



- L'érosion progressive des aides personnelles au logement
- Pour les ménages, des budgets impossibles à gérer
- Les aides personnelles au logement victimes d'un mauvais procès

chapitre

la baisse alarmante de la solvabilité des ménages

Comment vivre aujourd'hui avec le RMI ou avec un salaire équivalant au SMIC ? La question se pose, alors que le nombre d'allocataires du RMI progresse¹ et que plus de 1,2 million de personnes² sont concernées, que celui des personnes percevant un minima social s'élève à 3 millions, que 6 millions de personnes en dépendent, et que le nombre de salariés rémunérés au SMIC est en continuelle augmentation. Comment peut-on vivre, ou survivre, avec de telles ressources ? Comment faire face aux dépenses de logement, et lorsqu'on y parvient, que reste-t-il alors pour vivre ? Ce sont ces interrogations, qui remontent en permanence auprès de la Fondation Abbé Pierre, mais que connaissent bien les travailleurs sociaux, les associations, les bailleurs sociaux, les élus locaux et bien d'autres aussi, qui sont à l'origine de la réflexion développée dans ce chapitre sur la capacité des aides publiques au logement à permettre à chacun de se loger dans des conditions décentes. C'est bien leur efficacité qui est mise en question, quand on constate qu'environ un tiers des sans-abri travaillent, quand il apparaît que « se loger et se maintenir dans son logement est si coûteux pour les plus pauvres que c'est, aujourd'hui, devenu un luxe³ », quand le contentieux lié à l'occupation du logement augmente, quand enfle la longue liste de demandeurs de logements sociaux ; et il est alors légitime de se poser la question du rôle et de l'efficacité des aides que la collectivité publique consacre au logement pour venir au secours des ménages les plus modestes et leur permettre de se loger.

Ces aides sont importantes et elles tendent, depuis la réforme du financement du logement intervenue en 1977, à privilégier les aides personnelles au détriment des aides directes à la construction, qui constituaient le mode d'intervention choisi par l'Etat tout au long de la période des trente glorieuses, pour réduire la grave situation de pénurie de logement que connaissait la France au lendemain de la seconde guerre mondiale. A l'évidence, le dispositif en place aujourd'hui montre ses limites. Le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'érode, les taux d'effort supportés par les ménages progressent, le reste à vivre ne constitue souvent qu'un viatique de survie. Les aides à la construction, qui privilégient désormais les incitations fiscales, ne l'orien-

1 +9,2% en 2004 après une croissance de 5,3% en 2003.

2 De septembre 2004 à septembre 2005, le nombre d'allocataires payés au titre du RMI est passé de 1 182 000 à 1 240 000, soit une hausse de 6,2% en un an selon *Le Parisien* du 9 décembre 2005, qui s'est procuré les chiffres de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), en charge du versement du RMI.

3 Selon le dernier rapport du Secours Catholique, Statistiques d'accueil 2004, consacré au logement (*Logement : révélateur d'exclusion*).

tent pas suffisamment vers la production de logements répondant à la demande sociale. Au contraire, la production de logements sociaux fait une trop large place aux logements financés en PLS, et la construction privée dopée par le « Robien » tire les prix du marché locatif vers le haut. D'une façon générale, les mécanismes de régulation du marché locatif privé sont trop limités. L'indexation des loyers sur l'indice de la construction ne concerne que les locataires en place et a contribué, dans une période d'activité intense du secteur du bâtiment, à tirer les loyers vers le haut. Son remplacement par un nouvel indice est sans doute de nature à réduire légèrement la dérive des loyers⁴, mais l'absence de maîtrise des loyers du secteur privé au moment de la relocation a des effets redoutables dans un secteur qui connaît un taux de mobilité important (nous les avons évoqués dans le chapitre précédent consacré au logement des jeunes, et notamment au logement des étudiants).

Autant de constats qui conduisent à se poser la question du rôle et de l'impact des aides personnelles au logement et de leur capacité à réduire l'écart qui se creuse entre le coût du logement et les capacités financières des ménages, et plus largement celle d'un nouvel équilibre à rechercher entre aides à la personne et aides à la pierre, les premières s'épuisant en quelque sorte à courir après les loyers du marché. Pour cela, il faut évidemment donner aux politiques une autre ambition que de procurer aux sans-abri qui travaillent un hébergement d'un mois dans une structure d'accueil⁵ ! Les responsables de ces structures doutent d'ailleurs de la possibilité de mettre en œuvre cette mesure, alors que le système de l'hébergement est saturé ; l'accueil des sans-abri qui travaillent risque de se faire au détriment d'autres demandeurs, qui seront alors renvoyés dans la nuit et le froid.

4 Le nouvel indice en vigueur au 1^{er} janvier 2006 est composé ainsi : 60% liés à l'indice des prix à la consommation, 20% calculés sur l'indice du coût de la construction et 20% sur l'indice des prix d'entretien et d'amélioration.

5 Interpellation du Premier Ministre lors de la visite d'un centre d'accueil le 27 novembre 2005.

L'érosion progressive des aides personnelles au logement

Le coût du logement progresse, les revenus des ménages stagnent, du moins pour ceux qui vivent de leur salaire. Et pour ceux qui doivent recourir à des revenus de substitution, c'est l'insécurité qui prévaut. Dans un tel contexte, où le marché du logement semble décalé par rapport aux capacités de ses « clients », les aides personnelles au logement ne suivent pas l'évolution des loyers et ne permettent pas de corriger suffisamment les déséquilibres.

Le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages

Toutes les données disponibles soulignent la hausse généralisée des prix de l'immobilier au cours des dernières années. Ce renchérissement s'est encore poursuivi en 2005 et il s'étend à toutes les agglomérations françaises, pas seulement celles de l'Île-de-France et de la Côte d'Azur. Entre 1999 et 2004, les logements se sont chaque année renchérissés de 18,1% en Languedoc Roussillon, de plus de 14 % en Basse-Normandie, dans le Nord-Pas-de-Calais et en Rhône-Alpes, et de 13,3% en Midi-Pyrénées. Les villes les plus dynamiques enregistrent des hausses moyennes annuelles comprises entre 15 et 20% sur la même période (Montpellier, Toulouse, Rennes, Nantes, Grenoble par exemple), mais d'autres villes aux marchés moins cotés jusque là connaissent aussi de fortes hausses (Marseille, Toulon, Villeurbanne par exemple). Les candidats à l'achat qui s'éloignent des villes-centres contribuent à soutenir l'activité du marché et à provoquer des hausses importantes dans des communes ou quartiers autrefois moins prisés de la région parisienne (Aulnay-sous-Bois, Villetaneuse, Bondy, Aubervilliers, Pantin, Montreuil). Le même phénomène s'observe en province.

| L'évolution des prix de l'immobilier et des loyers du secteur privé | | | |
|--|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Progression des prix et des loyers France entière (en %) | Au cours des 12 derniers mois | Au cours des 3 dernières années | Au cours des 6 dernières années |
| Prix des appartements neufs (au m ² , source : NEXITY) | + 12,0 | + 50,5 | + 72,4 |
| Prix des logements anciens (au m ² , source : FNAIM) | + 10,4 | + 45,8 | + 90,1 |
| Prix des terrains à bâtir (au m ² , source : NEXITY) | + 8,3 | + 32,7 | + 58,7 |
| Revenu disponible des ménages (source : INSEE) | + 3,2 | + 8,0 | + 25,8 |
| Loyers de marché du secteur privé* (au m ² , source : SNOUPI) | +4,3 | +13,5 | +29,5 |

* Seules relocations et locations nouvelles

Comparés à l'envolée des prix de vente des logements, les loyers du marché augmentent à un rythme moindre d'environ 4 à 5% par an, mais celui-ci est encore bien supérieur à l'évolution des prix à la consommation comme à l'évolution des salaires. Si différents indices laissent penser qu'une pause dans la progression des loyers peut s'instaurer (augmentation du stock d'annonces de location, allongement des délais entre le départ et l'arrivée de locataires), les loyers ne baissent pas. La situation du marché locatif, confronté à de moindres hausses que celles relatives au marché de l'acquisition, n'est pas pour autant plus favorable aux locataires, car ils ne bénéficient pas des mêmes avantages que les candidats à l'achat d'un logement. Ces derniers voient leur pouvoir d'achat immobilier s'améliorer malgré la hausse des prix de vente des logements. Différents éléments contribuent en effet à solvabiliser les acquéreurs : la baisse des taux d'intérêt qui s'est poursuivie en 2005, et l'allongement de la durée des prêts qui se situe fin 2005 à 17,5 ans en moyenne se conjuguent, selon Michel Mouillart⁶, pour générer 8 à 9% de pouvoir d'achat supplémentaire. A cela s'ajoute l'effet solvabilisateur du nouveau prêt à taux zéro, estimé entre 3 et 4 points. Pour les locataires, la situation est évidemment autre puisque l'effet solvabilisateur des aides à la personne recule, du fait de l'absence de revalorisation ou de son report (elles ont été revalorisées de 1,8% en septembre 2005, la précédente revalorisation remontant à juillet 2003). **D'un côté, les candidats à l'accession qui se recrutent dans les couches les plus aisées de la population (les ménages qui achètent connaissent des évolutions de revenu supérieures aux autres, avec une hausse de 5% en 2005) voient leur pouvoir d'achat immobilier progresser, tandis que les locataires voient le leur diminuer.** Une telle évolution ne peut que contribuer à accroître les inégalités dans le domaine du logement entre ceux qui ont pu se constituer un patrimoine dans des conditions avantageuses et les locataires, pour lesquels le logement est source d'appauvrissement.

Les dépenses courantes de logement, qu'il faut distinguer des dépenses d'investissement, s'élèvent, selon la Commission des comptes du logement, à 234 milliards d'euros en 2003, dernière année pour laquelle les résultats sont connus⁷. Supportées par les propriétaires comme par les locataires, elles progressent de 6% par rapport à l'année précédente, nettement plus vite qu'en 2002 (+3,6%). Cette évolution, la plus soutenue de la décennie, s'explique essentiellement par l'augmentation des dépenses d'énergie (+9,5%) et à un degré moindre par celle des loyers (+2,6%). Les loyers versés par les locataires du secteur HLM augmentent plus rapidement en valeur que ceux du secteur libre (respectivement +3,3% et +2,8%) sous l'effet de la fin du gel des loyers HLM et du ralentissement de la progression de l'indice du coût de la construction. Alors que les dépenses courantes de logement progressent, les aides personnelles ralentissent nettement. Pour les locataires, tous secteurs confondus, le poids des aides personnelles au logement qui avait progressé au cours des années 90, passant de 12,5% en 1992 à 16,2% en 2002, connaît une évolution inverse en 2003 puisqu'il est ramené à 15,6%. L'inflexion est sensible pour les locataires du secteur locatif privé comme pour ceux du parc HLM (passant respectivement de 14,9% à 14,6% et de 22,7% à 21,4% entre 2002 et 2003).

En 2003, les ménages ont consacré plus du cinquième de leur revenu (21,8% exactement) à des dépenses de logement, soit 0,8% de plus qu'en 2002. **Elles atteignent ainsi leur plus haut niveau et représentent désormais la dépense la plus importante dans le budget des ménages.** C'est ainsi que les locataires dépensaient en moyenne 6 270 euros pour se loger en 2003 (6 550 euros pour les locataires du secteur libre et 5 630 euros pour les locataires des HLM).

Les dépenses courantes par logement en 2003

| Dépense moyenne par logement (en euros) | Loyers (1) | Energie | Charges | Total |
|---|------------|---------|---------|-------|
| Propriétaires | 6 920 | 1 880 | 870 | 9 670 |
| Locataires | 4 480 | 1 180 | 610 | 6 270 |
| Locataires secteur libre | 5 010 | 1 000 | 540 | 6 550 |
| Locataires HLM | 3 490 | 1 410 | 730 | 5 630 |

• Source : Compte du Logement

(1) Le propriétaire ne paie évidemment pas de loyer, mais il bénéficie d'un service logement qu'il se rend à lui-même. La valeur de ce service appelée « loyer imputé », correspond au loyer que ce propriétaire occupant aurait à acquitter pour un logement locatif comparable au sien.

⁷ Compte du Logement relatif à l'année 2003 paru en 2005.

Pour la première fois depuis plusieurs années, en 2003, toutes les composantes de la dépense logement des locataires sont orientées à la hausse : les loyers évidemment, mais aussi l'énergie et les autres charges (petits travaux, assurance habitation, prestations de services). C'est une dépense incompressible qui augmente plus rapidement que les revenus des ménages et qui pèse d'autant plus que les ménages sont pauvres. Le Secours Catholique en témoigne dans son dernier rapport consacré au problème du logement. Il vient, après le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et bien d'autres, témoigner de la gravité du problème du logement et de l'incapacité des politiques à réduire les effets de l'insécurité économique et sociale qui constitue l'horizon de trop nombreuses personnes.

Des aides au logement essentielles mais qui aident de moins en moins de monde

Les aides personnelles au logement constituent le principal levier d'intervention à la disposition des pouvoirs publics pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Mais ces aides, bien qu'elles aient augmenté plus rapidement que le revenu mensuel moyen des ménages entre 1988 et 2002, n'ont pas permis de compenser la hausse spectaculaire des loyers. Le décalage s'est encore accentué depuis 2002 et il conduit à s'interroger sur l'efficacité du système.

| Evolution comparative des loyers, des revenus et des aides | | | |
|--|-------|-------|------------|
| Ensemble des locataires | 1988 | 2002 | Evolution |
| Loyer moyen mensuel (en euros) | 245 | 369 | +72% |
| Revenu moyen mensuel (en euros) | 1 424 | 1 873 | +32% |
| Aide mensuelle moyenne (en euros) | 108 | 170 | +57% |
| Taux de prise en charge par les aides | 51% | 46% | - 5 points |
| Charges mensuelles moyennes | 54 | 125 | +131% |

• Source : enquêtes logement 1988, 2002, Insee et USH

C'est sur la réforme du financement du logement introduite en France en 1977, à partir des recommandations du Rapport Barre présenté fin 1975, que repose aujourd'hui encore l'architecture du système des aides publiques au logement. Partant du constat de la restauration

d'un niveau de construction ayant permis de satisfaire les besoins quantitatifs de logement, elle mettait l'accent sur la nécessité de réhabiliter le patrimoine existant et de mieux cibler socialement les aides. Pour cela, elle augmentait donc considérablement le rôle des aides personnelles au logement, au détriment des aides directes à la construction. Pour les instigateurs de la réforme, ces aides qui contribuaient à solvabiliser les ménages apparaissaient en effet socialement plus justes, puisqu'elles n'avaient pas les mêmes rigidités que les aides à la pierre et permettaient d'ajuster l'aide de la collectivité à l'évolution parfois rapide de la situation des ménages.

Le système des aides à la personne s'est ainsi enrichi d'une nouvelle aide, l'aide personnalisée au logement (APL), qui s'est ajoutée à l'allocation logement à caractère familial (ALF) créée en 1948 pour compenser les augmentations de loyer générées par l'instauration d'un régime de liberté des loyers, et à l'allocation logement à caractère social (ALS) instituée en 1971 pour aider certaines catégories de la population (personnes âgées, jeunes travailleurs, handicapés). Parallèlement, l'accès à l'ALF est étendu en 1972 aux jeunes ménages. Ce système a été progressivement aménagé et a fait l'objet de diverses réformes qui ont conduit, notamment à partir du « bouclage » des aides en 1993, à ouvrir l'accès des aides au logement à tous les ménages sous la seule condition de ressources et à accentuer ainsi le caractère universaliste des aides personnelles au logement. Les mesures adoptées entre 1997 et 2001 pour réduire l'écart entre les différentes aides (APL et AL) et entre les statuts des bénéficiaires vont dans le même sens. Depuis, les aides varient en fonction des ressources du ménage, de sa taille et de sa dépense en logement.

Les aides personnelles au logement

L'allocation logement à caractère familial (ALF)

L'ALF est une prestation familiale créée par la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans.

Elle est financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) qui est alimenté par les cotisations d'allocations familiales payées par les employeurs et par 1,1 point de la CSG.

En 2004, 1 235 000 ménages bénéficiaient de l'ALF (dont 330 000 en accession à la propriété) et ils ont perçu 3,4 milliards d'euros (dont 0,6 pour l'accession).

L'allocation logement à caractère social (ALS)

L'ALS a été créée par la loi du 16 juillet 1971 pour venir en aide à des catégories de ménages autres que les familles caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes

travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle a été progressivement étendue à d'autres catégories de bénéficiaires (chômeurs de longue durée non indemnisés depuis 1986, bénéficiaires du RMI depuis 1989, bénéficiaires de l'allocation d'insertion depuis 1990), puis généralisée à partir du 1^{er} janvier 1991 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle (« bouclage »). Depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée sous seule condition de ressources à toute personne qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL. Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui est alimenté par l'Etat et une cotisation des employeurs. En 2004, 2 234 000 ménages bénéficiaient de l'ALS (dont 68 000 en accession à la propriété et 592 000 étudiants) et ils ont perçu 4,2 milliards d'euros (dont 0,1 pour l'accession).

L'aide personnalisée au logement (APL)

L'APL a été créée par la loi du 3 janvier 1977 et s'applique aux occupants d'un parc financé dans des conditions spécifiques, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend ainsi des logements en accession à la propriété (logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'Etat : PAP, PTZ, PC/PAS, PSLA) et des logements locatifs (PLA, PLUS, PLS, PAP ou PC locatifs, ainsi que les logements conventionnés après travaux - PALULOS, ANAH - ou sans travaux).

Elle est financée par le Fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées par des contributions du FNPF, du FNAL et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat. En 2006, le FNH fusionnera avec le FNAL et ce nouveau fonds appelé « Fonds national d'aide au logement » financera l'APL et l'ALS.

En 2004, 2 586 000 ménages bénéficiaient de l'APL (dont 282 000 en accession à la propriété) et ils ont perçu 6,3 milliards d'euros (dont 0,6 pour l'accession).

Informations issues des documents du Ministère du Logement

Le rôle redistributif des aides personnelles au logement

La réforme du financement du logement, qui avait aussi pour objectif de réduire le poids du logement dans le budget de l'Etat, n'a pas permis de limiter la hausse des aides personnelles au logement, qui ont considérablement augmenté depuis le début des années 1980, notamment sous l'effet de la dégradation de la situation financière des ménages. La réforme, qui impliquait un strict transfert des aides à la pierre vers la nouvelle APL, n'a pas enrayé la progression des aides à la personne. Au cours des vingt années qui ont suivi l'adoption de la

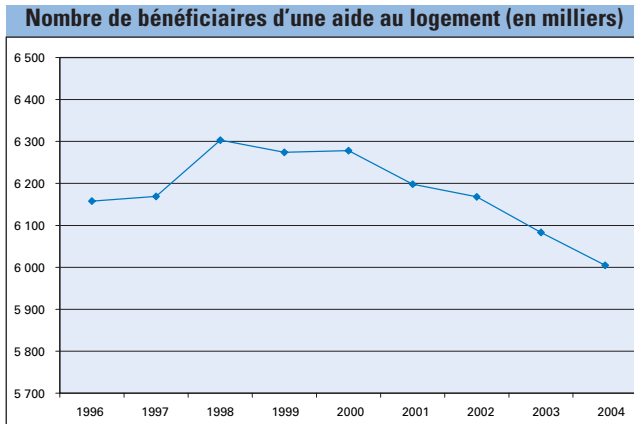
réforme, ces aides personnelles au logement ont connu une croissance extrêmement rapide puisqu'elles ont été multipliées par 3,5 en francs constants entre 1976 et 1996⁸, et le mouvement se poursuit ensuite. **Aujourd'hui, le montant global des aides au logement représente près de 14 milliards d'euros, et permet de solvabiliser plus de 6 millions de ménages qui, sans cette aide, ne pourraient faire face à leurs dépenses de logement.**

L'augmentation du volume des aides s'accompagne ainsi d'un changement de leur rôle. Alors qu'elles avaient été conçues comme des aides ponctuelles pour aider les ménages à certains moments de leur trajectoire, pour entrer dans un logement locatif quand ils se constituaient puis pour accéder à la propriété et réduire ainsi leur effort financier, **les aides personnelles au logement sont devenues des aides permanentes et structurelles**, indispensables pour permettre à de nombreux ménages de faire face à leurs dépenses de logement. Ces aides, qui ont un rôle redistributif considérable, concernent essentiellement le secteur locatif, puisque les accédants ne représentent aujourd'hui que 12% des bénéficiaires et 10% des prestations. **Elles représentent un apport éminent pour solvabiliser les ménages et constituent un puissant instrument de lutte contre la pauvreté**, ainsi que le montre le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de lutte de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pourtant les pouvoirs publics, singulièrement depuis 2003, ont progressivement cherché à réduire l'impact des aides personnelles sur les finances publiques, au risque d'aggraver les difficultés des ménages les plus modestes et de rendre encore plus difficile leur vie quotidienne. La gamme des moyens utilisés à cet effet est large : report de la revalorisation des aides, quand il ne s'agit pas purement et simplement de son annulation, limitation des conditions de distribution des aides, resserrement des publics concernés.

La baisse préoccupante du nombre de ménages aidés

Alors que le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide personnelle au logement n'a cessé d'augmenter jusqu'à la fin des années 90, la rupture intervenue depuis 2000 est particulièrement nette. Depuis cette date, on a enregistré quatre années consécutives de baisse du nombre des bénéficiaires.

8 Michel Mouillart, *La réforme de 1977 et les aides au logement*, Revue Fondations, janvier 1998.

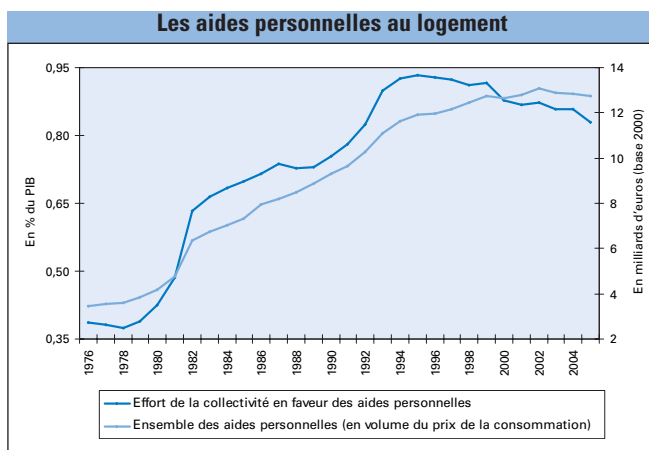


• Source : CNAF

Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages recule : 25.8 % en 2000 et 23.2 % en 2005, ce qui correspond à une perte relative de bénéficiaires qui est loin d'être négligeable. Au taux de diffusion des aides personnelles dans la population de l'année 2000, il y aurait aujourd'hui 6 710 000 bénéficiaires (donc 10 % de plus). **Cela alors que les conditions de logement des ménages percevant les aides au logement se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé, que ces ménages s'enfoncent dans des situations insupportables ...** Cette évolution ne tient pas seulement au recul de la diffusion des aides personnelles parmi les accédants. La réduction est aussi vraie, depuis 2002, en ce qui concerne la diffusion des aides personnelles parmi les locataires (dont le taux est ainsi passé de 50.2 % en 2000 à 48.8 % en 2005).

L'effort que la collectivité consacre aux aides personnelles au logement est de 0.83 % du PIB en 2005, après avoir plafonné entre 0.915 et 0.925 % du PIB de 1994 à 1999. Pour reprendre le principe du calcul précédent, **l'économie réalisée par les diverses mesures de restriction est donc maintenant de l'ordre de 1.5 milliards d'euros ...** soit 10 % du total des aides personnelles accordées en 2005.

| Taux de diffusion des aides personnelles (APL et AL) en % | | | |
|---|----------------------|--------------------------|----------------------------|
| | Ensemble des ménages | Locataires (dont foyers) | Propriétaires et accédants |
| 1975 | 14,0 | 21,6 | 5,3 |
| 1980 | 16,0 | 25,1 | 6,3 |
| 1985 | 20,2 | 31,0 | 10,0 |
| 1990 | 21,3 | 35,0 | 9,7 |
| 1995 | 26,3 | 48,4 | 7,5 |
| 2000 | 25,8 | 50,2 | 6,1 |
| 2001 | 25,2 | 49,8 | 5,7 |
| 2002 | 24,7 | 49,7 | 5,2 |
| 2003 | 23,9 | 49,1 | 4,7 |
| 2004 | 23,6 | 49,2 | 4,2 |
| 2005 | 23,2 | 48,8 | 4,0 |



Le recentrage des aides sur des ménages de plus en plus modestes

La baisse globale du nombre d'allocataires est amplifiée par la diminution des seuils d'exclusion, c'est-à-dire des montants de revenu à partir desquels les aides au logement ne sont plus versées. **Un ménage avec deux personnes à charge disposant d'un revenu égal à 4 fois le Smic bénéficiait de l'APL en 1977. Il s'en trouve désormais exclu dès que son revenu atteint 2,1 fois le Smic. La mutation est tout aussi nette pour une personne seule, puisque le seuil d'exclusion de l'APL est passé de 2,4 Smic à 1,1 Smic dans la même période⁹.**

⁹ Pour les personnes seules, la tendance à la baisse du revenu d'exclusion se poursuit : 1,11 du Smic en 2003, 1,06 en 2004. La tendance est la même pour un ménage mono-actif avec 2 enfants à charge : 2,07 Smic en 2003, 2,00 en 2004.

| Revenu d'exclusion de l'aide à la personne | | |
|--|----------|----------|
| Catégorie de ménage | 1977 | 2004 |
| Une personne seule | 2,4 Smic | 1,1 Smic |
| Ménage avec deux personnes à charge | 4 Smic | 2,1 Smic |

• Source : Union Sociale pour l'Habitat

En fin de compte, 71 % des bénéficiaires d'une aide à la personne ont aujourd'hui un revenu inférieur au Smic et seulement 1 % dispose de revenus supérieurs à 2 Smic. On assiste donc à une **réorientation des aides au logement vers les ménages les plus modestes, laissant en quelque sorte sans appui des ménages qui, sans être riches, se trouvent ainsi fragilisés**. Finalement, cette évolution conduit l'Union sociale pour l'habitat à se demander si nous ne sommes pas engagés dans un processus conduisant à passer « de l'aide à la personne à l'aide à personne¹⁰ ».

Des mesures qui réduisent l'impact des aides personnelles au logement

Derrière ces évolutions, les causes sont simples et bien connues : faible, voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires, dispositions facilitant le non-versement des aides à ceux qui pourtant y ont droit... Les aides personnelles, qui constituent la majeure partie des aides de l'Etat et de la collectivité, sont faiblement revalorisées et à un rythme irrégulier alors qu'elles devraient l'être annuellement. Ces dernières années, la revalorisation des aides est souvent intervenue avec retard, quand elle n'a pas été purement et simplement supprimée comme en 2004.

| Dates de publication des barèmes | | |
|----------------------------------|---------|---------|
| Année | AL | APL |
| 2000 | 08/2000 | 07/2000 |
| 2001 | 08/2001 | 07/2001 |
| 2002 | 12/2002 | 12/2002 |
| 2003 | 05/2004 | 05/2004 |
| 2004 (1) | | |
| 2005 (2) | 09/2005 | 09/2005 |

• Source : Ministère du Logement

(1) pas de revalorisation des aides en 2004.

(2) la revalorisation pour 2005 annoncée en septembre est appliquée au 1^{er} septembre et non pas au 1^{er} juillet.

L'absence d'actualisation des barèmes au 1^{er} juillet 2003 a provoqué la sortie du dispositif de plusieurs dizaines de milliers de ménages, dont seule une partie a été « repêchée » avec l'application rétroactive des barèmes au printemps 2004. Cette revalorisation tardive et limitée à 1,2 %, a par ailleurs été accompagnée d'une suppression du mois de rappel en cas de chômage et d'un relèvement de la participation minimale forfaitaire à 29 € (au lieu de 28 €). Parallèlement, le seuil de non-versement des aides au logement, auquel les pouvoirs publics n'avaient plus touché depuis juillet 1988, a été porté à 24 € (au lieu de 15 €), ce qui constitue un manque à gagner pouvant aller jusqu'à 300 euros par an pour un ménage¹¹.

Ces mesures récentes¹² ont eu pour effet d'exclure 200 000 ménages des aides au logement¹³. Ce processus d'exclusion a été renforcé par l'absence totale de revalorisation de ces aides en 2004, tandis que celle annoncée avec retard et sans rétroactivité le 1^{er} septembre 2005 (au lieu du 1^{er} juillet 2005, après une année « blanche » en 2004) se limite à une hausse de 1,8 %.

La réduction de l'effet solvabilisateur des aides personnelles au logement

Les mesures adoptées pour limiter la progression des aides personnelles au logement et protéger les finances publiques ont pour effet de provoquer une hausse des taux d'effort supportés par les ménages et de réduire leur « reste à vivre » une fois qu'ils ont fait face à leurs dépenses de logement.

Des taux d'effort plus importants pour les ménages à bas revenus

Quel que soit le mode de calcul adopté pour rendre compte de l'évolution du poids du logement dans le budget des locataires, le constat est le même : c'est celui d'**une progression constante des taux d'effort**, qu'il s'agisse des taux d'effort bruts ou nets, après prise en compte de l'impact des aides personnelles. En reprenant les calculs faits par

11 A cela s'ajoute l'effet de mesures plus anciennes comme l'instauration, en 1995, d'un mois de carence de versement des aides lors de l'entrée dans les lieux qui est particulièrement pénalisante pour des ménages qui doivent déjà faire face à ce moment là à toutes les dépenses que génère un aménagement.

12 Sachant que d'autres mesures d'économie avaient déjà été réalisées lors de l'actualisation intervenue en décembre 2002 (au lieu du 1^{er} juillet 2002) : ressources arrondies aux 100 € supérieurs, rétablissement du mécanisme de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les moins de 25 ans, relèvement de la participation minimale forfaitaire à 28 €.

13 Conseil National de l'Habitat, communiqué de presse de l'UNAF du 20 juillet 2004.

l'Union sociale pour l'habitat (USH) à partir des enquêtes Logement, on constate que cette progression affecte sur une longue période les locataires du secteur privé comme ceux du parc HLM et que les aides personnelles au logement limitent la progression des taux d'effort nets, qui augmentent moins rapidement que les taux bruts. Mais leur augmentation traduit **un affaiblissement général du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.**

| Evolution des taux d'effort brut et net | | | | | |
|---|------|------|------|------|-------------------------------|
| En % | 1988 | 1992 | 1996 | 2002 | Evolution 1988-2002 en points |
| Taux d'effort brut | | | | | |
| Ensemble des locataires | 15,3 | 17,1 | 19,6 | 20,2 | 4,9 |
| dont HLM | 13,3 | 14,8 | 17,3 | 17,7 | 4,4 |
| dont secteur privé (hors loi de 48) | 16,9 | 19,3 | 21,9 | 22,2 | 5,3 |
| Taux d'effort net | | | | | |
| Ensemble des locataires | 12,8 | 14,3 | 15,9 | 16,4 | 3,6 |
| dont HLM | 9,3 | 10,7 | 12,1 | 12,6 | 3,3 |
| dont secteur privé (hors loi de 48) | 15,3 | 17,0 | 18,9 | 19,2 | 3,9 |

• Source : enquêtes logement 1988, 1992, 1996, 2002, Insee et USH

Taux d'effort brut : rapport entre le loyer hors charges et le revenu déclaré par le ménage.

Taux d'effort net : rapport entre (le loyer hors charges – aides personnelles) et le revenu déclaré des ménages.

Si l'on cherche à mesurer le poids de la dépense logement dans le budget des différentes catégories de ménages, l'exercice est délicat. La comparaison des résultats des enquêtes Logement depuis 1988 montre que les aides personnelles au logement ont un effet correcteur certain, puisque les ménages à bas revenus, qui supportent les taux d'effort bruts (avant aides) les plus importants, voient leurs taux d'effort nets ramenés sensiblement au même niveau que ceux des autres catégories de ménages (environ 16%). Toutefois, pour ces mêmes ménages à bas revenus, les taux nets sont 2,5 fois plus importants dans le secteur privé que dans le parc HLM (25,7% contre 10%). Ces données minimisent pourtant les conséquences réelles de l'augmentation du coût du logement et de l'insuffisante augmentation des aides, puisqu'elles ne prennent pas en compte les charges locatives, dont on sait qu'elles pèsent lourdement dans la dépense logement des ménages.

| Evolution des taux d'effort brut et net selon le niveau de vie | | | | | | |
|--|--------------------|--------------|-----------------------|-------------------|--------------|-----------------------|
| | Taux d'effort Brut | | | Taux d'effort Net | | |
| | 1988 | 2002 | Evolution (en points) | 1988 | 2002 | Evolution (en points) |
| Ménages à bas revenus | 29% | 40,1% | 11,1 | 12,9% | 16,1% | 3,2 |
| Secteur social | 26,6% | 33,4% | 6,8 | 7,6% | 10,0% | 2,4 |
| Secteur privé | 31,7% | 50,8% | 19,1 | 19,0% | 25,7% | 6,7 |
| Ménages modestes | 19,2% | 24,9% | 5,7 | 11,4% | 16,7% | 5,3 |
| Autres ménages | 13,7% | 16,9% | 3,2 | 12,9% | 16,1% | 3,2 |
| Ensemble des locataires | 15,3% | 20,2% | 4,9 | 12,8% | 16,4% | 3,6 |
| Secteur social | 13,3% | 17,7% | 4,4 | 9,3% | 12,6% | 3,3 |
| Secteur privé | 16,9% | 22,2% | 5,3 | 15,3% | 19,2% | 3,9 |

- Source : enquêtes logement 1988, 2002, Insee et USH
 Ménages à bas revenus : ménages dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.
 Ménages modestes : ménages dont le niveau de vie est supérieur à la demi-médiane mais inférieur au troisième décile de la distribution des revenus.

Pour une estimation plus précise, on peut se reporter aux données fournies par le Ministère du Logement à partir de l'examen d'un certain nombre de situations types. Pour les différentes catégories de ménages qui disposent de revenus compris entre 1 et 2,5 Smic, les taux d'effort nets, qui étaient restés relativement stables entre 1997 et 2001, ont connu une forte progression au cours des dernières années, comme le montre le tableau suivant.

| Evolution du taux d'effort net des locataires | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| APL | | | | | |
| Isolé 1 Smic | 25,8% | 25,9% | 26,2% | 26,9% | 27,6% |
| Ménage mono-actif 2 enfants Revenus = 2 Smic | 22,1% | 21,9% | 22,3% | 22,8% | 23,2% |
| Ménage mono-actif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic | 20,7% | 20,4% | 20,8% | 21,8% | 21,9% |
| AL | | | | | |
| Isolé 1 Smic | 27,3% | 25,9% | 26,2% | 26,9% | 27,6% |
| Ménage mono-actif 2 enfants Revenus = 2 Smic | 21,7% | 21,9% | 22,3% | 22,8% | 23,2% |
| Ménage mono-actif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic | 20,9% | 20,4% | 20,8% | 21,8% | 21,9% |

- Source : Ministère du logement

Mais cette présentation, déjà inquiétante en elle-même, ne reflète pas vraiment la réalité. Ce qui est dommage, puisqu'il s'agit là des données qui sont fournies à la représentation nationale pour débattre des choix

budgétaires. **Les conventions adoptées pour le calcul des taux d'effort biaisent en effet les résultats et masquent l'ampleur du coût du logement pour les ménages à faibles revenus**¹⁴. La sous-estimation des taux d'effort tient surtout au fait que les calculs se réfèrent à des données théoriques qui supposent que les montants des loyers des ménages ne dépassent pas les plafonds de loyers pris en compte pour le calcul des aides au logement. Or si cela renvoie effectivement à la réalité pour près des deux tiers des loyers HLM, cela ne concerne en définitive qu'un cinquième des loyers pratiqués dans le secteur privé, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

| Proportion des loyers supérieurs aux loyers plafonds | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|---------------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 hors MSA |
| APL location (logement conventionné) | 31,4 | 35,5 | 38,4 | 34,7 | 35,6 | 36,6 | 36,2 |
| AL location (logement privé) | 64,6 | 69,6 | 72,3 | 73,6 | 74,5 | 80,5 | 78,6 |

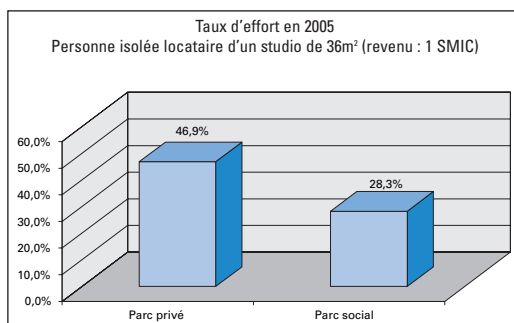
• Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (Projet de Loi de Finances Initiale pour 2005) à partir de l'échantillon BIPE-FNH.

Les taux d'effort réels des ménages en 2005

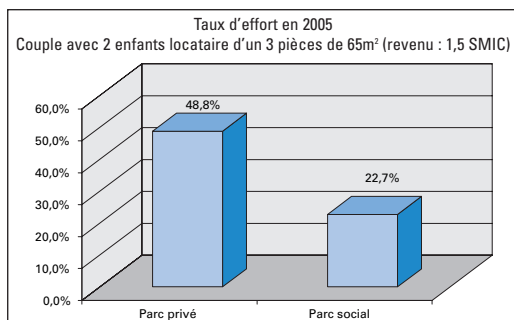
Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, nous avons donc calculé les taux d'effort à partir des montants de loyers pratiqués en 2005 dans le parc privé comme dans le parc social. **Et les résultats sont nettement plus préoccupants que ceux qui sont généralement communiqués**, dès lors que l'on se réfère à des données réelles pour évaluer les loyers et les charges.

14 Les loyers pris en compte dans le calcul du taux d'effort progressent comme l'indice du coût de la construction, alors que les loyers réels progressent plus rapidement. Pour les charges, l'indice de révision pris en compte est celui de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) sur la base d'un montant de charges fixé il y a quelques années. Il en résulte une sous-estimation certaine des charges, au moins pour les ménages avec enfants. Sans compter que les différentes mesures d'économie qui accompagnaient l'actualisation des aides au logement intervenue au cours du 2^e trimestre 2004 au titre de 2003 n'ont pas été appliquées rétroactivement (seuil de non-versement relevé à 24 euros au lieu de 15 euros et participation minimale relevée à 29 euros au lieu de 28 notamment).

| Personne isolée | Parc privé ¹ | Parc social ² |
|---|-------------------------|--------------------------|
| Montant du loyer (studio de 36 m ²) | 389 | 171 |
| Charges estimées ³ | 94 | 94 |
| Aide au logement en 2005 | 44 | 0 |
| Revenu mensuel (1 SMIC net) | 936 | 936 |
| Taux d'effort ⁴ | 46,9 % | 28,3 % |



| Couple avec 2 enfants | Parc privé ¹ | Parc social ² |
|---|-------------------------|--------------------------|
| Montant du loyer (3 pièces de 65 m ²) | 702 | 309 |
| Charges estimées ³ | 137 | 137 |
| Aide au logement en 2005 | 154 | 127 |
| Revenu mensuel (1,5 SMIC net) | 1404 | 1404 |
| Taux d'effort ⁴ | 48,8 % | 22,7 % |



Note méthodologique

- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en juillet 2005, soit 10,8 euros/m². Ce montant est équivalent au niveau moyen des loyers de marché dans une ville telle que Bordeaux (source : Snoopi).
- (2) Loyer HLM PLUS au 1^{er} juillet 2005 en zone 2 (agglomération de plus de 50 000 habitants hors Ile-de-France), soit 4,76 euros/m².
- (3) Les charges correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
- (4) Taux d'effort = [(loyer + charges) - aide au logement] / revenus mensuels du ménage.

Le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée qui dispose d'un salaire équivalent à 1 Smic atteint en effet 46,9 % dans le parc privé, contre 28,3 % dans le parc social.

Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint quant à lui 48,8 % dans le parc privé et 22,7 % dans le parc social.

Ces taux d'effort témoignent de l'extrême fragilité financière dans laquelle se trouvent nombre de personnes en France aujourd'hui. Ils illustrent par ailleurs la difficulté que rencontrent les ménages à subvenir aux besoins quotidiens les plus élémentaires une fois les dépenses logement honorées, mais aussi les risques de surendettement ou d'impayés vis-à-vis des bailleurs. En mettant en évidence ces taux d'effort, on ne peut que s'interroger sur la capacité des ménages à maintenir un niveau de vie décent, et l'on comprend aisément que le moindre accident, la moindre dépense imprévue, provoquent inévitablement des situations très difficiles, comme le soulignent les propos que nous avons recueillis lors d'entretiens auprès des ménages comme des bailleurs. Ce constat alarmant vient une nouvelle fois légitimer la demande de la Fondation Abbé Pierre d'une indexation des aides sur l'indice de référence des loyers (cf : chapitre 7 sur les propositions).

Pour les ménages, des budgets impossibles à gérer

Les propos que nous rapportons ici, recueillis auprès des bailleurs ou des locataires, rendent compte de situations fragilisées de ménages cumulant ressources faibles ou modestes et charges élevées, situations qui sont malheureusement devenues communes aujourd'hui. Le cumul des dépenses du « tout habiter » (comprenant loyer, charges locatives, abonnement et consommation EDF et téléphone, assurance du logement, taxe sur l'audiovisuel) laisse un reste à vivre véritablement restreint aux ménages, et leurs marges de manœuvre pour gérer leurs budgets sont limitées voire inexistantes. Ne nous y trompons pas, ce sont de très nombreux ménages qui sont concernés, tous ceux qui, appartenant aux catégories à revenus modestes ou même aux couches intermédiaires, consacrent une part sans cesse croissante de leurs revenus aux dépenses de logement. Tous ceux que l'augmentation rapide et continue du coût du logement paupérise. Mais n'est-ce pas à eux que les politiques publiques doivent d'abord apporter des réponses ?

Des locataires au bord du gouffre

Pour les bailleurs sociaux, les effets de la détérioration de la situation de leurs locataires qui les conduit à l'impayé ou au surendettement sont particulièrement inquiétants. Bien que chaque situation soit spécifique, on observe une certaine récurrence dans les événements qui provoquent l'impayé de loyer. Le passage à la retraite, une maladie qui se prolonge, une régularisation de charges non anticipée, sont autant de facteurs susceptibles de faire basculer une situation. La fragilité des ménages s'observe également à certaines périodes de l'année : au moment de la rentrée scolaire ou des fêtes de Noël. Si le principal facteur de fragilisation d'un ménage locataire demeure le changement de composition familiale (départ des enfants ou séparation) ou de situation professionnelle (chômage, précarité), **les budgets familiaux sont tellement tendus que le moindre incident peut être à l'origine d'une rupture fatale.**

Des locataires du parc HLM à la merci du moindre incident

1) C'est l'histoire d'un couple « ordinaire » avec trois enfants. Les ressources du ménage s'élèvent à 1 477 euros. Monsieur travaille, il est magasinier et gagne 1 050 euros et le foyer bénéficie de 427 euros de prestations familiales. Suite à un problème d'impayé survenu à l'occasion d'une régularisation de charges d'un montant de 600 euros, le ménage rencontre une conseillère en économie sociale et familiale pour faire le point sur sa situation financière. Les dépenses mensuelles du ménage sont estimées par la conseillère à 1 161 euros. Elles intègrent, en plus des dépenses d'alimentation et des frais de transports et de carburant, le loyer, diverses assurances, l'électricité et le remboursement d'un crédit. Compte tenu de l'ensemble de ces charges, le calcul du reste à vivre s'établit à 316 euros pour le ménage (soit 79 euros par personne). Avec un tel budget, il n'est pas possible de mettre en place un plan d'apurement de la dette locative.

2) Madame est veuve, elle perçoit une indemnité des Assedic d'un montant de 1 100 euros par mois et se trouve sur le point de passer à la retraite. Elle n'arrive pas à payer régulièrement son loyer et voit régulièrement une conseillère. Son loyer est de 315 euros, ce qui est relativement élevé pour un logement du parc social, et son taux d'effort avoisine les 34%. Ces rencontres lui ont jusqu'à présent permis d'éviter la phase contentieuse, mais son passage imminent à la retraite est sur le point de tout faire basculer. Madame a dû à deux reprises puiser dans une épargne de type assurance-vie. Sa dette, qui n'excédait pas jusqu'à présent les trois termes, va nécessairement s'accroître suite à la diminution des ressources qui accompagne le passage à la retraite. Dans ce contexte, Madame commence à se démobiliser et ne répond plus aux sollicitations des conseillères, qui de leur côté sont bien en peine de trouver des solutions.

• Situations recueillies auprès des conseillères en économie sociale et familiale d'Actis, organisme de logement social de la Ville de Grenoble

La moindre dépense non prévue est source de basculement et de déstabilisation. Quand « *hier les difficultés naissaient d'une séparation ou de la perte d'un emploi, aujourd'hui une régularisation de charges de 200 ou 300 euros provoque une augmentation immédiate des impayés de loyer* » nous affirme un responsable de la gestion locative d'un organisme HLM de la région Rhône-Alpes. Comme d'autres bailleurs sociaux que nous avons rencontrés, son organisme a renoncé au prélèvement automatique pour le paiement de la régularisation de charges, même si les loyers sont payés de cette façon, pour ne pas mettre les locataires en difficulté. D'une façon générale, les organismes HLM ont adapté leurs pratiques pour tenir compte de cette détérioration de la situation. Les dispositifs de pré-contentieux existent dans de nombreux organismes et, au fil des années, ils ont intégré dans leurs services les compétences de conseillères en économie sociale et familiale

et ont tissé des liens étroits avec les dispositifs sociaux. Dans de nombreux organismes, l'intervention sociale qui était déclenchée, il y a quelques années, pour des dettes importantes, tend aujourd'hui à s'exercer dès l'apparition d'un retard de loyer.

Mais le mouvement d'adaptation de la gestion locative à la situation précaire de nombreux locataires a ses limites quand leurs ressources, une fois payés le loyer et les charges liées à l'occupation d'un logement, ne leur permettent pas de vivre. Il faudrait pouvoir dire avec force cette situation indigne d'une société qui s'enrichit mais maintient durablement de trop nombreux ménages dans une situation de fragilité et d'incertitude au bord de la rupture et du basculement. **Trop de personnes sont ainsi en permanence dans une position de survie que le moindre accident fait basculer dans la précarité** : augmentation du nombre de ménages en situation de survie et renforcement du traitement de l'urgence vont de pair et représentent en fait les deux faces d'un même phénomène, qui trouve son origine dans le développement de la précarité, la montée des insécurités économiques et sociales et l'augmentation des loyers et des charges.

Des priorités qui s'ajoutent plus qu'elles ne se hiérarchisent

Sur le plan des principes et de la définition des priorités de base, le discours des ménages est dans un premier temps assez uniforme et convenu, fondé sur le sens commun. Assurer le poste alimentation est bien évidemment « LA » première priorité de dépense à assurer. Mais en fait il ne s'agit pas que de survivre. En dehors de la primauté accordée aux dépenses de base nécessaires, une autre grande priorité apparaît de manière assez générale, **la priorité accordée aux enfants** : à la fois les dépenses pour l'éducation et, dans la mesure du possible, celles destinées à satisfaire les besoins des enfants ou adolescents.

Ce que résume très bien une des femmes que nous avons interrogées : « *la première priorité c'est le manger : je vais à Aldi faire les courses pour le mois, ça revient moins cher. J'ai remarqué que je dépensais beaucoup plus d'argent quand j'allais à Auchan presque tous les jours* ». Puis elle ajoute : « *la deuxième priorité c'est d'habiller mon fils, je ne vais jamais au marché, je ne m'habille plus. Mon enfant passe en premier. Et puis pour son anniversaire, je lui ai acheté un MP3, je ne peux pas lui refuser...* ». Ainsi, malgré les restrictions habituelles, d'autres dépenses apparaissent finalement aussi comme essentielles pour ces familles en difficulté, souvent, c'est le cas ici, celles qui peu-

vent satisfaire leurs enfants au même titre que les enfants de familles plus aisées.

Les priorités ainsi définies de manière à la fois objective et subjective s'ajoutent plus qu'elles ne se hiérarchisent, et souvent se concurrencent. Il ne s'agit pas tant de savoir quel volume et quelle place accorder aux différents postes que **de savoir quand et comment effectuer les dépenses jugées nécessaires**. Pour les ménages les plus précarisés, les priorités entrent souvent en concurrence les unes avec les autres.

C'est ce qu'explique un responsable de la gestion locative d'un organisme HLM : « *en créant des postes de conseillères en économie sociale et familiale et en intervenant très rapidement dès le premier retard de paiement, nous ne faisons souvent que changer l'ordre de priorité dans les dépenses, et nous conduisons ainsi les locataires à régler d'abord leurs dépenses de logement* ».

C'est ce que nous explique aussi une conseillère à propos d'un couple de chômeurs : « *En fait, soit ils payaient la mutuelle soit ils payaient le loyer ! Il y avait tellement de choses à payer, il fallait faire un choix. Il n'était même pas possible de subvenir à tous les besoins primaires. A 55 ans, le monsieur va travailler chez sa fille qui le rémunère pour le montant du loyer* ».

Cette femme divorcée explique, elle aussi, les tiraillements auxquels elle est régulièrement confrontée : « *actuellement, je paye en priorité le loyer, l'EDF, l'assurance, et après la pharmacie, la nourriture, et si je peux les habits... Les factures pour l'école, il va falloir que je demande de l'aide à mon mari, je ne m'en sors pas toute seule. Là, ma fille a besoin d'une paire de chaussures, mon fils aussi. J'ai dit à mon mari, j'ai déjà acheté le pantalon, le T-shirt et j'ai payé le coiffeur pour ma fille, maintenant c'est à ton tour de payer...* ». Elle n'a plus de téléphone fixe parce que cela coûte trop cher et achète quand elle le peut des cartes pour son portable : « *là, ça faisait plus d'un mois que je n'avais pas mis d'argent* ».

Autre exemple : celui d'un homme seul vivant de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), avec 420 euros par mois : « *ce mois-ci, je n'ai pas pu payer le loyer en entier, sur les 210 euros que je dois, je n'ai payé que 190 euros. J'ai été aussi à l'EDF, j'essaie de payer au moins une partie pour ne pas être coupé. J'ai déjà été embêté avec eux, maintenant je préviens quand je ne peux pas payer la totalité* ». Il doit aussi aller à la banque « *laisser 20 euros sur le compte pour ne pas qu'il soit bloqué* ». Tout en essayant de prévenir certains ennuis par des démarches régulières, il gère aussi son budget avec un certain fata-

lisme : sans pis pour certaines factures qui arrivent quand il n'y a plus d'argent ! Son logement n'est plus assuré depuis plusieurs mois, il a laissé de côté la dernière facture ainsi que les lettres de relance qui ont suivi, « *quand il n'y a plus d'argent, on ne peut plus payer et puis c'est tout* ». Et il n'a pas toujours non plus de quoi acheter à manger... « *Les enfants sont venus manger dimanche dernier. C'était la fin du mois, j'ai dit : je suis embêté, ils viennent et je n'ai pas touché mon argent. Heureusement, le voisin du cinquième m'a avancé un gros poulet fermier et une salade... Ce matin, j'ai touché mon allocation, on a fait des courses : à manger, des cigarettes et on a remboursé ce qu'on devait au voisin* ».

Ainsi, dans la nécessité de jongler avec toutes les contraintes et toutes les dépenses nécessaires, les ménages se retrouvent au cœur de tensions et de contradictions qui rendent très difficile la gestion de leur budget.

Une gestion "impossible" de la précarité

Lorsque l'on échange aussi bien avec les bailleurs sociaux qu'avec les ménages, le sentiment est que ces derniers semblent assez perdus dans leurs difficultés financières, restant souvent dans des modes de gestion de leur budget relativement approximatifs, au jour le jour, sans capacité à anticiper. Il serait cependant réducteur de penser qu'ils ne tentent pas de maîtriser ou de redresser leur situation, car ce n'est pas si simple. On peut même penser que ces ménages qui vivent dans l'incertitude du lendemain développent une capacité de gestion dont seraient incapables de faire preuve bien des ménages aux ressources plus élevées.

Entre gestion au jour le jour et gestion des risques

La gestion au jour le jour n'est pas pour autant totalement laissée au hasard, mais relève d'une **hiérarchisation des priorités de paiement**, établie **selon les risques et désagréments encourus en cas de non-paiement**. Ainsi, le paiement du loyer, dont le retard ne se traduit jamais par une expulsion immédiate, n'est pas toujours jugé comme prioritaire, malgré l'importance symbolique primordiale qui est attachée à ce poste. Cela dépend des difficultés du moment, de l'ampleur des dettes accumulées : il est parfois jugé plus opportun de payer d'abord l'EDF ou l'eau pour éviter une coupure, ou de payer la mutuelle quand les problèmes de santé ou de dents obligent à de lourdes dépenses.

Souvent les remboursements de crédits sont payés prioritairement au loyer (ou même parfois aux dépenses de nourriture), soit parce qu'ils sont prélevés directement, soit en cas de dettes parce qu'il est difficile de résister aux injonctions de certains organismes de recouvrement, comme nous l'explique une conseillère en économie sociale et familiale : « *les ménages ne savent pas toujours faire face. Toutes les sociétés de recouvrement harcèlent les familles : c'est celui qui appelle tous les jours qui est payé. Ils ont peur donc ils payent, et après il arrive qu'ils n'aient plus rien pour acheter à manger* ».

Dans la pratique, certains comportements peuvent paraître contradictoires. Les ménages s'organisent le plus souvent de manière relativement rigoureuse pour les dépenses quotidiennes et les dépenses de base, cherchant à limiter les frais et trouver les prix les plus bas, aussi bien sur les dépenses d'alimentation, de vêtements ou de cigarettes... C'est ainsi qu'ils ont tous le sentiment de « faire très attention ». Par contre, c'est la gestion du budget, l'anticipation de l'ensemble des dépenses mensuelles qui est souvent plus aléatoire. Et semble-t-il, **plus il est difficile d'assurer toutes les dépenses quotidiennes du ménage, moins les charges fixes et les factures peuvent être anticipées.** L'absence fréquente de mensualisation des paiements ne facilite pas les choses, mais quand la somme des charges dépasse le niveau des ressources, ce n'est pas la pratique de la mensualisation et du prélèvement qui suffit à résoudre les problèmes.

La gestion au jour le jour est souvent la seule solution pour les plus pauvres et les plus précarisés. En dépensant ainsi au fur et à mesure des besoins, le pouvoir d'achat des ménages suit une courbe en dent de scie où les débuts de mois sont plus faciles et les fins de mois toujours difficiles, parfois sans plus d'argent du tout. Le même système fonctionne souvent aussi pour le paiement des factures, qui sont payées au fur et à mesure de leur arrivée et tant qu'il y a de l'argent sur le compte. Dans ces conditions, les retards ou les dettes s'accumulent rapidement sur différents postes.

Comment gérer le trop peu ?

Les ménages ne sont pas toujours vraiment responsables de certaines situations de retard de paiement ou de dettes. Dans de nombreuses situations précaires, le moindre imprévu fragilise, et les processus d'endettement ne sont pas forcément liés à des crédits "inconsidérés" ou à une surconsommation. Il arrive que des familles prennent des crédits à la consommation pour acheter à manger, pour racheter la cuisinière qui vient de lâcher ou un lit pour le petit dernier, pour faire répa-

rer la voiture, indispensable pour se rendre au travail... Se mêlent ainsi dépenses de consommation courantes et dépenses exceptionnelles impossibles à différer, même si elles doivent mettre le budget familial en péril.

Face à cette récurrence de situations insurmontables pour assurer les strictes dépenses de survie, face à l'insuffisance chronique de ressources pour simplement finir le mois, et parfois à l'impossibilité de rembourser les crédits à la consommation, les solutions sont limitées. Les plus précaires peuvent être aidés par le FSL-maintien, qui permet alors d'arrêter la procédure d'expulsion en cours, tandis que les dossiers de surendettement et les plans d'apurement qui s'ensuivent permettent dans de nombreux cas d'assainir les situations. Mais cela ne garantit en rien que des ménages sur le fil du rasoir pourront durablement restaurer l'équilibre de leur budget.

Avec un reste à vivre à la fois restreint et contraint, comment gérer « le trop peu » ? Les ménages en difficulté, sous la pression des priorités multiples qui se cumulent, définissent l'ordre des dépenses à traiter dans le cadre d'une « gestion des risques », le paiement du loyer n'étant pas forcément prioritaire, malgré ce qui est souvent annoncé dans un premier temps.

Les aides personnelles au logement victimes d'un mauvais procès

Indispensables pour les ménages, puisqu'elles permettent à 6 millions d'entre eux de faire face à leurs dépenses de logement, les aides personnelles au logement font pourtant l'objet d'une remise en cause qui prend appui sur diverses réflexions et analyses. Trois critiques leur sont plus particulièrement adressées :

- elles représentent un coût important pour la collectivité,
- elles contribueraient à l'augmentation des loyers,
- elles ne sont pas équitables.

Soulignons d'emblée que ces critiques ne sont partagées ni par les locataires et leurs représentants, ni par les bailleurs, qu'ils soient privés ou publics, ceux-ci pointant davantage, lorsqu'ils critiquent le système des aides au logement, leurs insuffisances et la perte de leur pouvoir solvabilisateur. Les critiques que nous évoquons ici émanent de ceux qui se préoccupent légitimement de l'efficacité sociale des aides publiques, mais aussi de ceux qui cherchent à préserver les finances publiques et à réduire les dépenses sociales, de ceux qui pensent que les aides personnelles troublent le jeu de la libre concurrence et créent des rentes de situation, ainsi que de ceux qui pensent que le logement est finalement un bien comme un autre et que le déploiement des règles du marché créera naturellement un équilibre entre l'offre et la demande. Autant de positions qui ne sont pas celles de la Fondation Abbé Pierre mais qu'il faut prendre au sérieux pour les réfuter, avant qu'elles ne minent un des leviers de la mise en œuvre du droit au logement. Pourquoi une telle remise en cause des aides personnelles au logement, qui constituent une des aides les plus redistributives, ne s'accompagne-t-elle pas d'une critique radicale des incitations fiscales qui, en réduisant la capacité d'intervention de la collectivité au bénéfice des plus aisés, contribuent au délitement de la solidarité nationale ? Il est sans doute plus facile à certains d'instruire le procès des aides que d'ouvrir la réflexion sur la nécessaire adaptation de l'offre aux capacités financières des ménages.

Première critique adressée aux aides personnelles au logement : **elles représentent un coût important pour la collectivité**. Près de 14 milliards ont effectivement été distribués, en 2004, aux locataires et proprié-

taires occupants à revenus modestes pour les aider à supporter le coût de leur logement. Leur progression constante depuis un quart de siècle, qui n'avait pas été prévue par les promoteurs de la réforme du financement du logement de 1977, peut être imputée à la dégradation de la situation économique des ménages, mais aussi à diverses mesures qui ont contribué, surtout depuis le début des années 90, à élargir le périmètre des aides et à accentuer leur caractère universaliste.

Pour enrayer leur augmentation, dans un souci de préservation des finances publiques, diverses mesures ont été prises, qui tendent à les concentrer sur les ménages les plus modestes, et leur actualisation ne suit pas l'évolution des loyers et des charges liées à l'occupation d'un logement. L'insuffisante revalorisation des barèmes, due notamment aux gels et aux sous-actualisations systématiques de ces dernières années, entraîne une importante perte de pouvoir d'achat pour les ménages, que nous avons évaluée à environ 8% pour les trois dernières années. Cette baisse de l'effet solvabilisateur des aides personnelles concerne particulièrement les ménages pauvres, mais aussi ceux qui ont des revenus proches des seuils d'exclusion. Coûteuses pour les finances publiques, les aides sont pourtant insuffisantes pour les ménages confrontés à une progression des loyers supérieure à celle de leurs revenus. Ce qui est donc en question, au-delà d'une approche purement financière, c'est **l'écart insupportable pour les ménages entre l'évolution des loyers et celle des aides personnelles au logement.**

Mais ce qui est plus fondamentalement en question, c'est l'incapacité de la puissance publique à maîtriser l'évolution des loyers et à réguler le marché. En ce sens, les aides à la personne n'ont pas d'impact, puisqu'elles représentent un mode d'intervention a posteriori qui n'agit pas sur l'offre de logement mais tend à réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages. La prise en compte de leurs limites doit conduire à reposer la question de l'équilibre entre les aides à la pierre et les aides à la personne, de façon à produire une offre de logement accessible compatible avec le niveau de ressources des ménages.

Une autre critique adressée au système des aides personnelles au logement consiste à souligner leur rôle inflationniste. **Elles contribueraient à la hausse des loyers.** Ce constat recouvre sans doute une part de vérité, notamment au moment du bouclage des aides au logement et de leur extension à la population étudiante au début des années 90. Elles ont pu alors constituer un effet d'aubaine pour des propriétaires avertis de la situation qui n'ont pas hésité à proposer des hausses de loyer au prétexte que la charge pour le locataire ne serait pas alourdie. Il est plus difficile d'imaginer que les aides personnelles au logement

contribuent à l'augmentation des loyers des ménages pauvres. S'ils occupent des logements locatifs privés relativement chers (le loyer mensuel est, selon l'enquête logement 2002, de 345 euros pour un ménage pauvre, de 346 euros pour un ménage modeste et de 473 euros pour les autres ménages¹⁵), cette situation a sans doute plusieurs explications. Les ménages disposant d'un faible budget ne peuvent habiter au centre des agglomérations qu'à condition d'occuper des petits logements qui sont justement les logements les plus chers au mètre carré. Une autre explication réside probablement dans la forte mobilité des ménages pauvres. En raison de l'instabilité de leur situation, du caractère irrégulier de leurs ressources, ils sont amenés à déménager plus fréquemment que les autres ménages et supportent alors pleinement l'effet des loyers de relocation qui sont bien supérieurs aux loyers moyens. C'est ainsi que parmi les personnes qui se sont adressées au Secours Catholique en 2004, le tiers d'entre elles avait changé de logement depuis moins de 6 mois, et 44% depuis moins d'un an. Finalement, dans le contexte des années 90 marqué par une très forte augmentation des loyers, les ménages pauvres qui occupent de petits logements et connaissent une forte mobilité ont été les plus pénalisés.

Cette critique adressée aux aides personnelles au logement en les rendant responsables de la hausse des loyers est par ailleurs démentie par les faits. La revalorisation des aides a été insignifiante entre 1993 et 1997 (une seule année sur quatre) et nulle entre le 1^{er} juillet 2003 et le 1^{er} septembre 2005, et pourtant les hausses de loyers n'ont ni cessé, ni même ralenti durant ces périodes, bien au contraire. Le lien de causalité entre distribution des aides personnelles au logement et hausse de loyer n'est donc pas évident, puisqu'on devrait enregistrer une stabilisation des loyers quand les aides n'augmentent pas. Or tel n'est pas le cas. La question du lien entre le niveau des aides et celui des loyers doit d'ailleurs être relativisée car elle ne se pose pas de la même façon suivant les catégories d'aides (APL et AL) et suivant la nature du parc (public, privé). Dans le parc conventionné essentiellement public, qui ouvre droit à l'APL, le mode de fixation des loyers est réglementé et 80% des logements ont des niveaux de loyer inférieurs aux plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL. S'il y a un lien entre les deux c'est dans la recherche d'un ajustement des loyers HLM sur le plafond APL qu'il faut le chercher, de façon à ce que les ménages soient mieux solvabilisés (c'était d'ailleurs là une des finalités du passage du PLA au PLUS en 1999). Dans le parc privé, hors la faible part de logements conventionnés suite à des travaux subventionnés, le régime des loyers est libre et 37% seulement des logements avaient, en 2000, des loyers inférieurs au loyer plafond pris en compte pour le calcul de l'ALF ou

15 Source : enquête logement 2002 et USH.

de l'ALS. L'emballement des loyers auquel nous avons assisté résulte d'abord d'une absence de régulation de ceux-ci dans un contexte de marché immobilier particulièrement tendu et non de l'évolution des aides (hormis le cas spécifique des étudiants au début des années 90), les loyers libres ayant augmenté à un rythme qui n'a rien à voir avec la faible progression des aides.

Finalement, les aides personnelles au logement ont permis d'injecter dans l'économie immobilière 14 milliards d'euros pour la seule année 2004, de garder dans le marché 6 millions de consommateurs et finalement de contribuer à la mise en œuvre du droit au logement. L'enjeu qu'elles représentent est donc considérable. Imagine-t-on ce qui adviendrait si elles étaient purement et simplement supprimées ?

Enfin, pointe une autre critique à propos des aides personnelles au logement. **Elles ne seraient pas équitables**, puisqu'elles confèreraient aux locataires du secteur HLM un avantage de consommation par rapport aux locataires du secteur privé. Dans un article paru dans *Economie et Statistiques* il y a déjà quelques années¹⁶, les auteurs s'interrogent sur le bénéfice qu'ont les locataires à être logés dans des logements qui ont fait l'objet d'une subvention de l'Etat. Les loyers du parc HLM sont effectivement plus faibles que ceux du secteur privé et les uns et les autres relèvent de deux régimes distincts pour leur fixation : un régime encadré pour les loyers HLM, une logique de marché faiblement réglementée pour ceux du secteur libre. En calculant un loyer de marché pour les logements HLM, les auteurs arrivent à la conclusion que leur valorisation confère aux locataires du parc public un avantage d'environ 150 euros par mois. Pour les auteurs, les locataires du secteur HLM « *bénéficient ainsi d'une rente de situation* », et se pose un problème d'équité puisque « *l'existence des HLM induit, au sein des populations ayant les mêmes revenus, des distorsions de niveau de vie très importantes* ».

Une telle appréciation ne prend pas en compte toute la dimension du problème et est même tendancieuse. Elle compare des parcs locatifs qui ont des fonctions différentes. Le parc locatif privé a essentiellement une fonction d'accueil et, de fait, de nombreux ménages pauvres y résident, mais c'est un parc qui connaît une mobilité importante, notamment en direction du parc HLM. Quand un locataire quitte le parc HLM pour accéder à un logement locatif privé, deux font le chemin inverse. Le parc social accueille ainsi de plus en plus de ménages pauvres et modestes qui n'ont pas d'autre choix, et l'effort financier fait par la collectivité publique pour limiter les loyers constitue le moyen de mettre

16 Le Blanc D., Laferrère A. et Pigois R., 1999, « Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », *Economie et Statistiques*.

effectivement en œuvre le droit au logement. Cette appréciation relative à l'équité de traitement des locataires ne prend pas davantage en compte le fait que le parc locatif privé est lui aussi fortement aidé, sans que cela se traduise par une contrepartie sociale. Faut-il pointer l'avantage de consommation accordé aux locataires du parc HLM dont la construction a été subventionnée, ou plutôt s'étonner que les avantages accordés aux bailleurs privés, notamment à l'occasion de la constitution de leur patrimoine ou pour son amélioration, n'aient aucun effet sur les loyers et qu'ils bénéficient ainsi d'un avantage de consommation certain par rapport à ceux qui n'ont pas de patrimoine locatif ?

Nous rejoignons là une critique plus générale portée par le secteur associatif et l'USH sur **l'absence de prise en compte de la dépense fiscale** dans le domaine du logement, ce qui exclut le tiers de l'intervention de l'Etat de toute évaluation (environ 7 milliards d'euros sur 25, pour les aides « directes », et 9,2 milliards sur 27 si l'on ajoute les compensations d'exonérations, la TVA minorée, les allègements de droits de succession). **Ainsi, selon l'USH, l'effort de l'Etat en matière d'aide à la production de logement social dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale sera de 500 millions d'euros par an, alors que les aides fiscales à l'investissement locatif (Périssol, Besson, Robien) ont représenté un peu plus de 2 milliards d'euros en 2002. Ne pas chercher à en évaluer les effets nous semble tout à fait anormal.**

Pour autant, même si la Fondation Abbé Pierre ne reprend pas à son compte les critiques adressées au système des aides personnelles au logement, elle ne plaide pas pour le maintien en l'état de la situation. Ne serait-ce que parce qu'il faut restaurer le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. Mais il faut aussi qu'elles conservent un caractère universaliste, et on ne peut que déplorer qu'elles aident insuffisamment les ménages modestes aux ressources proches des revenus d'exclusion et que la limitation de leur périmètre élargisse le cercle de ceux qui se retrouvent en situation de précarité. Dans ce sens, il serait sans doute hasardeux de fusionner les aides à la personne avec d'autres aides sociales dans une allocation unique et de rompre ainsi le lien existant entre l'aide personnelle et le logement, sauf à réduire la politique sociale du logement à une intervention qui se concentrerait uniquement sur les plus pauvres et les exclus et laisserait la plus grande partie des demandeurs de logement sous la dépendance du marché. Si disparaît le principal levier d'intervention de la puissance publique pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités financières des ménages, ou si son rôle est minoré, il faudra renoncer à toute possibilité de conduire une politique sociale du logement. **La limitation des aides à la personne relève davantage d'un souci de réduire la dépense publique et de casser ainsi un thermomètre qui mesure l'écart entre**

les ressources des ménages et le coût du logement, que d'une volonté d'agir sur la fièvre qui s'est emparée des loyers. La conduite d'une politique sociale du logement appelle un juste équilibre entre les aides personnelles et les aides à la construction. Au fond, le débat sur les aides personnelles au logement souligne que l'enjeu central est celui du développement d'une offre de logement accessible correspondant à la demande sociale, qui passe par le soutien à la construction locative sociale et par une maîtrise des loyers - ce qui n'implique pas pour autant leur blocage - et donc par une régulation du marché du logement.