultés, les place en situation de concurrents des acteurs traditionnels de la filière.

L'accompagnement social - aide à l'accès au logement, aide à la gestion des budgets familiaux - constitue le champ d'action privilégié et traditionnel des associations. Cependant, si la compétence des associations n'est jamais contestée, le contenu de l'accompagnement social et les résultats attendus restent très flous. S'agit-il de responsabiliser ou d'assister au quotidien, de soutenir techniquement ou psychologiquement, faut-il recourir à des bénévoles qui auront un meilleur contact, ou à des professionnels qui seuls peuvent traiter correctement les situations ? Ce déficit d'objectifs se traduit par un manque dans la définition des rôles de chacun. Le champ du social, et notamment la gestion des impayés et le suivi des locataires dans les quartiers difficiles, est ainsi investi à la fois par les associations et par les services sociaux des offices HLM ou des collectivités locales, de manière parfois redondante, non concertée, voire contradictoire.

Cette situation est d'autant plus confuse dans des domaines où les associations n'interviennent que depuis peu, c'est-à-dire l'offre de logements. Si leurs actions concernent la promotion et la gestion des structures d'hébergement temporaires (foyers, logements d'urgence, hôtelleries sociales...), les associations se sont tournées parfois vers la production d'un habitat d'insertion, en utilisant toute la gamme des crédits disponibles pour les institutionnels (crédits d'urgence mais aussi PLA-TS), ainsi que des moyens de financement spécifiques comme les «obligations associatives».

Enfin, un nouveau métier apparaît, celui de l'intermédiation locative. Le recours à des filières d'hébergement temporaire, ou d'urgence, ne peut à coup sûr être considéré comme une forme durable d'insertion par le logement. Dans des zones urbaines où l'offre de logements sociaux n'est pas adaptée à la demande des ménages les plus défavorisés, il est nécessaire de capter le plus possible le parc social de fait, patrimoine de propriétaires privés. Cependant, ces derniers refusent bien souvent à louer ces logements à cause des tracasseries qu'ils craignent de subir en logeant des ménages en situation de précarité (fort risque d'impayés...) Les associations interviennent alors à la fois pour mobiliser ces logements, et comme interface entre le locataire et le bailleur privé. Sont nées ainsi des «agences immobilières à vocation sociale». La sous-location et les baux glissants, associés à des aides à la personne d'un type spécifique (les Allocations de Logement à caractère Temporaire ALT), se sont d'autre part développés, grâce au cadre créé par la loi Besson qui protège les associations du risque d'impayés.

Ces nouvelles interventions brouillent la carte traditionnelle de la filière locative sociale. Les associations y acquièrent de fait un place de plus en plus importante, souvent en marge du système de régulation local. Les organismes HLM en ont pris conscience qui, contraints à une révolution culturelle, investissent l'insertion par le logement et tendent à ravalier le rôle associatif à la gestion des structures d'hébergement, et non à leur définition et à leur programmation. En définitive, on observe peu à peu dans le logement social un phénomène qui était déjà apparu dans l'action sociale depuis 1983 : la décentralisation, avec l'apparition de nouveaux acteurs dont l'action est moins bien maîtrisée par les institutionnels, laisse un sentiment de flou inachevé, de système mal piloté.

4. Un manque de visibilité et d'évaluation

“La collectivité nationale dépense beaucoup, en tout cas plus que la plupart des pays qui lui sont comparables, sans être assurée de l'efficacité de ses interventions, tant les effets d'une action politique dans ce domaine sont incertains et difficiles à mesurer. La Cour est ainsi amenée à regretter l'insuffisante évaluation des mesures prises au regard de la situation et des comportements de leurs bénéficiaires potentiels” (Rapport de la Cour des Comptes 1994). Ces remarques concernaient les prestations familiales dans leur ensemble. Elles restent encore une fois valides dans la sphère des aides au logement.

Des aides au logement sont aujourd'hui versées à 640 000 étudiants (chiffres Juin 1996). De nombreuses voies se sont élevées depuis plusieurs années pour dénoncer le caractère explosif d'une telle situation, tant pour l'équité que pour le budget de l'Etat. Cependant, personne n'avait réellement anticipé cette montée en puissance. Aucune étude n'avait en effet été engagée lors du bouclage de l'ALS pour évaluer qui en bénéficierait, ni quel en serait l'impact budgétaire. On regrette que les outils statistiques dont dispose la CNAF, bien adaptés à l'étude de la population de ses allocataires, ne lui donnent pas une visibilité suffisante sur le reste de la population.

Le cloisonnement des instruments de la protection sociale, la dissémination des informations qui y ont trait, la dilution des responsabilités sont en partie le produit de la complexité des mécanismes. Ils laissent cependant trop souvent la porte ouverte aux décisions en information incomplète et donc aux oublis ou aux erreurs ; ils entravent l'efficacité du pilotage. L'incapacité à se poser les vrais problèmes conduit à se focaliser sur des aspects tangibles comme la charge budgétaire totale : on ne fait que tenter de la maîtriser. Ces dysfonctionnements, victimes de la complexité, participent en retour à son accroissement.

2.2. L'EQUITE ET L'EFFICACITE EN QUESTION : LES AIDES A LA PERSONNE

1. Une iniquité structurelle

Le principe des barèmes des aides personnelles : existence d'un loyer plafond, mécanisme du forfait de charge, évaluation des revenus portent déjà en lui les germes d'une certaine iniquité.

1. L'existence d'un loyer plafond

On peut légitimement s'interroger sur le choix du législateur d'avoir corréler le montant de l'aide à celui de la dépense de logement. La théorie économique classique critique en effet ces types de subventions qui en biaisant les lois du marché écartent l'équilibre économique de son optimum de Pareto. La seule justification économique à de telles pratiques serait l'existence d'externalités pourtant bien absentes du secteur du logement.

L'Etat a toutefois jugé utile de se substituer à un marché jugé inefficace en subventionnant spécifiquement la dépense de logement. Il poursuivait alors deux buts : développer le niveau de technicité des entrepreneurs du bâtiment et la qualité des logements français ; accompagner l'exode rural en permettant à la main d'oeuvre de trouver un logement bon marché près de son travail. Le logement n'est pas, en effet, un bien comme les autres car le locataire est captif de son travail et donc de son lieu d'habitation. Dans un marché tendu, il n'a donc malheureusement pas le choix d'adapter sa dépense de loyer à ses revenus.

Comment alors faire la part des choses entre le locataire victime d'un marché tendu et le locataire dépendieux profitant des aides de l'Etat pour "se vautrer dans le luxe" ? Le législateur a tenté de réaliser cet arbitrage en acceptant de financer dans une certaine mesure la dépense de loyer. Le système oscille donc actuellement entre un système forfaitaire et un système lié à la dépense de logement.

Il convient alors de s'interroger sur la hauteur du loyer plafond et les conséquences en terme de taux d'effort qui résultent de ce plafonnement. Quelle doit être le montant du loyer plafond comparé au niveau moyen des loyers pratiqués au sein du parc HLM comme au sein du parc privé ? Comment évaluer le degré de tension d'un marché et comment s'assurer qu'une hausse des loyers plafonds ne se traduira finalement par une hausse équivalente des loyers ? La fixation de loyers plafonds est de fait un exercice délicat, d'autant plus difficile que l'équité recherchée n'est pas définie.

Une chose toutefois est sûre : le système actuel qui fixe de manière arbitraire les loyers plafonds en les modulant uniquement suivant trois zones géographiques grossières ne répond pas correctement à cette question. Il est pourtant lourd de conséquences puisque les dépassements de loyer plafond concernent plus de la moitié des locataires des parcs HLM et privés.

Le système actuel est de plus pemicieux car il fonde le calcul du taux d'effort des ménages à partir de la dépense plafonnée et non à partir de la dépense réelle en logement. La limitation affichée du taux d'effort à 30% pour les ménages à faible revenus ainsi que l'augmentation de ce taux d'effort avec les revenus sont alors toutes théoriques. Il masque de fait une conséquence préoccupante : le dépassement du loyer plafond est d'autant plus pénalisant que les revenus sont bas.

Taux d'effort réel des ménages
en fonction du revenus et du loyer

% Loyer plafond	80%	100%	150%
1 Smic	14%	16%	38%
1,5 Smic	17%	19%	33%
2 Smic	18%	20%	30%

(Source CNAF 1992)

La fixation des loyers plafonds en fonction des aides et de la taille des familles considérées répond essentiellement à des impératifs budgétaires. Elle n'assure pas une répartition homogène des situations de dépassement et est donc une source importante d'inégalités. Quand les différences de seuils entre APL et AL favorisent fortement les locataires du parc HLM, la progressivité des plafonds avec la taille des ménages profite aux familles nombreuses.

Pourcentage des ménages au dessus du loyer plafond
en fonction de l'aide personnelle ou de la taille de la famille

Aides	> plafond	Ménage +	> plafond
ALF - ALS	65%	0 enfant	56%
APL1	41%	1	47%
APL2	16%	3	32%

(Source CNAF 1996)

2. Le forfait de charges

Les lois et les pratiques qui fixent la nature des charges récupérables par le propriétaire sont complexes, multiples et varient en fonction de la catégorie de logements considérée. Les négociations entamées en 1995 entre les associations de locataires et de bailleurs afin de clarifier la situation n'ont toujours pas abouti. Le législateur s'est donc trouvé contraint pour estimer la dépense de logement effective de se référer à un forfait de charge.

Si nous comprenons cette contrainte, nous nous interrogeons toutefois sur la nécessité de conserver un forfait de charge qui n'est plus modulé depuis 1993 (le forfait de charge était auparavant majoré de 50% dans les immeubles pourvus d'ascenseurs) et qui pourrait donc s'incorporer au loyer plafond. Nous déplorons également que le forfait de charge soit systématiquement inférieur aux frais réels ce qui, comme le montre le tableau précédent, altère fortement la pertinence du critère de taux d'effort et renforce l'opacité du système.

Il nous semble enfin dommageable de renoncer à toute appréciation d'une charge réelle qui présente pourtant une grande variance en fonction du type de parc. Les charges d'un trois pièces en HLM parisien, 823 f, sont en particulier à comparer au loyer, 1715 f. La prise en compte d'un forfait de 404 f augmente donc la charge réelle de 400 f soit 25% du loyer et porte donc un taux d'effort initial de 20% à 40%.

Rapport charges réelles sur forfait de charge en fonction du ménage et du type de parc

Forfait	Isolé = 282 F	3 pers. = 404 F
Paris HLM	184%	204%
Paris privé	191%	196%
Agglo HLM	111%	124%
Agglo privé	140%	114%

(Source INSEE 1990)

2. Les différences de barèmes

Il convient d'examiner les justifications et les conséquences de l'existence de plusieurs prestations logement différentes (ALS, ALF, APL1, APL2). Si on comprend que les différences de statut entre parc social et parc privé justifient que le système de l'APL se distingue de celui de l'ALS/ALF, seules les réalités historiques semblent expliquer que subsistent, d'une part pour le parc conventionné avec l'APL1 et l'APL2, d'autre part pour les autres catégories de logement avec l'ALS et l'ALF des différences notables. Mais, dans tous les cas, les différences de barèmes sont lourdes de conséquences en termes d'équité.

Si les administrations compétentes s'efforcent en continu d'atténuer les incohérences entre les textes réglementaires régissant les différentes prestations, des nuances subsistent toutefois. Ainsi, un abattement pour double activité professionnelle est accordé aux bénéficiaires de l'APL mais ne l'est pas pour ceux de l'ALS/ALF. En sens inverse, les personnes isolées assumant la charge d'au moins un enfant bénéficient d'un abattement en AL mais pas en APL. De même, si la logique d'ensemble est identique, la détermination des paramètres diffère notablement d'un barème à l'autre. Le paramètre K de la formule $AL = K \times (L + C - Lo)$ décroît à partir de 0,95 pour l'APL1 et à partir de 0,9 pour l'ALS/ALF... Le loyer pris en compte pour le calcul de l'ALS/ALF est celui de Janvier, pour le calcul de l'APL celui de Juillet... L'évaluation du Lo se fait à partir de l'application de taux différents à des tranches de revenus différentes... Les loyers plafonds sont plus élevés dans le cas de l'APL... Enfin, la variation des paramètres est plus favorable à l'accroissement de la famille dans le cas de l'APL que dans celui de l'ALS/ALF.

Cependant, la différence la plus importante - et semble-t-il la plus problématique - réside dans le moindre caractère solvabilisateur de l'ALS/ALF : à loyer et revenus identiques, un ménage logé dans le parc conventionné touche une aide plus importante. Cet écart est d'autant moins explicable que les loyers du parc conventionné, à qualité égale voire supérieure, sont moins élevés. L'APL1 procure de fait un avantage supplémentaire aux locataires du parc conventionné.

3. Prestation logement ou allocation familiale ?

Les barèmes des prestations logement tiennent compte de la taille du ménage allocataire. Ce n'est cependant pas pour cette raison que ces allocations constituent à proprement parler des prestations familiales : à revenu et loyer identiques, il est logique qu'une famille de 2 enfants perçoive une aide plus importante puisque le reste ses dépenses est plus élevé. Cependant, le fait même que les barèmes logement varient avec la taille de la famille fait de ces prestations un enjeu de politique familiale : elles sont accusées par les uns d'avantager trop fortement les familles, et constituent pour d'autres un instrument prioritaire de redistribution en faveur des familles nombreuses. En dépit de l'aspect éminemment délicat voire polémique de l'exercice, nous avons tenté d'apprécier dans quelle mesure les allocations logement dépassent le strict cadre des prestations logement du fait de leur caractère «trop» familial.

Le principe adopté est le suivant: une prestation logement au sens strict doit garantir un taux d'effort équivalent à deux ménages qui disposent du même «bien-être» global, c'est-à-dire le même revenu par unité de consommation, et même «bien-être» dans leur logement, apprécié là aussi en terme de dépense de logement par unité de consommation. De ce point de vue, il est possible de déduire du barème de l'ALF pour un couple, un barème «familialement» neutre pour des familles de 1, 2 ou 3 enfants. La comparaison entre les valeurs théoriques obtenues et les montants d'ALF effectivement versés permettent d'apprécier le caractère familial des barèmes. Les résultats obtenus - dont nous détaillons le calcul dans l'Annexe 5 - montrent que l'ALF contient une part de prestation uniquement familiale à hauteur de:

- 100 à 250 F pour un enfant selon le niveau de revenu;
- 100 à 400 F pour 2 enfants selon le niveau de revenu;
- 100 à 500 F pour 3 enfants selon le niveau de revenu;

4. Aides au logement locatif et aides à l'accession

Bien que nous limitons le champ de notre étude à la filière locative sociale, et donc aux aides au logement locatif, remarquons que les aides personnelles avantagent fortement l'accession au détriment du locatif. La différence de prise en charge de la dépense de loyer est de 10% pour l'ALS et de 30% pour l'APL. Ceci semble particulièrement injuste dans la mesure où l'accession à la propriété concerne une catégorie de ménages dont les revenus sont largement supérieurs à ceux des locataires.

5. La base ressources

L'évaluation des revenus ne considère pas de la même manière les revenus du travail, les revenus de transfert et les minima sociaux. Cette appréciation est fâcheuse en terme d'équité et elle suscite une incompréhension et une irritation forte de la part du public⁷. Le problème de l'évaluation des revenus est certes délicat. Il convient d'abord, afin de les fonder conceptuellement, de s'interroger sur les notions de compensation de charges, de revenus de transfert (RMI, API, AAH), de revenus de remplacement (indemnités journalières maladie... , chômage, retraite), de prestations affectées (allocation de rentrée scolaire), et sur la nature des prestations familiales et des prestations sous conditions de ressources... Il faut réussir ensuite à échapper à la logique fiscale afin de définir un revenu social cohérent, référent unique en matière de prestations sociales, différent et indépendant du revenu imposable. Les difficultés ne doivent pas cependant occulter les situations difficilement admissibles que le système actuel engendre. Nous mentionnerons quelques exemples particulièrement illustratifs et d'autant plus préoccupants qu'ils concernent parfois des populations "socialement proches" et qui sont donc susceptibles de se rencontrer⁸.

1. Retraites et Minimum vieillesse

C'est probablement à l'interface des pensions de retraite et du Minimum Vieillesse versé par le Fonds National de Solidarité (FNS) que les incohérences des mécanismes d'aides engendrent les situations les plus injustes. On dénombre en effet de nombreux individus dont les ressources approchent le montant du Minimum Vieillesse, soit 3 222 F mensuels en 1995 (plus de 100 000 bénéficiaires du Minimum Vieillesse). Pour ces personnes, la situation est la suivante :

	Retraité, moins de 65 ans au 31/12/95	Retraité, plus de 65 ans au 31/12/95	Retraité, allocataire du FNS
Pension de Retraite (F/mois)	3 400 F	3 400 F	800 F
Pension du FNS	0 F	0 F	2 422 F
Ressources totales	3 400 F	3 400 F	3 222 F
Montant d'APL⁹	936 F	1 254 F	1 558 F

Données pour une personne seule, loyer 1459 F + charges 282 F, Zone I (Source 36 15 CAF)

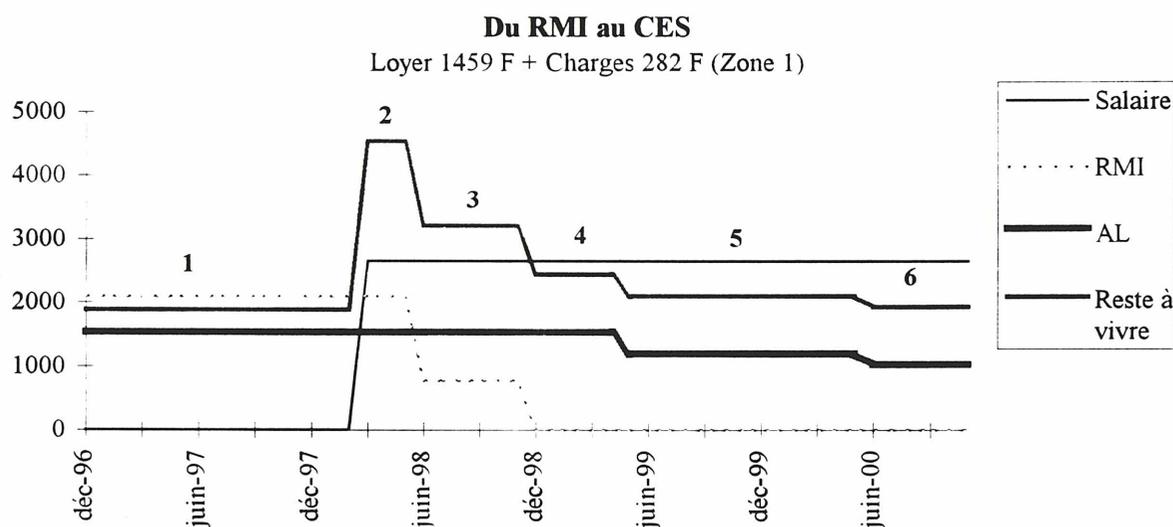
⁷ Le « Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics » a rendu en Août 1995 ses conclusions sur les « modes d'évaluation des conditions de ressources appliqués pour l'attribution de certaines prestations sociales ». Ce rapport, qui dénonce un système complexe, injuste et injustifié, préconise une mise en cohérence des aides en ce qui concerne le calcul du nombre de parts, les seuils de non-versement, ainsi que le recours à un référent social unique et stable, qui se substituerait au revenu imposable pour apprécier la situation des allocataires.

⁸ D'autres exemples sont mentionnés dans l'Annexe 6.

⁹ Des résultats similaires sont obtenus en APL2 et ALS

Les variations du montant de l'aide perçue s'expliquent, d'une part par l'abattement spécifique effectué sur le revenu imposable des personnes âgées de plus de 65 ans au 31/12/95 (disposition du Code Général des Impôts), d'autre part par la neutralisation des ressources des allocataires du FNS. Des situations comparables existent en ce qui concerne les chômeurs normalement indemnisés, bénéficiant d'un abattement de 30% sur leurs ressources salariées, et les chômeurs en fin de droit, titulaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) dont les ressources sont neutralisées pour le calcul de l'aide au logement.

2. Sortir du RMI par un Contrat Emploi Solidarité...



- 1- RMI uniquement, soit 2 090 F mensuel (forfait logement déduit). L'AL est calculée à taux maximal ;
- 2- En Avril 02 : entrée dans un Contrat Emploi Solidarité (salaire de 0,5 SMIC environ, soit 2647 F par mois).
Le RMI est maintenu à taux plein jusqu'à la fin du trimestre en cours.
- 3- A compter de Juillet 02 : le RMI n'est plus versé à taux plein. Le mécanisme de l'intéressement entre en vigueur : 1/3 du RMI sera versé pendant 6 mois.
- 4- A compter de Janvier 03 : le RMI n'est plus versé. L'AL est toujours calculée à taux plein.
- 5- A compter de Juillet 03 : l'AL est ajustée en fonction des ressources de l'année 2, soit 9 mois de CES.
- 6- A compter de Juillet 04 : l'AL se stabilise à un montant correspondant à 2647 F de salaire mensuel.

Evolution des montants mensuels moyens

	RMI	Salaire (CES)	AL	Reste à vivre
Année 1	2 090	0	1 533	1 882
Année 2	1 428	1 985	1 533	3 205
Année 3	0	2 647	1 336	2 418
Année 4	0	2 647	1 111	2 017

Le cas décrit ci-dessus présente l'articulation de l'AL avec salaires et minima sociaux. Il apparaît d'une part que ce n'est que 2 ans après le démarrage d'une activité salariée que l'AL se stabilise. D'autre part, la variation de l'AL absorbe la quasi totalité de l'avantage monétaire procuré par l'entrée au CES. Cette remarque semble accréditer l'idée répandue selon laquelle les minima sociaux, par leurs montants, et par les avantages annexes qui sont procurés à leurs bénéficiaires, ont un caractère désincitatif à la reprise d'un emploi. Toutefois, la comparaison - purement monétaire - ne vaut qu'au niveau d'un 1/2 SMIC. En outre, des études récentes ont relativisé l'effet trappe à pauvreté des minima sociaux comme le RMI, en notant que d'autres facteurs jouaient en faveur de la reprise d'un emploi.

Quoi qu'il en soit, la variation de l'AL est trop importante pour être pleinement justifiable. L'observateur non spécialiste ne manque pas ici de dénoncer l'injustice d'un dispositif qui, en ne mettant pas au même niveau 1 Franc de RMI et 1 Franc de salaire ne permet pas de prendre en compte la situation monétaire réelle des allocataires. Même si peu d'individus sont pratiquement concernés par cette comparaison entre le RMI et un 1/2 SMIC, l'existence même de situation comme celle-ci jette un discrédit certain sur le mécanisme.

3. Les effets pervers de l'évaluation forfaitaire

Par construction, le calcul du montant d'une aide à la personne dépend des ressources perçues par l'allocataire dans le courant de l'année précédente. Celles-ci peuvent dans bien des cas avoir évolué de manière importante depuis lors. Les cas de diminution de ressources, liés notamment à la perte d'un emploi, sont traités par la réglementation par le biais des abattements. Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire vise à tenir compte du démarrage d'une activité professionnelle, pour éviter que l'aide ne soit versée pendant une année donnée à taux maximal à un ménage disposant, pour la première fois au cours de cette même année, de revenus salariaux. Toutefois, l'efficacité de ce mécanisme laissait à désirer. En effet, le recours à l'évaluation forfaitaire n'était possible que lorsque les ressources de l'année de référence étaient nulles. Un tel système permettait ainsi à un étudiant ayant achevé ses études supérieures en 1995, et ayant effectué un stage rémunéré de quelques mois durant cette même année, de bénéficier, entre Juillet 1996 et Juin 97 d'une aide au logement importante quelle que soit sa situation professionnelle durant cette période. Au contraire, un étudiant moins bien loti, entrant sur le marché du travail en 1996 sans avoir exercé d'activité rémunérée en 1995, voyait son aide calculée sur la base de ses revenus réels.

De tels dysfonctionnements, repérés dans de nombreux cas - notamment pour de jeunes cadres avec une formation de haut niveau - ont incité l'administration à réviser le système de l'évaluation forfaitaire. Celle-ci sera désormais mise en œuvre pour les nouveaux allocataires dont les ressources déclarées n'excèdent pas 30 000 Francs.

2.3. L'EQUITE ET L'EFFICACITE EN QUESTION : LE PARC SOCIAL

1. Le rôle ambigu des HLM

Les HLM continuent à vouloir exercer leur mission originelle : fabriquer des logements de qualité pour 80% des français afin de garantir une véritable mixité sociale. Si leur bonne volonté ne peut être mise en cause, cette mission cède souvent le pas à des impératifs de gestion qui les éloignent de leur mission première et dont il résulte de nombreuses inégalités.

2. Le phénomène de l'exclusion

Les HLM refusent d'abord de loger des ménages pour lesquels le taux d'effort serait supérieur à 30%, en prévision des difficultés financières auxquels ce public pourrait être confronté. Ces populations sont alors, dans le meilleur des cas, rejetées dans le parc social de fait où ils bénéficient de conditions de vie dégradées et d'une aide personnelle plus faible ; dans le pire des cas ils s'engagent dans l'engrenage de l'exclusion.

3. La surqualité des logements PLA

Ce problème est d'autant plus préoccupant que les HLM ont particulièrement augmenté la qualité des logements PLA neufs et donc les loyers pratiqués. Les jeunes ménages se retrouvent ainsi incapables d'accéder à de tels logements mais également d'accéder à un parc HLM plus ancien où la mobilité est faible. Ils sont donc contraints de s'orienter vers un parc privé plus cher.

Le sort des ménages dont les revenus proviennent essentiellement de transferts sociaux et qui peuvent bénéficier dans le calcul de leurs aides personnelles d'abattements ou de neutralisations de ressources est par contre différent. L'importance de l'aide abaisse leur taux d'effort à moins de 25% et ils sont donc susceptibles d'accéder aux PLA neufs. La conjonction d'un loyer de sortie PLA excessif avec une base ressources défavorable aux revenus du travail peut engendrer ainsi une concentration des personnes en difficulté.

4. Des rentes de situation qui subsistent

Les HLM sont également enclins à garder les locataires anciens dont les revenus ont souvent fortement progressé depuis leurs entrées dans les lieux et qui se trouvent de ce fait dépasser les plafonds de ressources en vigueur. L'existence de tels dépassements est doublement dommageable car elle procure aux locataires de véritables rentes de situation et confisque des logements au détriment de ménages plus modestes. La mise en place obligatoire du surloyer depuis 1995 n'a pas réellement incité les ménages à partir et n'a rapporté que 400 millions de francs. La faiblesse du résultat tient sans doute à la complexité du mécanisme.

5. L'inadéquation du loyer au service rendu

Les mécanismes de fixation des loyers au sein du parc HLM introduisent de fortes distorsions entre le service réellement rendu (emplacement du HLM, ensoleillement, confort de l'habitation, qualité de l'acoustique...) et la dépense réelle des ménages. Le loyer dépend en fait quasi exclusivement des conditions de financement accordées par l'Etat or celles-ci varient fortement en fonction de l'année de construction du logement considérée. La juxtaposition de HLM dépendant de réglementations différentes rend totalement erratique l'échelle des loyers au niveau local.

Cette **décorrél**ation entre dépenses et services rendus est particulièrement profitable aux logements anciens. Leurs loyers sont souvent faibles car les logements sont totalement amortis et le service, si le confort n'est pas toujours moderne, est de bonne qualité (emplacements de premier choix, qualité des finitions). Les locataires âgés sont donc souvent avantagés.

La pratique de la péréquation - augmentation des loyers de certains logements amortis afin de financer des programmes nouveaux - pourrait compenser en partie les distorsions. De nombreux HLM, et en particulier les offices publics, ne disposent pas malheureusement d'une comptabilité analytique suffisante pour apprécier la contribution de chaque programme au résultat global. Les HLM sont de plus réticents à mettre en place un système qui augmenterait les loyers de certains locataires. Enfin la péréquation aboutit à une redéfinition des loyers en fonction de critères purement comptables sans lien direct avec le service rendu. Le système actuel de fixation de loyers est visiblement inefficace et engendre en particulier de nombreuses inégalités. Il reste toutefois difficile de se substituer au marché et de définir le "juste prix" des logements.

6. L'échec de la mixité sociale

L'ambition du logement social était bien d'offrir un logement à l'ensemble de la population, tout au moins en deçà d'un certain seuil de ressources. Le mode de fixation des loyers, les mécanismes d'exclusion que nous avons rapidement décrits ici, et qui avaient été dénoncés par le rapport de la Commission Barre, tend à laisser certaines catégories à la porte des HLM. Pour pallier cette situation, la réponse a toujours été, dans les années 60 comme aujourd'hui, de proposer des modes de financement nouveaux, ciblés sur une certaine catégorie de logements, donc sur une population spécifique : ce furent les PSR et plus récemment les PLA TS. La conséquence en est toujours une ségrégation des populations. Garantir l'accès au logement tout en maintenant l'équilibre de peuplement : telle est la délicate équation que les aides à la pierre ont jusqu'à présent eu bien du mal à résoudre. La solution réside sans doute en particulier dans la capacité à moduler davantage les loyers pratiqués dans un même immeuble. La réglementation des PLA TS permet aujourd'hui ces aménagements. Du temps sera à coup sûr nécessaire pour en apprécier les effets bénéfiques.

2.4. LE DISCREDIT JETE SUR LES AIDES AU LOGEMENT...

1. Des situations choquantes

Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés - l'état du mal-logement en France - insistait en 1997 sur l'obsolescence du dispositif d'aides publiques au logement, issu de la réforme de 1977. Selon la Fondation, les outils dont disposent les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de résoudre de manière satisfaisante le problème des mal-logés. Les propos que tiennent la Fondation nous semblent révélateurs du discrédit dont souffrent les aides sociales au logement - et à travers elles la politique du logement - aux yeux du grand public. Le sentiment que ces aides ont perdu de leur efficacité, mais aussi que leur mise en oeuvre engendre des situations choquantes alimente un désarroi teinté de méfiance.

L'extension de l'ALS aux étudiants - non dans son principe mais dans ses effets pervers - est à cet égard un exemple éloquent. Aucun dispositif réel n'avait été mis en place pour empêcher les excès de cette extension. Logements loués par des parents à leurs enfants étudiants, cumul du bénéfice de l'ALS et de la demi-part fiscale...

Au-delà des aides personnelles, les mécanismes d'attribution des logements sociaux sont entachés d'une grande suspicion, alimentée par les nombreuses «affaires» largement couvertes par la presse. Quant aux exclus des barèmes, ils trouvent peu à peu un relais dans des associations qui clament que, pour bénéficier d'une aide personnelle dont l'attribution est soumise à des conditions d'habitabilité, il faut avoir accès à un logement décent, ce qui exige des ressources stables. Les autres restent cantonnés au «parc social de fait», zone d'ombre dans l'urbanisme des grandes villes, dont on croit savoir qu'elle cache des «marchands de sommeil» peu scrupuleux.

La mécanique de la solidarité semble se gripper. La réaction, bien compréhensible, du plus grand nombre est de tirer parti au mieux des failles du système : pourquoi adopter un comportement civique, conforme aux principes de la solidarité, alors que le système permet à d'autres des abus ?

2. Les aides sociales pour qui ?

Il nous semble que les efforts continus de l'administration pour corriger les défauts du dispositif, ses injustices et son manque d'efficacité, sont condamnés à un relatif insuccès tant que les objectifs des aides sociales au logement ne feront pas l'objet d'un plus large consensus. D'une part, on s'insurge contre le scandale du mal-logement et des SDF, d'autre part, on trouve inadmissible que les nouveaux immeubles HLM soient construits avec des normes de qualité inférieures (coursives extérieures pour limiter les parties communes et donc les charges locatives, suppression des ascenseurs...), faisant du logement ouvrier un succédané au rabais du

logement bourgeois. A cet égard, la réforme de l'attribution des logements sociaux, esquissée dans le Projet de Loi sur la Cohésion Sociale se heurtera à des organismes HLM tirillés entre une vocation sociale mal définie et une obligation d'équilibre financier. De même, toutes les tentatives de restreindre les aides aux étudiants ont été stoppées net par un mouvement étudiant à la recherche d'un statut.

S'agit-il de loger les exclus ou d'offrir un logement de qualité au plus grand nombre ? La priorité est-elle l'insertion par le logement ou le logement des familles d'ouvriers ? Parce que le public n'a pas toujours conscience de cette alternative qui appelle des réponses spécifiques et ne sait pas faire le choix entre deux modes de redistribution, les aides sociales au logement semblent inefficaces et injustes : en ne sachant pas qui contenter, elles ne contentent personne.

3. De la complexité aux frustrations collectives, l'aspiration à la simplification

«Largement administrée, l'économie du logement n'échappe pas au travers de la plupart de nos politiques publiques : son degré de sophistication est tel qu'il en résulte des effets pervers. Le premier, évident, est le caractère foncièrement anti-démocratique de la complexité...»¹⁰

Seul le nombre de règles utilisées pour leur calcul fournit une définition objective de la complexité des aides au logement. Pourtant, quiconque accepte d'y passer le temps nécessaire - et disposant d'une culture certaine en matière de prestations sociales... - est à même de saisir l'ensemble des mécanismes qui font fonctionner la filière locative sociale. Le fonctionnement effectif des logiciels des Caisses d'Allocations Familiales en fournit la preuve. Il n'y aurait donc pas de complexité rédhitoire ? Mais peut-être se trompe-t-on de concept : quantifier le nombre de règles ne permet pas d'englober tous les aspects de la complexité des aides au logement.

Comme nous l'avons vu, celle-ci est faite de l'enchevêtrement d'objectifs et d'instruments ; elle est amplifiée par l'évolution parfois désordonnée des textes ; elle est accompagnée d'une sur-complexité, produit des petites incohérences qui essaient d'un décret à l'autre, qui empoisonnent le travail de gestion et qui brouillent la compréhension. Le système souffre de cette complexité par le fait des défauts et des dysfonctionnements que celle-ci entretient, recèle, voire engendre. L'opacité est le premier d'entre eux, qui entrave considérablement la capacité des politiques à appréhender correctement le système et donc à le piloter. La diversité des dispositifs et des mesures catégorielles est d'autre part une source évidente d'iniquités. Enfin, l'efficacité économique et sociale des aides publiques doit être améliorée.

Ces défauts justifient en partie la sévérité des jugements que les uns et les autres portent sur l'action publique dans le logement social. Si l'on devait caractériser la perception du public en quelques mots, les quartiers difficiles, les aides indûment versées aux étudiants aisés et les égarements des attributions de logements

¹⁰ Rapport de l'Inspection Générale des Finances sur les aides au logement, 1994.

sociaux apparaîtraient sans doute en bonne place. Le mal-logement des années 1990, mis en avant par la Fondation Abbé Pierre et largement relayé par la presse développe le sentiment que le logement social remplit toujours moins bien ses missions.

Ces jugements sont certes péremptoires, mais ils traduisent bien un certaine défiance vis-à-vis d'un système qui ne se laisse pas appréhender d'un coup d'œil et dont les excroissances les plus visibles sont souvent les plus choquantes. Au-delà de la surabondance technique, les aides sociales au logement sont complexes parce que leur sens est hors de portée.

2.5. LES VOIES DE LA SIMPLIFICATION

Dès lors, l'objectif principal de la simplification est bien de redonner un sens aux instruments du logement social. C'est ce à quoi aspire le public, ce que les politiques souhaitent insuffler, ce que l'Administration doit réaliser.

Le processus de simplification est alors à la fois un objectif et une méthode. Quant à la méthode, il s'agit d'une part de procéder au nécessaire toilettage des textes de manière à en assurer la cohérence globale et à en éliminer les scories. D'autre part, le fonctionnement des services doit garantir, par un travail concerté et des évaluations préalables (des «études d'impact» selon la terminologie administrative), que des mesures nouvelles n'ajoutent pas à la complexité. Tel est bien l'esprit de la circulaire adressée par L. Jospin à son gouvernement. Ceux qui, notamment dans la sphère économique, se plaignent des contraintes d'origine publique - accroissement de la charge réglementaire, poids des formalités administratives, qui sont autant d'entraves à l'activité des petites entreprises - ne disent d'ailleurs pas autre chose.

Les différents rapports d'évaluation de la politique du logement social, dont les diagnostics ont alimenté notre analyse, ont tenté d'indiquer la voie à suivre. Réaliser l'unification des aides à la personne, appliquer la condition de ressources à une assiette plus large de revenus intégrant une partie des revenus de transfert à côté des revenus du travail, mettre en œuvre une politique locale concertée... sont autant de propositions qui sont destinées à améliorer l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement, tout en s'inscrivant dans le processus de simplification.

A priori, toutes ces propositions ne peuvent qu'emporter un très large consensus : qui ne souhaite pas la simplification ? Il apparaît cependant, au travers des expériences récentes, que ce consensus apparent n'est pas suffisant pour garantir la bonne application de ces orientations. La simplification fait long feu : notre dernière partie tentera d'en illustrer les avatars et d'analyser les raisons de ses succès.

3. La simplification en question

3.1. LA SIMPLIFICATION A L'EPREUVE DES FAITS

1. La simplification : un phénomène dynamique et complexe

Avant d'étudier en détail les succès divers des différentes réformes entreprises depuis 20 ans dans le domaine du logement, il nous semble nécessaire de s'attarder un instant sur la nature même du processus de simplification. La simplification est en effet un phénomène complexe dont l'appréciation varie avec le point de vue et l'échelle de temps considérés.

Le dispositif d'aides sociales est un système dynamique soumis à deux mouvements contradictoires : un mouvement de simplification qui résulte de la volonté continuelle du législateur de clarifier son action, un mouvement de complexification qui provient, comme nous le verrons, de l'inertie de la société. De cette opposition, résulte un équilibre de textes plus ou moins nombreux et complexes. Nous tenterons dans les exemples suivants d'analyser les évolutions du système d'aides sociale à travers cette double dynamique.

Le terme simplification recouvre par ailleurs deux significations distinctes : un mouvement dynamique et permanent de clarification de l'existant mais également un abaissement du niveau global de complexité. La confusion des deux phénomènes et la permanence de la complexité font d'ailleurs souvent oublier les efforts méritoires entrepris par l'administration. Dans le cas des aides sociales au logement, les Ministères de la Construction et des Affaires Sociales ont par exemple réussi à faire converger les textes régissant les catégories particulières bénéficiant de l'APL, de l'ALS et de l'ALF mais ce succès est passé inaperçu, occulté par l'échec de l'unification globale.

L'extension progressive de l'ALS achevée par le bouclage de 1993 montre également que la simplification dépend de l'échelle de temps considéré. Chaque ajout d'une nouvelle catégorie avec son cortège inévitable de règles particulières, sources de situations incohérentes, a complexifié chaque fois d'avantage le dispositif existant. Pourtant, considérée sur 15 ans, l'entreprise de généralisation de l'ALS à l'ensemble du parc locatif est perçue comme une grande avancée sociale d'une simplicité absolue.

L'histoire des aides sociales au logement est-elle alors faite de grandes ruptures provoquées par la perspective d'une catastrophe imminente ou au contraire par une succession d'évolutions mineures dont la finalité se dégage a posteriori ? La réforme de 1977 est effectivement vécue par le monde du logement comme une véritable révolution et il est certain que la perspective du dérapage budgétaire a précipité le passage des aides à la pierre aux aides à la personne. La réforme de 1977 n'a toutefois fait que poursuivre dans la direction initiée dès 1971 et sa réalisation effective s'est échelonné sur plus de 20 ans. Si les prises de conscience se nourrissent donc d'effets d'annonce révolutionnaires, la réalisation concrète de mesures relève plutôt de la dynamique des petits pas.

Comment juger après ces quelques remarques, du degré de succès des politiques menées par les gouvernements qui se sont succédés. La description du système actuel suffit bien sûr à prouver qu'en matière de simplification, beaucoup reste à faire. Toutefois, l'histoire nous montre aussi que beaucoup a été fait. En fait, au delà de cette question, il nous semble plus important de comprendre les mécanismes sous-jacents aux deux dynamiques de simplification et de complexification et en particulier les mécanismes de création de nouvelles aides ou de nouvelles catégories

2. La réforme de 1977

Dans le rapport sur le financement du logement, R.Barre décrit les défauts du système alors en place. Il déplore en particulier l'insuffisante efficacité du système qui résulte d'une mauvaise répartition des aides à la construction en fonction des besoins des locataires et de graves insuffisances de l'allocation logement.

R.Barre estime également qu'un simple toilettage du dispositif n'est pas suffisant. La combinaison des aides à la construction, même réformées, et de l'allocation logement même étendue, ne lui semble pas de nature à éliminer durablement les rentes de situation et à solvabiliser les plus démunis. Le maintien d'aides à la construction systématiques et significatives ancreraient le système sur ses défauts les plus anciens et les plus visibles : le caractère arbitraire et discontinu des plafonds de ressources ; la catégorisation des hommes par l'habitat ; la centralisation inévitable qui conduit l'autorité nationale à décider seule du nombre de catégories et du prix des logements qu'elle répartit ensuite sur le territoire sans considération suffisante de la demande.

Afin de palier à ces insuffisances, R.Barre propose la mise en place d'une aide personnelle unique, exclusivement attribuée aux individus pour leur permettre de couvrir dans certaines limites la différence entre la dépense d'habitat et la charge qu'ils peuvent supporter. Cette aide aurait le mérite de marier l'effort de solidarité nationale au respect de la liberté individuelle, éviterait la ségrégation des populations et supprimerait les rentes. Elle pourrait enfin s'appliquer à la totalité des locataires du parc locatif, le neuf comme l'ancien, le HLM comme le privé.

R.Barre reconnaît toutefois que l'application brutale et immédiate d'une aide personnelle unique poserait de graves difficultés, à certains ménages dont les revenus chuteraient brutalement, aux administrations dont les budgets augmenteraient, au secteur de la construction car la demande diminuerait tout du moins au début. Le risque de tensions inflationnistes et d'une absorption complète de l'aide de l'état par des augmentations de loyers hypothèquent également fortement la mesure.

R.Barre se résout donc à proposer une autre approche qu'il met en place à partir de 1977. Elle consiste à instituer dans un premier temps un système nouveau de prêt pour financer la construction et une aide personnalisée qui puisse être appliquée à la construction neuve et au parc existant aidé par l'Etat ; dans un deuxième temps à généraliser l'allocation logement à l'ensemble des ménages ; enfin à prévoir par étapes l'unification de l'aide tant par l'extension progressive au reste du parc de la nouvelle aide que par le rapprochement graduel des deux barèmes.

Ce rapport est très intéressant car il nous montre que R.Barre a dû faire le choix volontaire d'un système complexe mais transitoire malgré sa volonté affichée de converger vers un système idéal et simple. Son plan prévoyait d'ailleurs une convergence du système pour 1987 mais la conjoncture économique et les impératifs budgétaires ont empêché jusqu'à maintenant sa réalisation.

3. De l'inertie, des flux et des stocks

Les motifs invoqués pour expliquer ce choix sont particulièrement caractéristiques du problème majeur rencontré par les gouvernements dans l'élaboration de leur politique, à savoir celui de l'inertie de la contrainte budgétaire.

Cette contrainte s'impose bien évidemment d'abord à l'Etat. Elle empêcha en 1977 R.Barre de créer une aide unique comme elle empêcha en 1997 le précédent gouvernement de réaliser l'unification globale des aides. Dans ces deux situations, le gouvernement fut obligé de composer en créant des catégories particulières, sources évidentes de complexité mais corollaires inévitables de la contrainte budgétaire.

Mais cet impératif s'impose également au législateur quand il considère les résultats de son action sur le revenu des ménages. Il semble en effet politiquement et humainement difficile de justifier une diminution brutale de 10% des revenus d'un ménage, que l'aide en question soit d'ailleurs justifiée ou non. Cette impossibilité oblige donc à concevoir des politiques sur 10 ans ou en cas d'urgence des mesures qui s'appliquent uniquement aux flux, c'est à dire aux nouveaux bénéficiaires, et non aux stocks. Le maintien pour les seuls retraités, âgés de plus de 65 ans en 1997 des avantages antérieurement acquis est à cet égard le dernier exemple d'une longue série d'ajustements applicables aux nouveaux entrants.

4. Des raisons de la complexification

L'inertie n'est toutefois pas la seule explication au phénomène de complexification et aux lenteurs auxquelles sont confrontés les «simplificateurs». La complexification est d'abord la conséquence logique de la prise en considération croissante des besoins de chaque individu. Ce mouvement est d'ailleurs propre à la Communauté Européenne et caractérise sans doute «un modèle social européen» où le citoyen est sans cesse plus exigeant à l'égard de la protection assurée par l'Etat. Ce phénomène est par ailleurs accru par l'effacement progressif de certaines références sociales et l'explosion concomitante des modes de vie, qui se traduit par une multiplication des catégories particulières, source d'une véritable complexité d'abondance (colocation, concubinage, foyer séparé, divorce, séparation ...).

La complexification procède ensuite des revendications catégorielles qui sont de puissants moteurs de créations de catégories particulières. L'épaisseur de la législation concernant les handicapés, sans juger de sa pertinence, est un bon exemple de l'efficacité d'un lobbying bien mené. Le maintien d'un statut spécial pour les jeunes travailleurs dans l'appréciation des revenus est le dernier exemple de ce mécanisme.

- L'extension de l'évaluation forfaitaire pour les Foyers de Jeunes Travailleurs

La réforme du système de l'évaluation forfaitaire des ressources (voir plus haut) était destinée à réduire les avantages indûment accordés à de jeunes ménages aisés. Ceux-ci n'étant pas regroupés au sein d'une quelconque association en mesure de porter leurs éventuelles revendications, aucun remous n'était attendu de cette réforme de bon sens. Toutefois, une catégorie d'allocataires a fait entendre sa voix auprès du Cabinet du Ministre des Affaires Sociales, de manière à maintenir ses avantages acquis : les habitants des Foyers de Jeunes Travailleurs.

Il est nécessaire de rentrer ici dans davantage de détails. Les ménages qui sont concernés par l'évaluation forfaitaire sont uniquement les nouveaux allocataires, en particulier ceux qui louent un logement pour la première fois. Si cette location démarre au mois M, le droit à l'aide est ouvert à compter du mois suivant M+1. Conformément aux nouvelles dispositions prises début 1997, le droit à l'aide est apprécié sur la base des revenus du mois M, et non du mois M-1 comme précédemment, et ce de manière à mieux apprécier la situation du nouvel allocataire. Ce nouveau dispositif désavantage cependant les locataires des Foyers de Jeunes Travailleurs, dont l'entrée dans le foyer est dans la plupart des cas concomitante du démarrage de l'activité professionnelle. Pour ceux-ci, l'évaluation forfaitaire des ressources menait à une somme faible, donc à une AL d'un montant élevé. Le mécanisme constituait de fait une prime à la reprise d'un emploi... prime que supprime les nouvelles règles.

Les personnes concernées sont souvent des individus en situation de précarité professionnelle. Le ministère des Affaires Sociales a ainsi considéré qu'il était "politiquement incorrect" de porter atteinte à leur situation. Instruction claire a donc été donnée à la CNAF pour que, dans le cas précis des habitants des FJT, les ressources du mois M-1 soient prises en compte.

La complexification est enfin parfois la conséquence logique de la complexité des problèmes à résoudre. La réforme de 1977 avait par exemple supprimé l'ensemble des prêts locatifs pour les remplacer par un prêt unique le PLA. Le mécanisme d'allocation des appartements pratiqués par les offices HLM a toutefois rapidement abouti à une difficulté d'accès à un logement pour les ménages les plus démunis ou les moins solvabilisés par l'APL. Des nouveaux prêts ont donc été successivement mis en place pour répondre aux problèmes spécifiques de ces ménages et la situation actuelle où l'on constate à nouveau la multiplicité des prêts et où l'on déplore toujours la ségrégation des populations et des parcs n'est pas s'en rappeler celle de 1977. Cette évolution était d'ailleurs inévitable. Il nous semble en effet impossible d'achever un objectif de mixité social par un système d'aides à la pierre qui n'incite aucunement à une disparité des loyers pratiqués au sein d'un même espace géographique.

3.2. UNE SIMPLIFICATION MULTIPLE

L'étude des évolutions historiques du dispositif d'aides sociales nous montre donc que malgré l'inertie imposée par la contrainte budgétaire, malgré les revendications catégorielles et malgré la complexité grandissante de la société et des problèmes auxquelles elle est confrontée, le législateur a toujours su adapter un système qui répond finalement depuis 50 ans aux défis auxquels il est soumis.

Il s'agit donc maintenant pour nous de comprendre, à la lumière des problématiques actuelles, comment les dynamiques de simplification et de complexification sont initiées puis portées et enfin concrétisées, par quels acteurs, et dans quel but.

1. Les acteurs du monde du logement

La politique du logement est définie essentiellement par trois ministères : le ministère du budget, le ministère du travail et des affaires sociales et enfin et surtout le ministère du logement et de la construction. Une partie de l'exécution des politiques est assurée par la Caisse Nationale des Assurances Familiales (CNAF) et par les offices HLM (SA ou EPIC).

Ces deux organismes disposent dans leurs tâches d'une certaine autonomie et sont donc de véritables partenaires avec lesquels les ministères doivent concilier. L'association des Offices HLM qui regroupe l'ensemble des présidents d'offices s'impose comme l'interlocuteur naturel en matière de HLM. Elle possède un poids politique très important car elle regroupe un bon nombre de maires et de députés. L'Union Nationale de Familles (UNAF) est également un partenaire quasi-institutionnelle capable d'infléchir les décisions gouvernementales. Deux représentants siègent au Conseil d'administration de la CNAF.

L'importance du secteur du logement a également incité plusieurs partis politiques et certains syndicats à créer des confédérations de locataires afin d'influencer le débat politique. La confédération nationale du logement (CNL) est ainsi une émanation du Parti Communiste, la confédération générale du logement (CGL) est issue

du Parti socialiste et le Front National a récemment présenté plusieurs listes aux élections des représentants des locataires aux conseils d'administration des offices HLM. L'influence de ces confédérations dépend bien sûr des circonstances politiques et reste de toute façon mineure. La CGL a toutefois réussi à développer sous tous les gouvernements une concertation fructueuse avec le Ministère du logement. La CNL se cantonne par contre à une position de critique systématique.

De nombreuses associations, sans lien politique apparent, sont également à la source d'initiatives locales nombreuses et variées. Elles sont issues pour certaines comme Droit de Cité de milieux professionnels soucieux de contribuer à l'action publique, pour d'autres comme la Fondation Abbé Pierre ou Droit au logement du tissu associatif classique. Leurs revendications concernent toutefois surtout le problème des sans-abris, des reconstructions et des attributions HLM.

Enfin, de nombreuses associations ou syndicats non spécifiques du logement (les syndicats traditionnels, les associations de retraités, d'étudiants, de jeunes travailleurs, d'handicapés ou de consommateurs) ainsi que la Fédération Nationale du Bâtiment, concerné par le volume global des constructions sont également partie prenante aux négociations et au lobbying.

2. La simplification une aspiration collective non consensuelle

La simplification, comme nous l'avons montré précédemment, est une aspiration collective dont chacun perçoit l'intérêt. Elle est à la fois souhaitée par les politiques, attendue par l'administration et réclamée par les citoyens. Toutefois, si l'aspiration à la simplification est bien consensuelle, les moyens d'y parvenir sont rarement détaillés.

Pourquoi faire alors constamment référence à un terme dont le sens n'est pas connu et à une réforme dont la faisabilité est incertaine ? La simplification s'avère être en fait un artifice de langage très commode. Figure de style imposé du moindre discours, la simplification permet en effet d'emporter l'adhésion en étouffant la polémique sous le sceau du bon sens.

La simplification sert même désormais de grossier alibi à des réformes trop osées ou à des revendications catégorielles trop voyantes. Un «groupuscule politique» a ainsi récemment proposé au nom de la simplification de supprimer les aides sociales au logement : l'union des of

Ces deux considérations sont d'ailleurs aussi nombreuses et variées que les acteurs précédemment décrits et les mesures envisagées pour simplifier sont donc multiples, parfois opposées et souvent exclusives. Il n'existe donc pas une simplification mais des simplifications qui dépendent des intérêts et des préoccupations de chaque acteur.

3. Simplification et revendications catégorielles

Les revendications catégorielles sont à la fois un moteur puissant de création de catégories particulières et donc de complexité et une source de diversité dans l'élaboration des mesures de simplification. Nous nous contenterons d'illustrer ici ces deux phénomènes sur les exemple suivants.

1. L'unification des aides personnelles

Il existe schématiquement deux façons d'unifier les aides à la personne : - "par le haut" en relevant le niveau des loyers plafond pour le parc privé - "par le bas" en transformant de fait les aides en une aide forfaitaire, indépendante du niveau de la dépense de logement.

Or, le choix entre ces deux solutions fait l'objet d'une guerre sans fin, pour des raisons budgétaires et des considérations de pouvoir, au sein même de l'administration.

Le Ministère du Budget a adopté, depuis le dérapage budgétaire dû au bouclage de 91-93, une position très conservatrice. Soucieux de réaliser des économies, il cherche à éviter toute modification du système susceptible d'entraîner de nouvelles dépenses. Il serait toutefois favorable dans l'absolu à une unification par le bas.

La Direction des Affaires sociales souhaite au contraire utiliser plus amplement ce dispositif pour aider les plus démunis. Elle préconise donc une unification des barèmes par le haut.

Enfin la Direction de la Construction est opposée à un financement par son budget de la politique sociale et reste donc de fait opposée à une fusion des barèmes APL et ALF/ALS même si il est difficile d'en faire état étant donné l'engouement suscité par l'unification.

2. Les surloyers

Les vacances et les impayés sont deux menaces constantes qui risquent de déséquilibrer les comptes des HLM. Les offices cherchent donc avant tout et malgré leur vocation sociale à conserver parmi leurs locataires les ménages aisés. Ils sont ainsi farouchement opposés à la mise en place d'un surloyer dont ils critiquent la complexité et le coût de mise en oeuvre. Le Ministère de la Construction, souvent proche des offices, est au contraire favorable pour des raisons budgétaires à sa mise en place. Certaines SA de HLM partagent d'ailleurs cet avis car leur patrimoine craint peu la concurrence du privé et le surloyer permet d'augmenter leurs revenus.

Le Ministère des Affaires sociales comme l'UNAF sont plus partagés. Ils redoutent qu'un surloyer excessif ne mette en péril la mixité sociale mais reconnaissent la nécessité d'une solidarité accrue entre les locataires. La position de l'UNAF n'est toutefois pas officielle car ces différentes composantes ont des avis contraires.

Les associations défendent également des points de vue très divers. La CNL s'oppose ainsi à un système qui veut taxer les pauvres pour financer les très pauvres. La CGL estime par contre que "l'on a plus les moyens aujourd'hui de faire de la mixité sociale" et comprend la nécessité d'imposer un surloyer.

4. Simplification et aspirations politiques

Les convictions politiques inspirent également fortement les solutions proposées pour simplifier. La place à accorder au marché dans le domaine du logement, l'appréciation de la situation des citoyens et le degré de décentralisation à mettre en place sont autant de clivages qui au delà des partis structurent le discours de chaque homme politique.

1. Une aide unique : le marché ou l'État ?

C'est d'abord sur la place à laisser au marché dans le domaine du logement que des oppositions de fond se font jour. La diversité des aides à la personne découle en effet de la scission du parc locatif entre parcs libre et conventionné. Leur unification appelle de fait un choix préalable entre extension et rétrécissement du rôle de l'État. Cette alternative transparaît dans les débats actuels. L'unification par le haut implique en effet, afin de contrer les effets inflationnistes qu'une hausse des loyers plafonds entraînerait dans le parc privé, d'instaurer un contrôle des loyers et consacre ainsi la prééminence de l'État. L'unification par le bas, au contraire, s'apparente à la mise en place d'un impôt négatif dont la vertu principale est de réduire notablement les distorsions de prix, affirmant ainsi la prédominance du marché.

Le même clivage apparaît par ailleurs sur la place à réserver au parc social de fait : parc privé, instable, voué à disparaître car soumis à la tyrannie des prix pour les uns ; parc social, complément indispensable de l'effort consenti par l'État, véritable solution d'avenir pour les autres.

Ce clivage inspire enfin également le débat sur la définition du prix des loyers au sein des HLM : prix fixé par l'État en fonction de l'effort consenti et indépendamment de la qualité du service rendu ou au contraire prix laissé libre de s'adapter à la réalité de la demande et à la valeur de l'offre.

2. Plus simple, plus juste : équité, égalité et réglementation

Egalité ou équité, à chacun selon son du ou selon ses besoins, situations ou trajectoires, droit normatif ou droit procédural (définition d'un contrat d'objectif individualisé entre État et individu), le débat est aussi vieux que la démocratie car le problème est bien de donner un contenu précis aux notions d'égalité et de solidarité (fraternité) définies par la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et d'estimer le degré de subjectivité adéquat à instiller dans l'appréciation fine des situations individuelles.

Certaines associations ont par exemple développé des mécanismes permettant, sur une petite échelle, d'aider de manière très ciblée les ménages en tentant de comprendre leurs trajectoires, et d'apprécier leurs situations de manière individualisée et qualitative. Cela constitue un complément efficace à une réglementation qui se fonde sur le principe de l'égalité arithmétique des traitements. De telles actions sont-elles cependant du ressort de l'état ? Le débat reste ouvert.

- L'expérience de Droit de Cité

Le GIC, collecteur du 1%, accorde des prêts à des bailleurs pour des programmes de construction ou d'amélioration de logements sociaux. La Loi Besson lui fait obligation de consacrer à l'insertion sociale 9% des sommes qu'il perçoit. La méthode la plus immédiate pour utiliser ces sommes en direction des plus démunis consiste à accorder des prêts de type PLA-TS. Cependant, il s'avère que les loyers de sortie des PLA-TS sont du même ordre que ceux des PALULOS, et à un niveau trop élevé pour jouer pleinement leur rôle en faveur des plus défavorisés. D'autres outils doivent ainsi être trouvés, à la fois plus ciblés et plus efficaces.

Droit de Cité est une association fondée conjointement par le GIC, et une SA d'HLM (la SCIC, 95000 logements, essentiellement en Région Parisienne). L'objet de Droit de Cité est d'animer des partenariats entre bailleurs, collecteurs, et associations en charge de l'accompagnement social. Il s'agit d'aider l'accès au logement des ménages défavorisés, en s'appuyant sur le savoir-faire des associations, et en agissant là où les dispositifs de droit commun comme les allocations logement présentent des failles. L'action de Droit de Cité se fait ainsi à l'aide de 3 outils non institutionnels :

- La minoration de quittances (voir ci-dessous) ;
- L'attribution de logements aux associations ;
- Soutien aux salariés en difficulté pour l'accès au logement. Il s'agit d'accompagner des salariés (en situation familiale ou professionnelle difficile) dont les dossiers seraient normalement refusés par les bailleurs, en effectuant un " bilan diagnostic " de leur situation, et en mandatant une association pour assurer " l'accompagnement social ".

Le principe des minorations de quittances consiste, pour le bailleur, à transformer l'avantage procuré par les taux bonifiés accordés par le GIC, en une baisse temporaire des quittances de loyer pour les ménages en situation délicate. L'avantage de taux est calculé par rapport au taux des prêts PLA accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations. En 1996, ce système a concerné 694 bénéficiaires en Ile de France, pour un montant total de 3,2 MF (en moyenne, minoration de 680F pendant 5 à 6 mois). Il s'agit, à parité d'aides à l'accès au logement et d'aides au maintien dans les lieux en cas d'impayés. Le système de " minoration de quittances " n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs de droit commun comme le FSL. Il s'agit d'intervenir lorsque la situation des ménages sort des cadres de la réglementation et appelle un traitement spécifique. C'est ce qu'illustrent les quelques exemples qui suivent :

- Une personne précédemment logée en centre d'hébergement, accède à un logement social, mais ne dispose pas de ressources suffisantes pour réellement s'installer (pas de meubles...). Une aide est ici un moyen d'accrocher la personne à son logement en évitant les problèmes immédiats d'impayés ;
- Un RMIste bien solvabilisé par l'APL en ce qui concerne la prise en charge du loyer, mais dont les charges locatives sont trop élevées ;
- Un salarié licencié, qui n'a plus aucune ressource parce que le dispositif d'aide sociale ne se met pas en route assez rapidement (allocations chômage versées avec retard, APL calculée sur la base de la situation antérieure...). Il s'agit, dans l'attente de la régularisation, de prendre le relais pendant 3 mois, ne serait-ce que pour couvrir les dépenses de logement ;
- Cas d'un ménage en situation de surendettement à la suite d'une sortie de RMI par un Contrat Emploi Solidarité ;
- Cas d'une personne disposant de ressources trop élevées pour bénéficier d'une allocation logement, mais faibles en regard de sa situation précédente, et insuffisantes pour faire face à l'ensemble de ses dépenses (emprunts contractés précédemment...);
- Familles avec "grands enfants" qui n'ouvrent pas droit aux prestations familiales...

Dans tous ces cas, soit la réglementation ne peut s'appliquer, soit les mécanismes d'aides habituels ne se déclenchent pas suffisamment rapidement. On remarque par ailleurs que seuls 10% des cas débouchent sur une prorogation de l'aide sur quittances, ce qui fait de cette aide essentiellement un dispositif d'ajustement, d'accompagnement.

L'efficacité de ce mécanisme exige la rapidité de la décision. A cet égard, tout repose sur le bailleur, en particulier sur les responsables d'agences locales. Une commission se réunit 2 fois par mois, et statue sur l'octroi de l'aide à de nouveaux bénéficiaires. De manière à ne pas se laisser piéger par une lourdeur administrative, la commission n'exige pas que les demandes transmises par les agences locales soient accompagnées de pièces justificatives. En revanche, il est important de disposer d'informations qualitatives sur l'état du budget du ménage concerné (prêts à la consommation...).

Il n'est pas possible de faire appel à des critères stricts pour décider si le traitement de telle ou telle situation nécessite la minoration de quittances. Tout est subjectif, qualitatif, requiert une forte attention aux cas personnels, aux problèmes potentiels. Impossible ici d'avoir un barème. Ceci représente à coup sûr un obstacle au développement du système sur une plus grande échelle. Comment en garantir alors l'équité ? Déjà aujourd'hui, il s'avère que le système est très inégalement utilisé selon les agences locales de la SCIC. En effet, sa mise en œuvre dépend notamment des chefs d'agence, qui sont plus ou moins sensibilisés, motivés par l'outil, ou qui se censurent. La minoration de quittances n'est pas une mécanique réglementaire univoque, ne constitue pas une aide obligatoire. On observe ainsi de la part des chefs d'agences des comportements très variés : certains refusent ainsi de recourir à un tel dispositif qu'ils qualifient volontiers d'assistanat. Dans tous les cas, et quelle que soit l'appréciation que ces acteurs locaux peuvent porter sur l'opportunité du dispositif, il est clair qu'il nécessite de leur part un investissement en terme de gestion, d'attention aux situations individuelles. De plus, le maniement de ce volant d'aides somme toute réduit est délicat.

Bien plus que dans le cas des aides légales mécaniques, la formation continue des prestataires, le recours au retour d'expérience, sont ici des conditions nécessaires de l'efficacité de l'aide sur quittances.

Le développement du mécanisme, et la prise de conscience qu'il engendre, tendent à faire comprendre aux bailleurs que leurs schémas de décision habituels doivent être aménagés. Ainsi, un taux d'effort maximum de 25% est usuellement considéré comme un critère strict lors de l'attribution d'un logement social. Pourtant, un salarié à 6000F par mois ne pourra jamais satisfaire ce critère, car ne touchera pas d'APL. Il est donc trop riche pour avoir des aides, trop pauvre pour être logé... En matière d'aide sociale au logement, des critères trop stricts ne sont pas opératoires.

3. Déconcentration ou décentralisation ?

La gestion au niveau local des problèmes est évidemment fructueuse car elle permet de cerner au mieux la demande et ainsi d'adapter la production de HLM en rapprochant l'offre de constructions nouvelles des caractéristiques sociales de la population en recherche de logements. L'expérience de la DDE du Gard illustre parfaitement l'apport d'une telle démarche.

- L'expérience de la DDE du Gard

Prescriptions de qualité, haut niveau des loyers de sortie des programmes financés par PLA... il est souvent difficile de garantir la solvabilité des ménages peu favorisés. Un des problèmes majeurs des logements sociaux neufs est ainsi leur incapacité à loger les ménages qu'ils ont pourtant vocation à accueillir, uniquement en raison du haut niveau des loyers. La " politique des loyers modulés " engagée depuis 3 ans par la Direction Départementale de l'Équipement du Gard est à cet égard exemplaire.

L'objectif affiché est de loger dans le parc HLM classique des ménages ne posant certes pas de problème particulier d'insertion mais dont les revenus modestes ne sont pas suffisants pour accéder aux logements sociaux. La démarche s'appuie sur les outils suivants :

- connaissance de la population, sur la base d'études menées par la CAF et les organismes HLM ;
- maîtrise des mécanismes de l'APL : il s'agit de faire a priori des simulations de manière à déterminer le reste à vivre après loyer et charges, ainsi que le niveau de loyer au delà duquel l'APL ne joue plus son rôle solvabilisateur ;
- démarche technique tendant à maîtriser le coût de la construction et la qualité des logements.

En identifiant clairement la demande à satisfaire, il devient possible de définir des objectifs pour chaque programme, en termes de loyers de sortie et de qualité. Les maîtres d'ouvrage sociaux sont invités à ne proposer que des opérations satisfaisant à ces critères. Ils sont alors mis en concurrence.

Cette catégorie de logements appelle des plans de financement spécifiques, avec de plus fortes aides à la pierre, et nécessite que le maître d'ouvrage apporte la preuve de la maîtrise des coûts de construction et de gestion des programmes.

Cette politique de programmation locale est mise en œuvre depuis 1993 de manière systématique. Elle se traduit par les points suivants : moins de logements construits, avec un plus haut niveau de subvention, mais susceptibles d'accueillir effectivement des ménages à faibles revenus, et une meilleure mixité du peuplement. La moitié environ des logements locatifs neufs sont construits dans ce cadre.

Enfin, le recours à la réservation de logements sociaux par la DDASS n'est ici plus nécessaire, dès lors que dès le lancement du programme, sont fixés des objectifs quant au logement des plus défavorisés. La réservation, mal vécue par les organismes, laisse ici la place à la responsabilisation, à la contractualisation.

Une telle expérience pose toutefois le problème de l'échelon géographique pertinent car si le maire est a priori le responsable de la politique du logement pour sa ville, les problèmes transcendent fréquemment les frontières des communes.

Il reste d'autre part essentiel de définir clairement la sphère de responsabilité des collectivités locales par rapport à l'état. La dilution des responsabilités est en effet dommageable comme le montre l'échec de la mise en place des POPS

- Succès et déboires des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS)

Les dispositions de la Loi Besson de 1990, mais aussi celles du projet de loi sur la cohésion sociale, présenté par le gouvernement d'Alain Juppé en Avril 1997, traduisent la volonté de mettre en cohérence et d'harmoniser les politiques du logement social au niveau local, notamment en matière d'attributions de logements. Ainsi, les Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS), institués par la Loi Besson, constituent un outil original de concertation locale pour les attributions de logements. Les POPS se fondent sur une démarche contractuelle, associant bailleurs sociaux, élus locaux et représentants de l'Etat. Ils visent à définir clairement les populations prioritaires pour l'accès au logement social dans une zone géographique donnée. En s'appuyant sur une connaissance formalisée de la demande de logements sociaux et de l'occupation du parc, ils constituent un instrument de pilotage, avec pour objectifs :

- favoriser un meilleur accès des ménages les plus modestes au logement social ;
- garantir un meilleur équilibre sociologique - une meilleure « mixité sociale » - dans les quartiers ;
- mettre en œuvre une gestion de proximité du parc social.

Cette démarche devrait permettre de combattre les dysfonctionnements des attributions, à savoir la non-centralisation des données sur les ménages en attente de logements, la faible connaissance sociologique de l'occupation du parc social.

Après quelques années d'expériences, le POPS reste cependant un outil peu utilisé et son efficacité s'est révélée malheureusement limitée. C.Bourgeois¹¹ mentionne ainsi les résultats du POPS de Mantes la Jolie en notant la

¹¹ C.Bourgeois. L'attribution des logements sociaux, l'Harmattan

persistance voire l'accroissement de la ségrégation spatiale dans la ville : les ménages précaires continuent à être logés **uniquement** dans les ZUP, aggravant ainsi les déséquilibres dont ces zones souffrent. On observe par ailleurs que les bailleurs sociaux ne jouent le jeu que très imparfaitement en n'intégrant dans le processus POPS que les logements qu'ils n'ont pas pu attribuer par ailleurs... En effet, le succès d'une démarche comme le POPS exige que la concertation s'opère effectivement et que les objectifs du POPS soient acceptés par tous comme la référence pour la gestion du parc social. De plus, la correction des déséquilibres qui peuvent exister d'un quartier à l'autre d'une même agglomération requiert que la mise en œuvre du POPS concerne l'ensemble de ces quartiers. Tous ces éléments nécessitent l'harmonisation des pratiques des différents acteurs, organismes HLM, élus et Préfet. Il est donc essentiel que l'un d'entre eux dispose d'un rôle prépondérant dans la gestion du parc social. La mise en œuvre de ces nouveaux outils se heurte ainsi aux capacités d'action du Maire ou du Préfet en tant que fédérateurs de la politique locale du logement social.

Une définition claire des responsabilités oblige toutefois à se poser les difficiles questions suivantes : Les HLM doivent-elles loger les franges les plus défavorisées de la population ? Qu'est-ce précisément qu'un bon équilibre de peuplement ? L'état doit-il encadrer de manière réglementaire l'action des collectivités locales, ou leur laisser toute liberté pour trancher de telles questions, fondamentales quant à l'entretien du tissu social ? A cet égard, les réponses varient selon les sensibilités politiques. Les choix sont pourtant lourds de conséquence.

Il est en effet souvent tentant pour des maires habiles de modifier la composition de la population de leur ville, qui se trouve par ailleurs constituer leur électorat. Certains favorisent ainsi le départ des éléments «perturbateurs» vers les communes voisines, d'autres au contraire se lancent dans des programmes de construction HLM immodérés. La disparité du taux de HLM dans la petite couronne de la région parisienne et sa conséquence logique, le problème des banlieues témoignent du danger de tels excès. La dernière loi de cohésion sociale prévoyait d'ailleurs un renforcement du rôle du préfet, aujourd'hui bien faible.

- Le rôle du Préfet

Les missions de la Préfecture concernent la résorption de l'habitat insalubre, la gestion du fichier des mal-logés et les décisions d'expulsion. La législation récente tend à renforcer son rôle de garant du respect de la mission du logement social en faveur des plus défavorisés. Le Préfet doit ainsi intervenir en cas de manquements graves et répétés aux règles d'attribution. C'est dans ce sens que s'orientaient les dispositions du volet Logement du projet de loi sur la cohésion sociale. Le pouvoir du Préfet est cependant limité par la multitude d'acteurs qui interviennent dans le processus d'attribution (bailleurs, élus locaux, entreprises privées...) et par la faible connaissance dont il dispose. En effet, les bailleurs sociaux sont a priori les seuls à détenir une information complète sur les caractéristiques des occupants de leur parc. Quant aux ménages qui souhaitent y accéder, l'information se trouve le plus souvent dans les bureaux des mairies, ou des agences HLM. Ce n'est qu'en dernier recours qu'un demandeur s'adressera aux services de la Préfecture.

3.3. LA SIMPLIFICATION VICTIME DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT

1. La mécanique des négociations

Afin de concilier les diverses positions que nous avons décrites précédemment, chaque loi fait l'objet de négociations multipartites, complexes et longues, au sein des administrations d'abord, avec les partenaires civils ensuite.

Malgré de nombreux groupes de coordination interministérielle, ces négociations se déroulent rarement sur un mode coopératif. Il s'agit plutôt pour chacun de supprimer dans les propositions «adverses», les dispositions trop dangereuses et de faire accepter les quelques mesures jugées indispensables. Le jeu converge ainsi vers une sorte de PGCD du moindre désagrément, dont la raison d'être s'explique d'ailleurs par le consensus qu'il favorise et non par la simplicité ou l'efficacité du dispositif obtenu.

Dans ce jeu compliqué, les différents acteurs développent une ingéniosité sans limite, mêlant discours officiels et prises de positions médiatiques aux avancées officieuses et aux alliances secrètes. Certains ministères n'hésitent pas ainsi à agiter la menace de l'opinion publique pour retarder une réforme contraire à leurs souhaits. D'autres commanditent officieusement des rapports "bien officiels et indépendants", estampillés Cours des Comptes ou Inspection Générale, pour étayer leurs propositions. Une association comme l'UNFOHLM n'hésite pas à s'allier à l'UNAF en liant la réforme de l'APL à la conférence sur la famille pour peser de tout son poids face au gouvernement.

Dans l'ensemble de ces manoeuvres, tous les acteurs accordent une importance particulière à la maîtrise des bases de données statistiques et à l'affichage d'une capacité d'expertise, réelle ou supposée, sur ces mêmes données. Tel service refuse ainsi de communiquer ses statistiques, tel autre met en avant les résultats "indiscutables" obtenus par le seul expert du domaine. Les universités se sont en effet globalement désintéressées du domaine du logement, faute de financement suffisant. Cette véritable guerre des chiffres entretient malheureusement l'insuffisance des données et la méconnaissance des phénomènes. Les mécanismes de fixation des prix des loyers restent ainsi globalement inconnus car on ne dispose pas d'une base de données suffisante sur les loyers pratiqués. On peut toutefois comprendre le peu d'empressement de la Direction de la Construction dans l'acquisition d'un tel outil au vu de ses propres objectifs.

Finalement, il nous semble regrettable que les négociations restent parcellaires, s'appuient sur une base technique atrophiee et portent sur des points de détail et non sur des principes car cela constitue un obstacle majeur à la démarche de simplification.

2. Le rôle de l'arbitre

Devant les effets néfastes de la complexité, il serait donc utile que Matignon rappelle quotidiennement lors des groupes de travail interministériel la nécessité de produire des textes plus simples. Le système de l'arbitrage politique est cependant visiblement plus efficace pour gérer les crises et éteindre les feux que propice à l'émergence d'une réflexion transversale et de long terme.

La simplification des aides sociales au logement n'a d'ailleurs jamais constitué une préoccupation des gouvernements qui se sont succédés.

Le logement présente en effet un risque budgétaire faible. Les aides à la pierre et à la personne sont globalement maîtrisées. Les finances des HLM sont mauvaises mais, sauf dégradation majeure de la situation des banlieues, aucune crise financière réelle n'est à prévoir. Les difficultés à venir concernent en fait surtout le mécanisme de financement par le livret A et le 1% patronal.

Du point de vue médiatique ensuite, le logement est un secteur auquel les français sont très sensibles. Les problèmes d'accession à la propriété, de SDF, d'attribution de HLM ou de logements d'urgence retiennent toutefois plus leur attention qu'un système d'aides personnelles jugé beaucoup trop technique. La pression médiatique est donc finalement faible.

Le logement est enfin un sujet politiquement délicat car il concerne au premier chef tous les députés-maires présidents d'office HLM. Caractérisé par un faible enjeu budgétaire et de forts risques politiques, on comprend aisément que vu de Matignon les aides au logement ne soient donc pas un chantier prioritaire pour la simplification.

4. Apologie de la complexité

Nous avons consacré les pages précédentes à l'analyse des difficultés rencontrées par la démarche de simplification et une conclusion doit ici s'imposer : la quête de la simplification est un processus lent, associant avancées fragiles et reculs tactiques, dont la dynamique n'est pas suffisamment vigoureuse ni visible pour mériter aux yeux du grand public le terme de simplification.

Il faudrait en effet pour cela parvenir rapidement, à l'aide de réformes univoques, à une configuration réglementaire stable, aux objectifs et aux modalités clairs et rien ne permet malheureusement aujourd'hui de penser qu'une réduction significative du niveau de complexité des aides sociales au logement est à notre portée.

Cette constatation ne doit cependant être la source de dépit ni de désillusions car la permanence de la complexité a des justifications plus encore que des explications.

De prime abord, des connotations péjoratives s'attachent à la complexité : les aides sociales au logement ne sont pas complexes, elles sont trop complexes. Le caractère antidémocratique de la complexité, qui empêche le plus grand nombre d'appréhender correctement les mécanismes et qui brouille le sens du dispositif, la rend en effet a priori suspecte. Dans cette perspective, seuls des dysfonctionnements peuvent expliquer que les aides au logement s'installent dans la complexité. Combattre ces dysfonctionnements doit alors permettre d'avancer vers la simplification.

En fait ce raisonnement nous semble faux et il convient de laisser de côté toute suspicion pour observer une complexité qui est plus le produit d'un certain mode de fonctionnement que le résultat de sa perversion. Sans pour autant en célébrer les mérites, nous allons ainsi tenter de souligner l'intérêt de la souplesse, que la complexité des instruments procure, dans la conduite de la politique sociale du logement.

Cette souplesse permet d'abord, de concilier, sans qu'il soit nécessaire de les résoudre, les conflits qui existent autour du logement social. Nous l'avons vu, la simplification exige un consensus complet sur les objectifs et la mise en œuvre. Il s'agirait de faire des choix clairs entre des options politiques différentes. La complexité est ici à la fois le résultat de l'absence de tels choix et la condition nécessaire pour les laisser ouverts. En effet, bien des questions qui font le débat sur le logement social n'ont pas de réponses uniques et stables. Essentielles, elles n'en sont pas moins insolubles. Le débat sur la fonction des HLM est à cet égard significatif. L'institution HLM est perçue comme une entité unique, dont les missions doivent être clairement énoncées. Faut-il réserver les logements sociaux aux ménages les plus démunis ou garantir un équilibre de peuplement dans les quartiers, dans les cages d'escalier ? Les rapports (Commission Barre, Livre Blanc de l'UNFOHLM) dénonçaient tout à la fois des rentes de situation et la ségrégation des populations. A priori contradictoires, ces

critiques montrent que l'entité «logement social» recouvre des réalités multiples, selon le contexte sociologique des villes et des quartiers. Comment alors assigner une mission claire à l'ensemble des organismes HLM, mission qui vaille partout, pour tous, et dans la durée ?

La complexité est ensuite un instrument puissant de régulation. La coexistence de dispositifs multiples aux mains d'acteurs différents garantit que subsiste l'équilibre des pouvoirs. Pour cette raison, la décentralisation des politiques sociales revêt un caractère inachevé. Si les départements sont responsables de la mise en œuvre de l'aide sociale en direction de l'enfance, des personnes âgées et des handicapés et distribuent le RMI, ils subissent une réglementation qui émane toujours de l'Administration centrale. En matière de politique du logement, les marges de manoeuvre des élus locaux s'inscrivent à l'intérieur de barrières réglementaires, et sont entravées par les interventions préfectorales. Dans des domaines où la cohésion nationale est en jeu, l'Etat doit garder les moyens d'un contrôle de l'action locale. Une décentralisation complète des moyens exigerait ainsi un contrôle de deuxième niveau, sur la base de principes clairement énoncés... ce qui, nous l'avons vu, est impossible. En brouillant les responsabilités, l'Etat dispose des leviers nécessaires pour intervenir dans les politiques locales au gré des opportunités politiques ou des changements de gouvernement.

De même, la complexité est la condition d'une régulation financière fine. D'une part, la panoplie des allocations, des règles catégorielles qui leur sont associées, des barèmes qui les régissent, permet des ajustements à la marge. En période de contrainte budgétaire, les paramètres, plafonds, tickets modérateurs, sont autant de leviers pour réguler les flux : les «ajustements technocratiques» (kyrielle de petites mesures individuellement indolores) constituent un moyen efficace pour maîtriser à court terme la dépense sans qu'il soit nécessaire de recourir à un débat public... dont l'issue, en termes budgétaires, serait très incertaine ! D'autre part, ces leviers permettent de satisfaire des revendications catégorielles sans remettre en cause l'équilibre d'ensemble du dispositif. La revalorisation uniforme du point d'indice unique de la fonction publique engendrerait au contraire des effets budgétaires importants sans garantir la satisfaction des revendications des mécontents mais en accordant sûrement des faveurs à des catégories quine s'étaient pourtant pas manifestées...

Enfin, n'oublions pas que la multiplicité des instruments de la politique du logement permet de répondre à des situations elles aussi variées. A cet égard, la boîte à outils et les différents niveaux de responsabilités autorisent des actions efficaces et adaptées.

Ainsi, quand des réformes simples apparaissent trop coûteuses politiquement ou financièrement, de longues transitions sont nécessaires pour assurer leur mise en œuvre. A un instant donné, il apparaît pourtant une déconcertante complexité. La mise sous condition de ressources des allocations familiales sera peut-être le prochain exemple d'une transition savamment orchestrée vers une réforme de fond. La fiscalisation de ces allocations, indéniables compléments de revenu, semblait la solution la plus sensée pour en améliorer l'équité. En concernant un nombre important de ménages, notamment parmi les classes moyennes, une telle orientation

était cependant politiquement beaucoup plus dangereuse qu'une mise sous plafond de ressources qui ne touche qu'un faible pourcentage de familles dites aisées. Le président de l'UNAF ne s'y est pourtant pas trompé qui présageait une lente diminution du seuil d'exclusion, de rognages en non revalorisations. La porte est ouverte pour un « ciblage » progressif des allocations familiales...

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris
Corps Techniques de l'Etat

La Simplification des Aides Sociales au Logement

Apologie de la Complexité

Mémoire de fin d'études 1996-97
Julien Burdeau - Stéphane Michel

Liste des Annexes

A.1. Les barèmes d'aides à la personne	A.2
A.2. Les différentes catégories utilisées pour le calcul des prestations sociales	A.7
A.3. Aides au logement et impôt sur le revenu	A.9
A.4. Aides au logement et allocations chômage : exemple d'impact de la réforme de 1996	A.11
A.5. Le caractère familial de l'ALF	A.12
A.6. Salaires et revenus de transfert : les effets de la condition de ressources	A.15
A.7. La « nouvelle » APL	A.18
A.8. Glossaire	A.22

A.1. LES BAREMES D'AIDES A LA PERSONNE**APL 1 = K (Lr + C - Lo)**

AL	Montant mensuel de l'allocation de logement
R	Revenu de l'année de référence (après abattements)
K	Coefficient de prise en charge
Lr	Loyer retenu pour le calcul de l'aide
C	Majoration forfaitaire pour charges locatives
Lo	Loyer minimum qui doit rester à la charge du ménage

Calcul de K

$$K = 0,95 - \frac{(R - 5\,837 \times N)^+}{64\,214 \times N}$$

où N représente le nombre de parts

Personne seule	Couple	Ménage ou Isolé avec personnes à charge				Personne suppl.
		1	2	3	4	
1,4	1,8	2,5	3	3,7	4,4	0,7

Calcul de Lo

Lo est obtenu en appliquant les taux marginaux suivants aux différentes tranches de quotient familial QF = R / N (Diviser par 12 pour obtenir le loyer minimal Lo mensuel)

Tranches	de	à	0	93400	12843	18681	25686	30355
			9340	12843	18681	25686	30355	
Taux marginal			5%	13%	27%	33%	40%	60%

Calcul de la dépense éligible

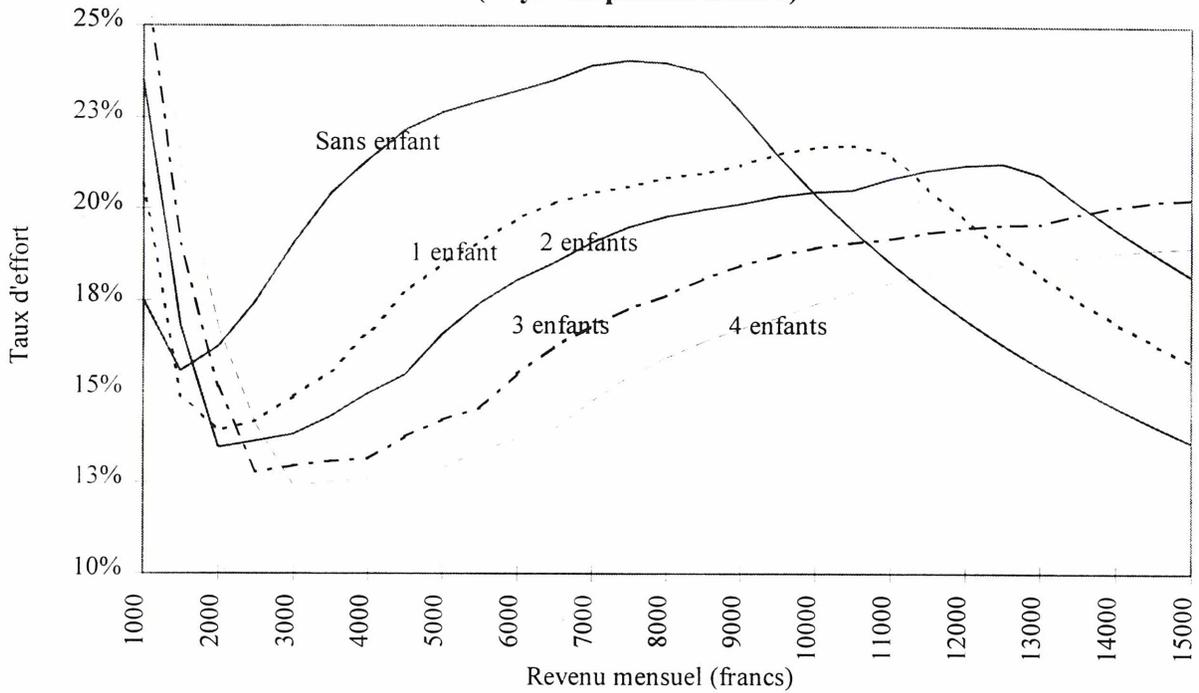
Lp Loyer Plafond

Zone	Personne seule	Couple	Ménage avec personnes à charge			
			1	2	3	Personne suppl.
1	1459	1758	2025	2319	2613	294
2						
3						
+Charges	282	282	343	404	465	61

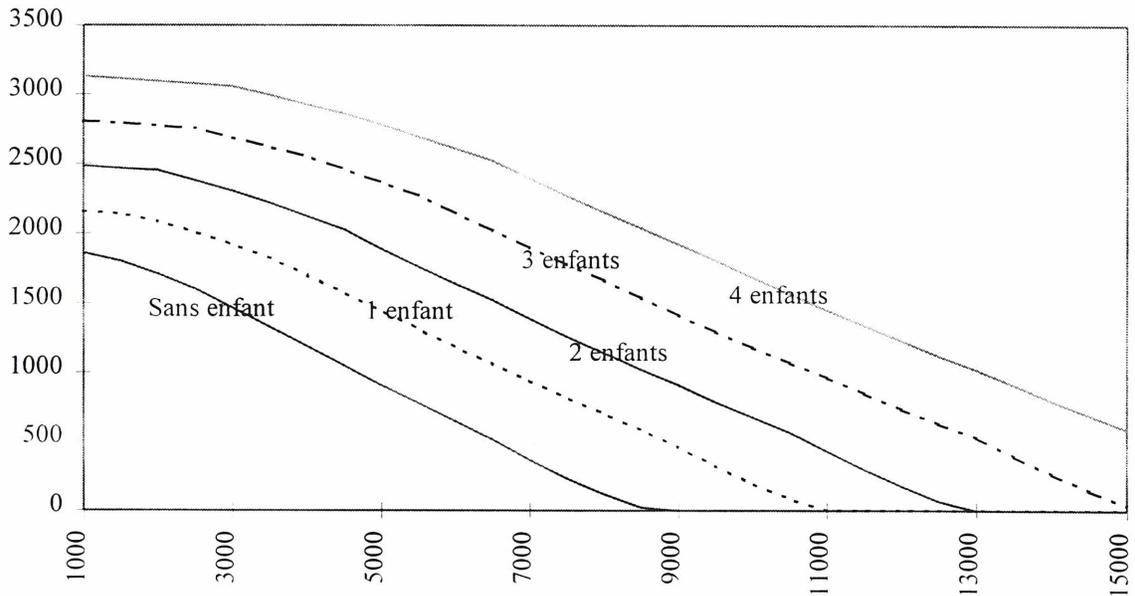
Lr est le maximum du loyer réel et du loyer plafond

D La dépense éligible D est la somme de Lr et du forfait de charges

**Taille du ménage et taux d'effort en APL1
(Loyer au plafond Zone 1)**



**Taille du ménage et montant de l'APL1
(Loyer au plafond - Zone 1)**



$$APL2 / ALF / ALS = K (Lr + C - Lo)$$

- AL Montant mensuel de l'allocation de logement
- R Revenu de l'année de référence (après abattements)
- K Coefficient de prise en charge
- Lr Loyer retenu pour le calcul de l'aide
- C Majoration forfaitaire pour charges locatives
- Lo Loyer minimum qui doit rester à la charge du ménage

Calcul de K

$$K = 0,9 - \frac{\text{Revenu de l'année}}{102\,702 \times N}$$

où N représente le nombre de parts

Personne seule	Couple	Ménage ou Isolé avec personnes à charge				Personne suppl.
		1	2	3	4	
1,2	1,5	2,5	3	3,7	4,3	0,5

Calcul de Lo

Lo est obtenu en appliquant les taux marginaux suivants aux différentes tranches de quotient familial QF = R / N (Diviser par 12 pour obtenir le loyer minimal Lo mensuel)

Tranches	de	0	6823	9816	12609	19364
	à	6823	9816	12609	19634	
Taux marginal		0%	3%	23%	26%	41%

Calcul de la dépense éligible

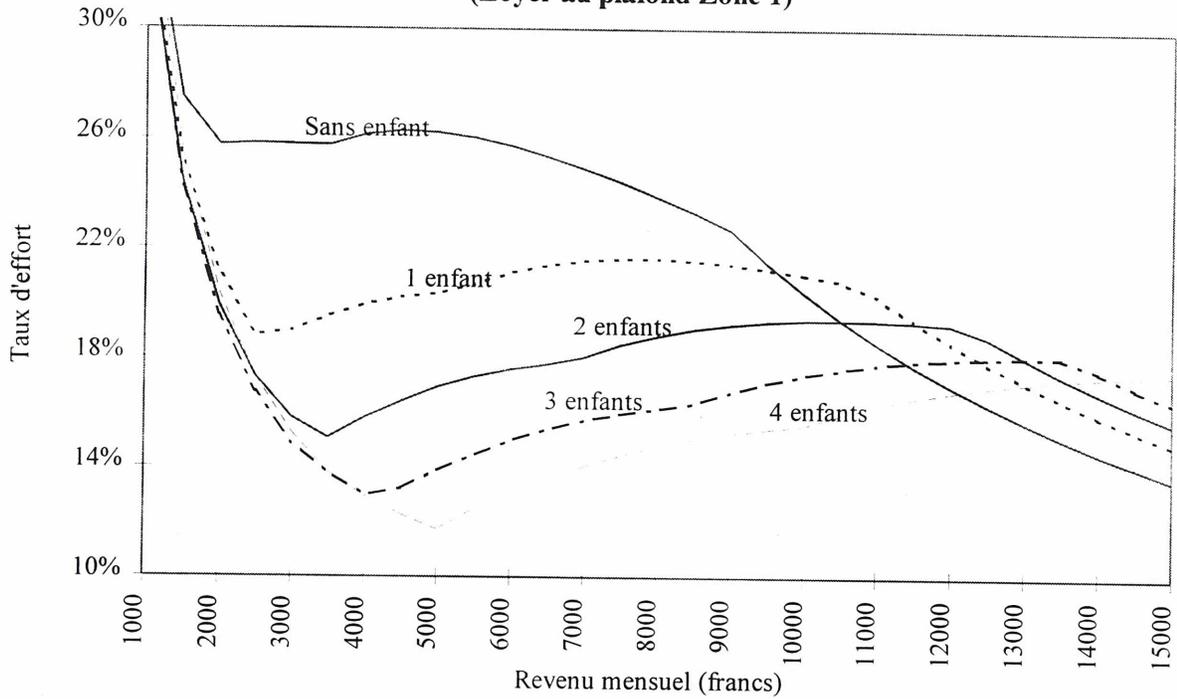
Lp Loyer Plafond

Zone	Personne seule	Couple	Ménage avec personnes à charge			
			1	2	3	Personne suppl.
1	1459	1758	1889	1943	1997	182
2						
3						
+Charges	282	282	343	404	465	61

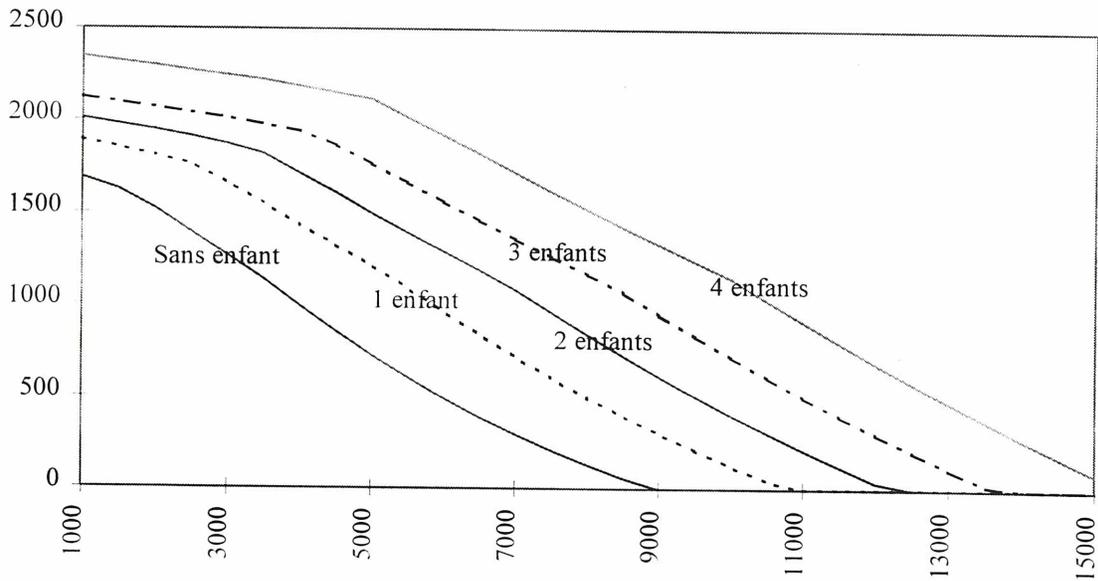
Lr *Lr est le maximum du loyer réel et du loyer plafond*

D *La dépense éligible D est la somme de Lr et du forfait de charges*

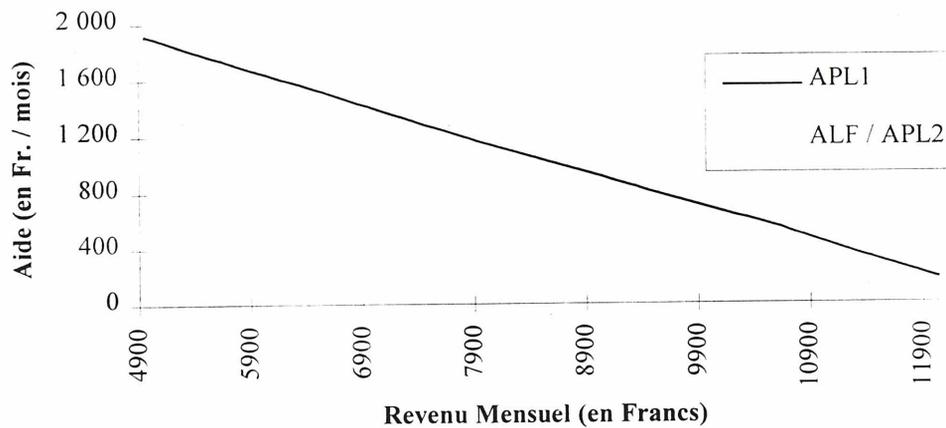
**Taille du ménage et taux d'effort en ALF / APL2
(Loyer au plafond Zone 1)**



**Taille du ménage et montant de l'ALF / APL2
(Loyer au plafond - Zone 1)**



Montant d'aide
(Couple et 2 enfants - Loyer 2 319 F - Zone 1)



A.2. LES DIFFERENTES CATEGORIES UTILISEES POUR LE CALCUL DES PRESTATIONS SOCIALES

Nature des ressources :

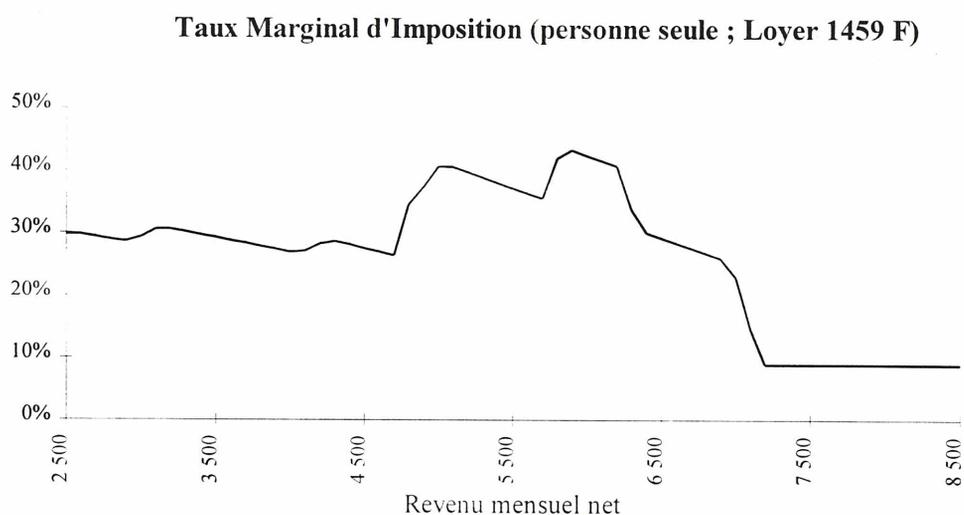
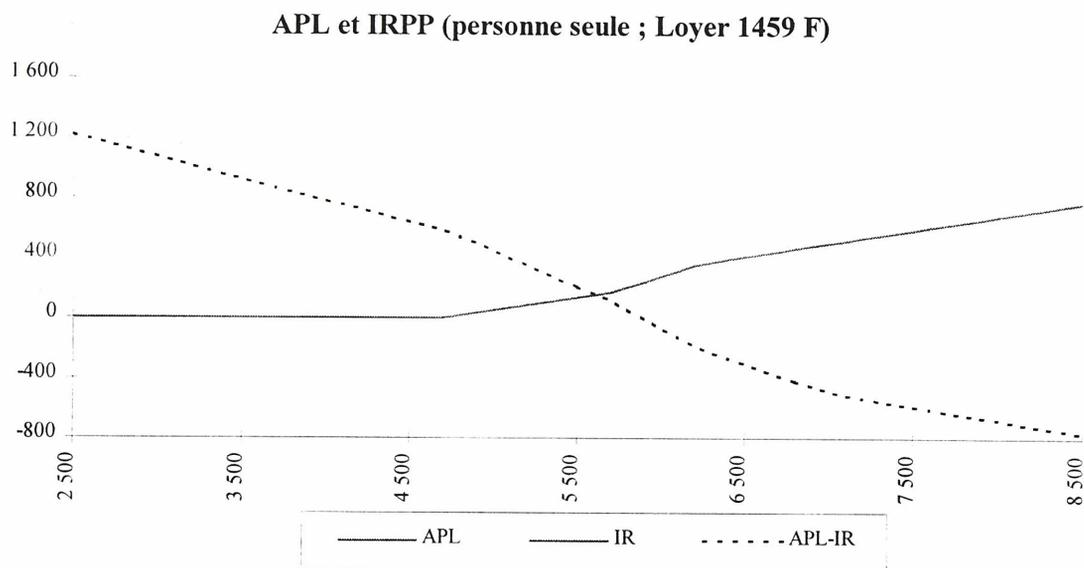
- Salaires sans abattement supplémentaire pour frais professionnels
- Frais professionnels réels
- Salaires avec abattement supplémentaire pour frais professionnels
- Allocations de chômage
- Indemnités de maladie
- Autres indemnités Sécurité Sociale
- Pré-retraite
- Pension d'invalidité
- Pension vieillesse imposable
- Rente viagère à titre onéreux - handicapés
- Rente viagère à titre gratuit
- Allocation de veuvage
- Pensions alimentaires reçues
- Rente viagère à titre onéreux - tiers
- Forfait travailleur indépendant
- Forfait travailleur indépendant - non fixe
- Forfait agricole
- Forfait agricole - non fixe
- Revenus fonciers et immobiliers
- Autres revenus imposables
- Ressources de l'ex conjoint
- Pension alimentaire versée
- Frais de garde
- Déficit année de référence

Nature des activités :

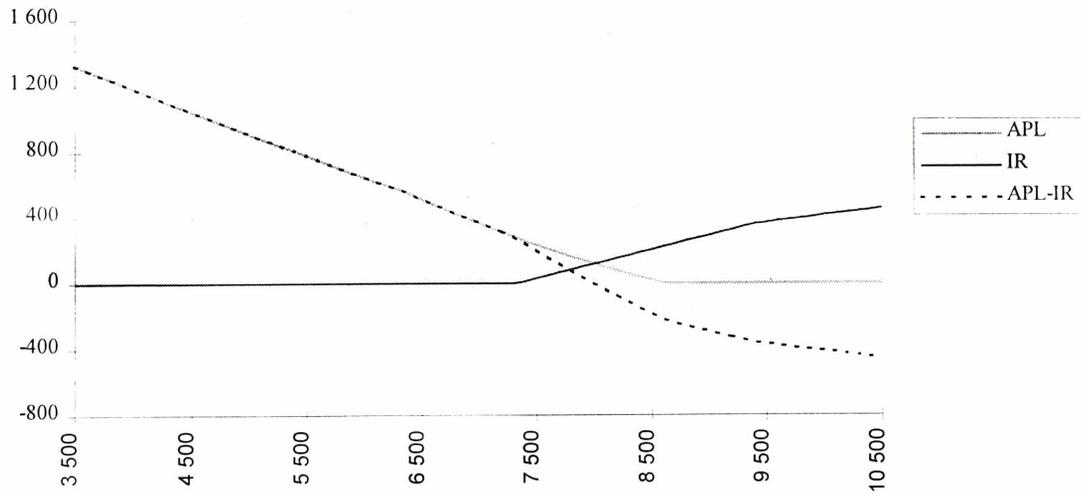
- Artiste auteur compositeur
- Activité en atelier protégé
- Chômeur - Alloc. de base
- Absent du foyer
- Activité réduite pour enfant
- Chômeur AUD - en abattement
- Activité ouvrant droit à l'ADI
- Chômeur AUD - en neutralisation
- Activité dans ouverture du droit à l'ADI
- Aide familiale agricole
- Chômeur - Allocation de formation reclassement
- Chômeur - Allocation de fin de droit
- ETI régime général
- Etudiant
- Infirmes / Handicapés
- Inapte
- Travailleur intermittent
- Pension invalidité
- Marin pêcheur ETI
- Congé maternité
- Maladie de longue durée
- Maladie/Maternité et Chômage - APL en abattement
- Maladie/Maternité et Chômage - APL en neutralisation

-
- ETI régime agricole
 - Chômeur - Allocation d'insertion
 - Assistante maternelle agréée
 - Mi-temps suite plein-temps
 - Agent organisation internationale
 - Chômeur - Allocation spéciale
 - Chômeur - Allocation Solidarité Spécifique
 - Cessation d'activité pour enfant
 - Activité en centre d'aide aux travailleurs
 - Corps consulaire, diplomatique
 - CES - maintien de l'abattement
 - CES - maintien de la neutralisation
 - CES
 - Conjoint collaborateur d'ETI
 - Chômage non indemnisé
 - Chômage partiel
 - Congé sans solde
 - Salarié non rémunéré en durée légale
 - Etudiant boursier RMI
 - Membre organisation comm. en activité
 - Membre organisation comm. sans activité
 - Stagiaire programme insertion locale
 - Pré-retraité
 - Réduction d'activité
 - Rente accident du travail
 - Retraité
 - Congé sabbatique
 - Salarié
 - Sans activité - Motif COTOREP
 - Stage formation professionnelle
 - Service National Actif
 - Stage non rémunéré et RMI
 - Stage avec bénéfice d'une rente accident du travail
 - Sans activité
 - Rente de survivant AT
 - Travailleur saisonnier
 - Voyageur représentant placier

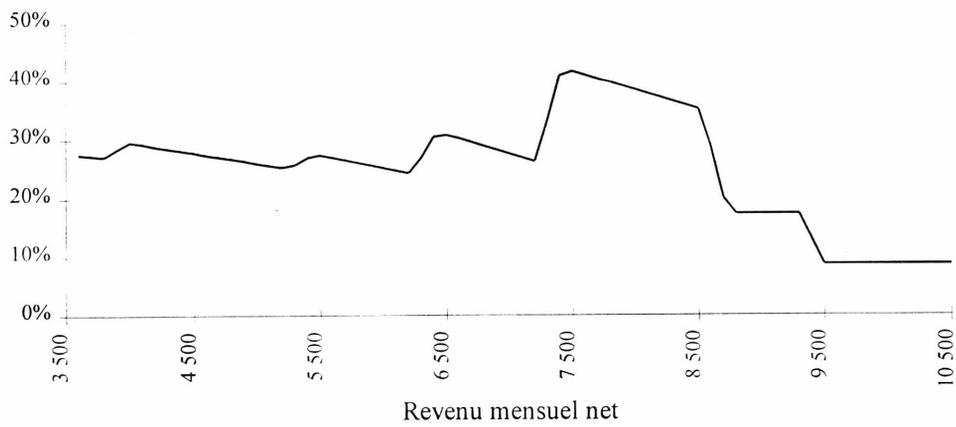
A.3. AIDES AU LOGEMENT ET IMPOT SUR LE REVENU



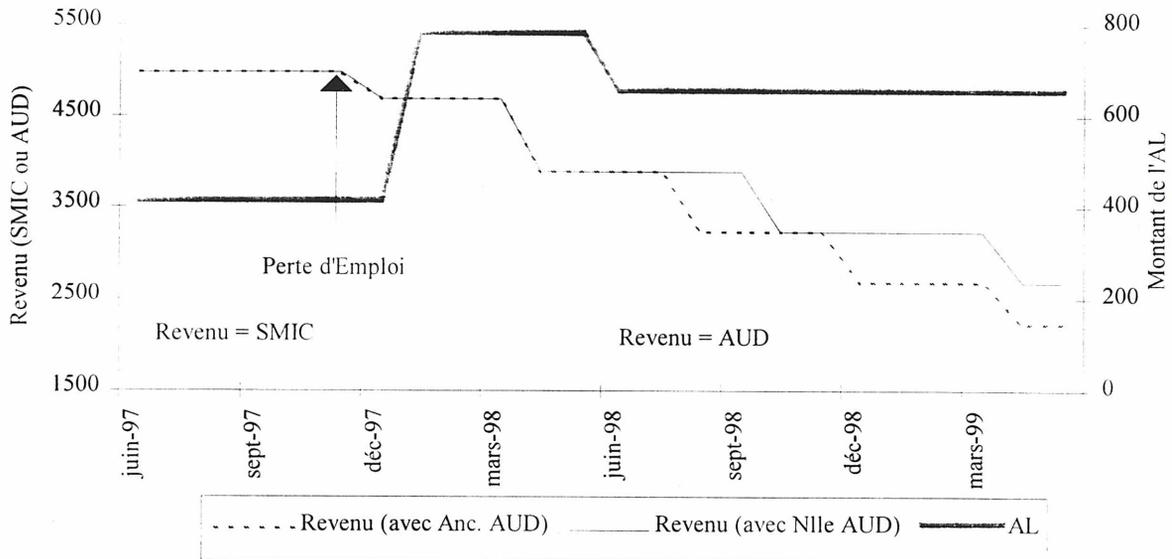
APL et IRPP (mariés ; Loyer 1758 F)



Taux Marginal d'Imposition (mariés ; Loyer 1758 F)



A.4. AIDES AU LOGEMENT ET ALLOCATIONS CHOMAGE : EXEMPLE D'IMPACT DE LA REFORME DE 1996



La réforme de l'AUD en 1996 introduit un allongement de la durée d'indemnisation. Cet aménagement a été permis par les excédents qu'a enregistré l'UNEDIC durant les années précédentes. Le cas considéré ici concerne un individu perdant un emploi rémunéré au SMIC au début de l'année 2.

A.5. LE CARACTERE FAMILIAL DE L'ALF

Le principe adopté est le suivant : une prestation logement au sens strict doit garantir un taux d'effort équivalent à deux ménages qui disposent du même « bien-être » global, c'est-à-dire le même revenu par unité de consommation, et même « bien-être » dans leur logement, apprécié là aussi en terme de dépense de logement par unité de consommation. De ce point de vue, il est possible de déduire du barème de l'AL pour un couple, un barème « familialement » neutre pour des familles de 1, 2 ou 3 enfants. La notion de revenu ici utilisée intègre les salaires et allocations familiales ; l'échelle des unités de consommation correspondant à la racine carrée de la taille du ménage (1,4 pour un couple, 1.73 pour un enfant, 2 pour 2 enfants, 2.23 pour 3 enfants). Il s'avère, sur la base de l'enquête Logement menée par l'INSEE, que cette échelle est aussi pertinente pour comparer le « bien-être logement » de deux ménages de tailles différentes. Nous recourons à un taux d'effort calculé sur la base du revenu total, et non des seuls salaires, contrairement au système habituellement utilisé pour les allocations logement. Pour les besoins du calcul, nous supposons en outre que les familles considérées ont un enfant de moins de 3 ans et bénéficient donc de l'Allocation pour Jeune Enfant : les allocations familiales sont alors de 955F pour 1 enfant, $955 + 665 = 1620$ F pour 2 enfants, $955 + 1518 = 2473$ F pour 3 enfants).

Les tableaux ci-dessous comparent les montants réels d'ALF à ceux d'une aide au logement qui serait « familialement » neutre.

Couple sans enfants, loyer 1 750 F / mois, charges 282 F

Salaires	2800	4200	5600	7000	8400
Alloc. familiales	0	0	0	0	0
Rev. mensuel	2800	4200	5600	7000	8400

Réel	AL mensuelle	1311	933	580	293	70
	Taux d'effort	25,8%	26,2%	25,9%	24,8%	23,4%

Couple avec un enfant

Le loyer équivalent à celui payé par un couple sans enfant est ici 2160 F. En l'absence d'évaluation fiable des charges locatives, nous utilisons le forfait de charge, soit ici 343 F.

Salaires	2505	4235	5965	7695	9425
Alloc. familiales	955	955	955	955	955
Rev. Mensuel ¹	3460	5190	6920	8650	10380

Réel	AL mensuelle	1761	1381	974	568	226
	Taux d'effort	21,4%	21,6%	22,1%	22,4%	21,9%

Théorique	AL mensuelle	1612	1145	709	354	79
	Taux d'effort	25,8%	26,2%	25,9%	24,8%	23,4%

Couple avec deux enfants, loyer 2500 F, charges 404 F

Salaires	2380	4380	6380	8380	10380
Alloc. familiales	1620	1620	1620	1620	1620
Rev. mensuel	4000	6000	8000	10000	12000

Réel	AL mensuelle	1924	1636	1216	754	331
	Taux d'effort	24,5%	21,1%	21,1%	21,5%	21,4%

Théorique	AL mensuelle	1874	1334	830	419	102
	Taux d'effort	25,8%	26,2%	25,9%	24,8%	23,4%

¹ Chaque colonne correspond à une situation « identique » - en termes de revenu par unité de consommation - à la même colonne du tableau « Couple sans enfant ».

Couple avec 3 enfants, loyer 2787 F , charges 465 F

Salaires	1987	4217	6447	8677	10907
Alloc. familiales	2473	2473	2473	2473	2473
Revenu mensuel	4460	6690	8920	11150	13380

Réel	AL mensuelle	2072	1925	1472	1029	526
	Taux d'effort	26,5%	19,8%	20,0%	19,9%	20,4%

Théorique	AL mensuelle	2104	1501	940	482	0
	Taux d'effort	25,8%	26,2%	25,9%	24,8%	23,4%

A.6. SALAIRES ET REVENUS DE TRANSFERT : LES EFFETS DE LA CONDITION DE RESSOURCES

Cette annexe reprend certains des exemples développés dans le Rapport de la Commission des Finances (n° 1560, Octobre 1994) annexé au Projet de Loi de Finances pour 1995. Dans chaque cas, l'aide effectivement versée est comparée à celle dont disposerait une personne de revenus identiques quant au montant, mais différents quant à leur nature.

Les résultats indiqués ci-dessous restent valables en 1997 dans les tendances qu'ils indiquent si ce n'est dans le détail des chiffres. Il convient toutefois de les considérer avec circonspection parce que la comparaison entre revenus sociaux et salaires n'est pas toujours pertinente à ces niveaux de revenus car les populations concernées ne sont pas nécessairement « socialement proches ». D'autre part, les calculs ne tiennent pas compte d'autres prestations, comme les prestations familiales par exemple. La complexité des différentes prestations oblige ici, pour les besoins de la démonstration, à en simplifier le contexte...

1. Cas d'une personne isolée, zone 2, loyer mensuel 1266 F + charges 282 F, soit 1548 F ; salaires nets.

a. Bénéficiaire de l'Allocation Adultes Handicapés (AAH)

Pas de salaire	Ensemble des revenus : 38 323 F
AAH : 38 323 F	Base ressources AL/APL : 0 F
Aides au logement :	1 441 F (APL) ; 1 345 F (AL)

Pour des revenus salariaux de 38 323 F, une personne toucherait 850 F d'APL et 724 F d'AL.

b. Allocataire RMI

Pas de salaire	Ensemble des revenus : 27 577 F
Ressources y.c. RMI : 27 577 F	Base ressources AL/APL : 0 F
Aides au logement :	1 441 F (APL) ; 1 345 F (AL)

Pour des revenus salariaux de 27 577 F, une personne toucherait 1 104 F d'APL et 957 F d'AL.

c. Personne âgée de plus de 65 ans, ou invalide (art. 157 bis du Code Général des Impôts)

Pas de salaire	Ensemble des revenus : 56 400 F
Retraite (=SMIC) : 56 400 F	Base ressources AL/APL : 31 488 F
Aides au logement :	730 F (APL) ; 600 F (AL)

Pour des revenus salariaux de 56 400 F, une personne toucherait 459 F d'APL et 356 F d'AL.

d. Chômeur indemnisé depuis au moins 2 mois

Pas de salaire	Ensemble des revenus : 56 400 F
AUD (=SMIC) : 56 400 F	Base ressources AL/APL : 28 426 F
Aides au logement :	821 F (APL) ; 694 F (AL)

Pour des revenus salariaux de 56 400 F, une personne toucherait 459 F d'APL et 356 F d'AL.

2. Cas d'un ménage + 2 enfants, zone 2, loyer mensuel 2048 F + charges 404 F, soit 2452 F ; salaires nets.a. Bénéficiaire de l'Allocation Adultes Handicapés (AAH)

Salaire conjoint 56 400F	Ensemble des revenus : 94 723 F
AAH : 38 323 F	Base ressources AL/APL : 40 608 F
Aides au logement :	1 720 F (APL) ; 1 385 F (AL)

Pour des revenus salariaux de 94 723 F, un ménage recevrait 961 F d'APL et 707 F d'AL.

b. Allocataires RMI

Pas de salaire	Ensemble des revenus : 57 911 F
Ressources y.c. RMI : 57 911 F	Base ressources AL/APL : 0 F
Aides au logement :	2 266 F (APL) ; 1 895 F (AL)

Pour des revenus salariaux de 57 911 F, une personne toucherait 1 701 F d'APL et 1 366 F d'AL.

c. Chômeurs indemnisés depuis au moins 2 mois

Pas de salaire

Ensemble des revenus : 112 800 F

AUD (=2 SMIC) : 112 800 F

Base ressources AL/APL : 56 851 F

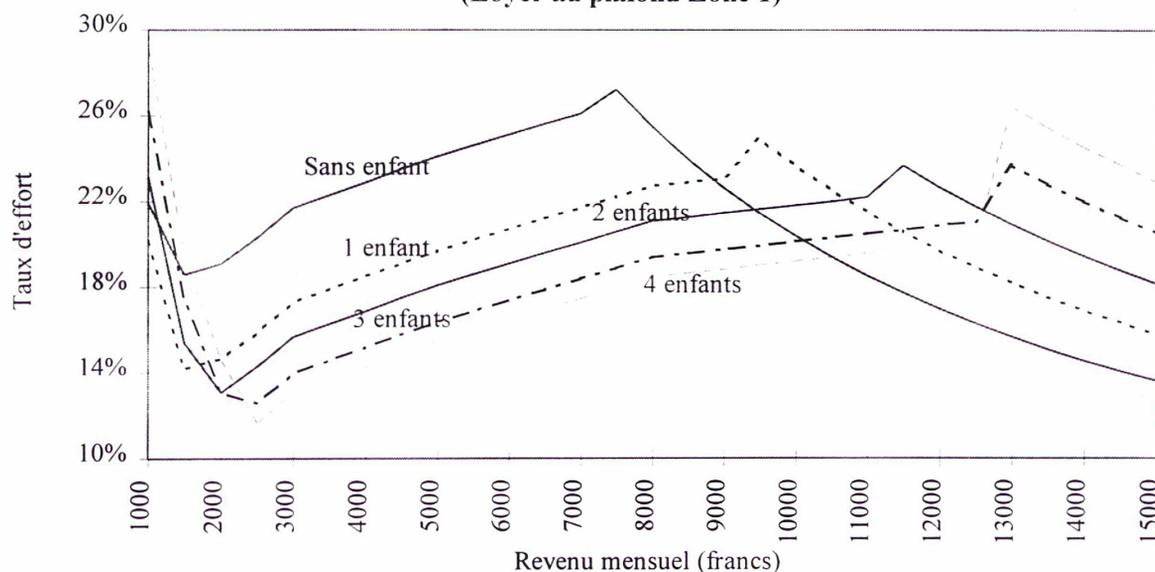
Aides au logement :

1 277 F (APL) ; 1 016 F (AL)

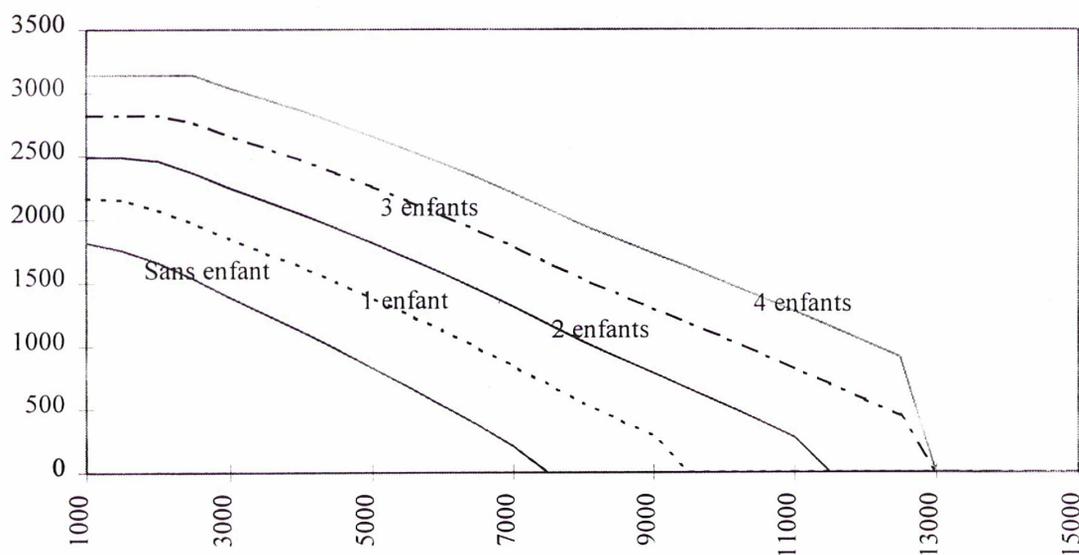
Pour des revenus salariaux de 56 400 F, une personne toucherait 625 F d'APL et 384 F d'AL.

A.7. LA « NOUVELLE » APL²

**Taille du ménage et taux d'effort en ALF / APL2
(Loyer au plafond Zone 1)**



**Taille du ménage et montant de l'ALF / APL2
(Loyer au plafond - Zone 1)**



² Les barèmes présentés ont constitué, à compter de Novembre 1996, la base des discussions avec les partenaires de l'administration, notamment au sein du Conseil National de l'Habitat. Plus que le détail des chiffres et des paramètres, qui étaient il y a quelques mois sujets à négociations, c'est bien le principe même du barème qui en fait l'originalité.

Aides comparées, en F / mois, APL1, APL2, Nouvelle APL

Personne Seule ; sans enfant (Zone 1)

Rev. Mensuel	Aide	Loyer (francs / mois)				
		700	900	1100	1300	1459
0 F	APL1	903	1 093	1 283	1 473	1 624
	Nouvelle aide	826	1 018	1 206	1 389	1 534
	APL2	850	1 030	1 210	1 390	1 533
1 000 F	APL1	864	1 053	1 242	1 431	1 581
	Nouvelle aide	826	1 018	1 206	1 389	1 534
	APL2	782	948	1 114	1 280	1 412
2 150 F	APL1	692	859	1 025	1 192	1 325
	Nouvelle aide	619	802	977	1 140	1 270
	APL2	584	734	883	1 033	1 152
3 300 F	APL1	430	574	719	864	979
	Nouvelle aide	335	509	670	813	927
	APL2	327	461	595	728	835
4 450 F	APL1	188	310	433	556	653
	Nouvelle aide	48	213	360	484	582
	APL2	88	206	323	441	534
5 600 F	APL1	0	39	139	240	320
	Nouvelle aide	0	0	26	129	212
	APL2	0	5	107	208	289

Couple ; 2 enfants (Zone 1)

Rev. Mensuel	Aide	Loyer (francs / mois)				
		900	1300	1600	2000	2319
0 F	APL1	1 129	1 529	1 829	2 219	2 522
	Nouvelle aide	1 154	1 554	1 834	2 200	2 492
	APL2	1 139	1 499	1 769	2 078	2 078
1 200 F	APL1	1 129	1 513	1 798	2 178	2 481
	Nouvelle aide	1 154	1 554	1 834	2 200	2 492
	APL2	1 089	1 433	1 691	1 986	1 986
3 700 F	APL1	937	1 285	1 546	1 894	2 172
	Nouvelle aide	887	1 258	1 528	1 855	2 111
	APL2	939	1 255	1 492	1 763	1 763
6 200 F	APL1	507	811	1 039	1 343	1 585
	Nouvelle aide	434	785	1 036	1 313	1 527
	APL2	491	779	995	1 242	1 242
8 700 F	APL1	0	316	511	771	978
	Nouvelle aide	0	235	466	694	866
	APL2	0	258	453	676	676
11 200 F	APL1	0	0	0	202	372
	Nouvelle aide	0	0	0	0	229
	APL2	0	0	0	175	175

$$APL = D - T \times R$$

APL Montant mensuel de l'allocation de logement
 D Dépense éligible
 T Taux de participation personnelle.

Calcul de la dépense éligible

Lp Loyer Plafond

Zone	Personne seule	Ménage avec personnes à charge				
		Couple	1	2	3	Personne suppl.
1	1459	1758	2025	2319	2613	294
2	1280	1568	1807	2071	2335	264
3	1200	1456	1672	1911	2150	2139
+Charges	282	282	343	404	465	61

Lr *Lr est le maximum du loyer réel et du loyer plafond*

D *La dépense éligible D est la somme de Lr et du forfait de charges*

Calcul du taux de participation personnelle

1 Tb Taux de base

Pers. seule	Couple	Minoration pour personne à charge				Pers. Suppl.
		1	2	3	4	
15,00%	12,80%	-4,40%	-6,00%	-7,70%	-8,60%	-0,50%

2 Tr Taux complémentaire revenu

Le taux Tr est obtenu en appliquant les taux marginaux suivants aux différentes tranches de revenus et en divisant le résultat obtenu par 100

de	à	2101	3001	5001	8001	12501
		2100	3000	5000	8000	12500
Taux	1,00%	2,80%	1,20%	1,00%	3,70%	1,00%

3 Tl Taux complémentaire loyer

Déterminer le pourcentage de Lr par rapport au loyer de référence suivant

Personne seule	Couple	Ménage avec personnes à charge			
		1	2	3	Pers. Suppl.
1280	1568	1807	2071	2335	264

Le taux Tl est obtenu en appliquant par tranche les taux marginaux suivants au pourcentage calculé

de	à	0%	35%	45%	60%	80%
		35%	45%	60%	80%	
Taux	0,00%	2,50%	4,00%	5,50%	11,00%	

T Taux de participation = Max (Tb + Tr + Tl , 8,5%)

A.8. GLOSSAIRE

Aide personnelle au logement / Aides à la personne: Ces prestations sont versées aux locataires et à certains accédants à la propriété et couvre une partie de leur dépense de logement (loyer ou remboursement d'emprunts) de manière à ramener celle-ci à un niveau compatible avec leurs revenus. Depuis le 1er Janvier 1993, tout ménage a droit à une aide personnelle au logement sous seule condition de ressources. Selon la situation et la catégorie du logement, il s'agira de l'Aide Personnelle au Logement (APL), de l'Aide au Logement à caractère Social (ALS) ou de l'Aide au Logement à caractère Familial (ALF).

AAH - Allocation aux Adultes Handicapés : versée sous plafond de ressources : 3 322,41 F/mois en 1995.

ALF (Aide au Logement à caractère Familial) : Prestation familiale instituée en 1948, elle est versée aux ménages avec enfants occupant un logement n'ouvrant pas droit à l'APL.

ALS (Aide au Logement à caractère Social) : Instituée en 1971, et destinée initialement aux personnes âgées, jeunes travailleurs et travailleurs handicapés, son bénéfice est ouvert depuis 1993 à l'ensemble des locataires. C'est l'ALS qui est versée aux étudiants.

AL (Allocation de Logement) : Rien ne distingue plus aujourd'hui l'ALF de l'ALS, si ce n'est la situation familiale de leurs bénéficiaires. On les rassemble usuellement sous le terme d'AL.

API - Allocation de Parent Isolé : revenu minimum garanti : femme enceinte sans enfant : 3 118 F ; parent isolé, 1 enfant à charge : 4 157 F ; par enfant supplémentaire : 1 039 F (montants 1995)

APJE - Allocation pour Jeune Enfant : versée sous condition de ressources du 4^{ème} mois de la grossesse jusqu'au 3^{ème} anniversaire de l'enfant (955F/mois en 1995).

APL (Aide Personnelle au Logement) : L'APL, issue des conclusions du rapport Barre et de la réforme de 1977, est versée aux locataires du parc conventionné (essentiellement le parc social). Elle est obligatoirement versée en tiers-payant, c'est-à-dire directement au bailleur, et vient en déduction de la quittance acquittée par le locataire. Depuis Avril 1997, un barème unique régit l'APL, anciennement scindée en APL1 et APL2.

APL1 : Catégorie d'APL réservée aux locataires de logements conventionnés après travaux (construction ou réhabilitation) avant 1988. Elle est aussi appelée "grande APL" compte de son plus grand pouvoir solvabilisateur.

APL2 : Catégorie d'APL réservée aux locataires de logements conventionnés après le 1er Janvier 1988. Les sous-catégories d'APL2A et 2B ont été supprimées en Juillet 1991.

ASS - Allocation de Solidarité Spécifique : versée aux chômeurs dont les allocations sont inférieures à un certain plafond (chômeurs en fin de droits en particulier). Cas général : 74,01 F/jour (montant 1995).

AUD - Allocation Unique Dégressive : indemnisation du chômage, calculée sur la base du salaire brut à la cessation de l'activité. Son montant est dégressif, à un rythme dépendant de la durée de cotisation.

Conventionnement : Accord passé entre un bailleur et l'état ouvrant droit à l'APL pour les locataires des logements concernés. Le conventionnement est le corollaire de certains financements aidés comme les PLA ou PALULOS. Les logements doivent, en contrepartie, satisfaire à certaines conditions de qualité et de prix.

CF - Complément Familial : allocation versée sous condition de ressources en sus des allocations familiales, pour les enfants de plus de 3 ans (866 F / mois en 1995)

HLM - Habitations à Loyer Modéré : Le Code de la Construction et de l'Habitat définit trois types principaux d'organismes HLM :

- Les Offices Publics d'HLM (OPHLM), au nombre de 220 au 31 Décembre 1994 ;
- Les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC), au nombre de 73 au 31 Décembre 1994 ;

Ces deux types d'organismes rassemblent environ 1 900 000 logements soit 50% des logements sociaux. Ce sont des établissements publics locaux, créés à l'initiative des collectivités locales, communes, départements ou groupements de communes.

- Les Sociétés Anonymes d'HLM (SAHLM), au nombre de 338 à fin 1994. Sociétés de droit privé soumises à une réglementation spécifique, elles sont créées sur l'initiative de collectivités locales, de groupes d'industriels ou de caisses d'allocations familiales. Les SA gèrent environ 1 400 000 logements soit 37% des logements locatifs sociaux.

Le reste - soit 13% - est détenu par des personnes morales dans le secteur social, mais qui ne sont pas des organismes HLM stricto sensu : Sociétés d'Economie Mixte, Collecteurs du 1% logement, entreprises publiques.

Le patrimoine de logements est très concentré au sein d'un petit nombre d'organismes (voir tableau p. 81 Compte du Logement). Ainsi, en 1994, 40 organismes, soit 6% d'entre eux, géraient plus de 30% du parc. A

l'inverse, il subsiste un grand nombre d'organismes de petite taille, malgré de nombreuses fusions ces dernières années.

Minimum Vieillesse : allocation différentielle garantissant des revenus de 3 322,50 F/mois pour une personne seule, 5 960,41 F/mois pour un couple (montants 1995).

PALULOS - Prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale. Destiné à financer la réhabilitation, il a été institué comme le PLA en 1977, et en possède les mêmes caractéristiques (subvention de 20%).

PLA - Prêt Locatif Aidé : financement des logements sociaux neufs. Créé par la réforme de 1977, il consistait en une subvention budgétaire (12,7% d'un prix de référence) et un prêt à taux réduit (Caisse des Dépôts et Consignations ou Crédit Foncier de France). La subvention a été transformée en 1997 en un taux réduit de TVA (5,5% au lieu de 20,6%), conduisant au « PLA fiscal ». L'octroi du PLA est conditionné au conventionnement des logements construits, donc au respect de certaines normes et de plafonds de loyer.

PLA-TS - PLA Très Social : aménagement du PLA pour des logements destinés aux plus démunis : subvention plus importante (20%). Le PLA-TS « fiscal » conserve une subvention de 8%.

SLS - (Surloyer) : De manière à réduire les rentes de situation souvent dénoncées, la loi du 4 Mars 1996 a réintroduit un surloyer (appelé "Supplément de Loyer de Solidarité") que doivent obligatoirement acquitter les locataires dont les ressources excèdent d'au moins 40% les plafonds de ressources HLM. 240 000 ménages seraient concernés, soit 7% des locataires. Lorsque les ressources n'excèdent pas 10% du plafond, aucun surloyer ne peut être exigé. Lorsque le dépassement est compris entre 10 et 40% du plafond (340 000 ménages), le prélèvement du supplément de loyer de solidarité est laissé à l'appréciation du bailleur. Dans un objectif de mixité sociale, la loi ne s'applique toutefois pas aux locataires de logements situés dans des grands ensembles ou dans les quartiers d'habitat dégradé.

RMI - Revenu Minimum d'Insertion : Personne seule : 2325,66 F ; Couple : 3488,49 F ; par personne à charge supplémentaire : 697,69 F ; par personne à charge à partir de la 3^{ème} : 930,26 F (montants 1995).

UNAF - Union Nationale des Associations Familiales

UNFOHLM - Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM