

> Novembre 2017, page 9

LES PIÈGES DE L'AIDE AU LOGEMENT

Une torpille contre l'habitat social

Des milliers de personnes ont manifesté partout en France, le 14 octobre, pour s'opposer à la réforme des aides personnalisées au logement (APL) prévue par le gouvernement de M. Édouard Philippe. En se focalisant sur le système des APL, le débat occulte le second pilier des politiques d'habitation : les aides à la pierre, qui ont prouvé leur efficacité pour combattre le logement cher.

PAR CLAIRE LÉVY-VROELANT



S E L C U K

RAREMENT réforme des politiques du logement aura suscité une telle opposition. Déjà, à l'été, l'annonce d'une diminution des aides personnalisées au logement (APL) (1) de 5 euros par mois et par bénéficiaire avait déclenché une condamnation quasi unanime. Le premier ministre lui-même, M. Édouard Philippe, a finalement dû convenir qu'adopter cette «*mesure de rabot*» n'était «*pas intelligent*» (BFM TV, 24 août 2017) ; elle n'était selon lui qu'une disposition d'urgence, en attendant un plan logement plus ambitieux.

Le contenu de ce nouveau projet a été dévoilé fin septembre. Dans l'espoir de diminuer le coût des APL de 1,4 milliard d'euros, le gouvernement prévoit de baisser de 50 à 60 euros par mois leur montant pour tous les locataires du parc social (soit environ la moitié des bénéficiaires), à charge pour les organismes HLM (habitation à loyer modéré) de compenser cette diminution en baissant d'autant leurs loyers. Au congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui s'est tenu à

Strasbourg du 26 au 28 septembre et a réuni plus de sept cents bailleurs de toute la France, le ministre de la cohésion des territoires s'est fait hué quand il a affirmé que «*[la réforme] était devenue nécessaire car les APL coûtent 18 milliards d'euros*». Un collectif s'est également constitué, rassemblant une gamme inédite d'acteurs — des syndicats, des bailleurs sociaux, des associations de locataires, d'étudiants ou de défense des mal-logés, etc. — autour du mot d'ordre : «Vive l'APL».

Les raisons de juger sévèrement les politiques du logement ne manquent pas. Alors que la France figure parmi les pays occidentaux où les prix de l'immobilier sont les plus élevés, les pouvoirs publics consacrent au logement près de 50 milliards d'euros par an, soit 2 % du produit intérieur brut (PIB), sans parvenir à combler l'inadéquation entre l'offre et la demande. D'après les derniers chiffres de la Fondation Abbé Pierre, le pays compte quatre millions de mal-logés, et douze millions de personnes se trouvent fragilisées par des difficultés liées à l'habitat (précarité énergétique, locataires en impayés de loyer...) (2). Le taux d'effort des ménages — la part de leurs revenus qu'ils consacrent à leur domicile —, inférieur à 10 % dans les années 1960, dépasse aujourd'hui 18 %, avant impôts, tous statuts (propriétaires et locataires) confondus et sans compter les charges (3). Il frôle les 30 % pour les locataires du parc privé et atteint 24,1 % pour les locataires de logements sociaux, APL déduites. Depuis quinze ans, les ménages à revenus modestes ont vu leurs dépenses d'habitation progresser de 51 %, contre 40 % pour les ménages aisés (4).

Si l'attention se focalise sur le dispositif des APL, la politique du logement française repose en fait, depuis l'après-guerre, sur deux piliers : le premier — l'aide à la pierre — vise à constituer une offre de logements suffisante en quantité comme en qualité ; le second — l'aide à la personne, et notamment les APL — s'efforce de soulager la charge financière pesant sur les ménages pour accéder à une habitation et s'y maintenir.

Les APL font-elles augmenter les loyers ?

Or certaines de ces aides sont plus visibles que d'autres. Tandis que les APL constituent des décaissements nets, pour un coût total avoisinant 20 milliards d'euros, les aides à la pierre (environ 30 milliards d'euros), surtout orientées vers le marché privé, se déclinent en avantages fiscaux et en taux préférentiels ; elles sont donc des «manques à gagner» pour l'État. Si plusieurs de ces avantages s'adressent aux bailleurs sociaux (comme les prêts à bas taux et à long terme consentis par la Caisse des dépôts et consignations), beaucoup sont destinés aux ménages et aux promoteurs privés, afin de doper le marché locatif. Ces aides visant à stimuler la construction en échange de ristournes d'impôt se superposent de gouvernement en gouvernement ; on a ainsi vu apparaître au cours des dernières décennies les dispositifs Robien (2003), Scellier (2008), Duflot (2014) ou encore Pinel (2015).

L'importance relative accordée aux aides à la pierre et à la personne a largement évolué au fil du temps. Après la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics s'attachent essentiellement à soutenir la construction. La France traverse alors une crise aiguë du logement. En 1954, au moment où l'abbé Pierre lance son fameux appel en faveur des «couche-dehors», moins de la moitié des habitations du pays disposent de l'eau courante, 25 % sont surpeuplées, et la construction neuve dépasse à peine cent mille unités par an.

Pour combler les besoins non satisfaits par le marché, l'État se lance dans une politique d'investissement massif, en particulier dans le logement social, pour lequel il met également à contribution le secteur privé. Depuis 1953, les entreprises de plus de dix salariés doivent consacrer 1% de leur masse salariale à l'édification de logements sociaux. Pendant vingt ans, la production ne cesse de croître, atteignant le pic de 550 000 nouvelles unités en 1972, dont près de 140 000 HLM. C'est durant ces deux décennies que s'est constitué l'essentiel du parc social actuel.

Le basculement vers l'aide à la personne intervient à la fin des années 1970. Tandis que les besoins quantitatifs semblent rattrapés, l'État choisit de se désengager de l'aide aux constructeurs pour passer la main à la promotion privée et à l'aide directe aux ménages. En 1977, le premier ministre Raymond Barre instaure les APL. «*La pièce centrale du nouveau dispositif proposé est l'institution d'une aide personnalisée au logement qui compensera la diminution des aides à la pierre*», explique l'exposé des motifs de la loi Barre. La croissance économique s'établit alors à 2,9% par an, et le gouvernement table sur une hausse continue du pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes qui leur permettrait de sortir rapidement du système des APL.

Mais la situation économique se détériore. À partir du milieu des années 1980, le désinvestissement public dans les aides à la pierre provoque une chute du nombre de mises en chantier. Parallèlement, à mesure que le pouvoir d'achat des classes populaires s'érode et que le nombre de foyers éligibles augmente, le budget des APL s'envole. D'après la Cour des comptes, les aides à la pierre ont ainsi baissé (en francs constants) d'un tiers entre 1980 et 1993 quand, dans le même temps, les aides à la personne ont été multipliées par 3,6 (5). Cette augmentation s'explique notamment par les réformes dites «de bouclage», qui ont permis à de nouvelles populations (locataires de HLM, étudiants, etc.) de bénéficier des APL, et par l'unification des barèmes dans le secteur locatif, qui s'est traduite par un alignement vers le haut des montants versés. En 2017, plus de six millions de ménages touchent une APL, pour un montant mensuel moyen de près de 300 euros par mois.

Outre leur coût, les APL font l'objet de diverses critiques plus ou moins fondées. Tandis que la Cour des comptes met en avant leur caractère dissuasif sur la reprise du travail — toute augmentation de revenu entraînant une baisse du montant de l'allocation —, une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) parue en novembre 2014 insiste sur leur caractère inflationniste, qui serait responsable d'une partie de la hausse des loyers, laquelle nécessiterait à son tour une augmentation des aides. En d'autres termes, les APL alimenteraient la spirale du renchérissement immobilier au profit des propriétaires bailleurs.

Divers travaux confirment ce phénomène pour les années 1980 et le début des années 1990, au moment de l'augmentation massive du nombre de bénéficiaires. Mais cette règle ne semble plus s'appliquer ensuite. «*La reconnaissance [du] caractère inflationniste des aides personnelles reste aujourd'hui débattue au sein des principales administrations concernées*», admet, en 2015, un rapport présenté au Sénat (6). Selon les acteurs du secteur HLM, la hausse des loyers résulte non seulement d'un déficit de l'offre, notamment sociale, mais également d'un «effet qualité» (augmentation de la taille des logements, meilleur confort, entretien des bâtiments...) qui n'est pas assez pris en compte dans les études. Et, même en admettant qu'il existe un effet inflationniste, une diminution du montant des APL provoquerait-elle mécaniquement une baisse des loyers? C'est peu probable au niveau national, et franchement irréaliste dans les zones en tension, où la demande excède l'offre. Or une telle baisse aurait des conséquences très concrètes pour les ménages à revenus modestes : en permettant de diminuer le taux d'effort des allocataires

de 35,8 % à 19,5% (7), les APL se sont imposées comme l'un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté.

Loin de chercher à corriger les failles du système des APL, les réformes envisagées ces dernières années n'ont visé que des économies budgétaires. Pour ne citer que les plus récentes, le président Nicolas Sarkozy envisage en 2010 d'interdire le cumul entre l'APL pour les étudiants et la demi-part fiscale dont bénéficient leurs parents ; il doit reculer devant la bronca des associations d'étudiants et de familles. Cinq ans plus tard, M. François Hollande prévoit de supprimer les APL aux étudiants dont les parents disposent de revenus confortables ; il fait machine arrière. Puis revient à la charge un an après, avec succès : les allocataires qui disposent d'une épargne hors emprunt supérieure à 30 000 euros voient le montant de leur aide diminuer.

Comme les précédentes, la réforme envisagée par le président Emmanuel Macron est avant tout guidée par un souci de restriction budgétaire. Elle n'en présente pas moins un caractère inédit, par son ampleur et par sa cible : il ne s'agit plus de faire porter le poids des coupes à des bénéficiaires jugés illégitimes, mais de mettre à contribution les bailleurs sociaux. Un choix pour le moins paradoxal : le gouvernement justifie à son tour la nécessité d'une réforme des APL par leur effet inflationniste, mais il s'attaque au secteur HLM, où les loyers sont contrôlés. Pour les bailleurs, le manque à gagner serait de 1,4 milliard d'euros, soit les trois quarts de leurs capacités d'investissement dans la production de logements neufs ; 250 000 emplois dans le bâtiment et les travaux publics (BTP) s'en trouveraient menacés (8). Le gouvernement propose de compenser en autorisant les bailleurs à augmenter les surloyers pour les locataires dont les revenus dépassent les plafonds — ce qui sera largement insuffisant — et à vendre une partie de leur parc. On parle de quarante mille unités vendues par an, contre huit mille actuellement. Dans les allées du congrès de l'USH, l'objectif est jugé irréaliste : pour vendre, il faut des acheteurs, et les organismes HLM peinent déjà à atteindre leurs quotas.

Si le coût des APL s'est envolé, c'est avant tout parce que les revenus des ménages n'ont pas suivi l'inflation immobilière. Le dispositif des aides au logement souffre des dysfonctionnements du système, et non l'inverse. Seule la combinaison d'une augmentation du pouvoir d'achat et de l'offre de logements abordables peut rompre le cercle vicieux de la hausse des loyers et des dépenses publiques. En dépit de ses défauts, il est très périlleux de déstabiliser le système des APL sans s'attaquer au logement cher. Pour cela, ce ne sont pas les idées qui manquent, mais la volonté politique.

CLAIRE LÉVY-VROELANT

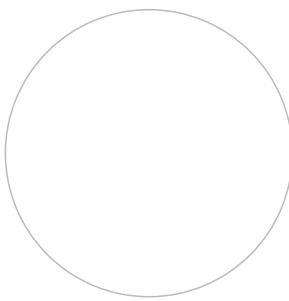
Professeure de sociologie à l'université Paris-VIII. A notamment coordonné, avec Christian Tutin, *Le Logement social en Europe au début du xxie siècle. La révision générale*, Presses universitaires de Rennes, 2010 ; auteure de *L'Incendie de l'hôtel Paris-Opéra. Enquête sur un drame social*, Créaphis, Grane, qui paraît le 9 novembre.

(1) Les aides à la personne regroupent trois aides distinctes : l'APL (la plus importante), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF). Par abus de langage, on désigne souvent ces trois aides sous le nom « APL ».

(2) « [L'état du mal-logement en France 2017](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/22e_rapport_etat_du_mal-logement_en_france_2017_-_fondation_abbe_pierre.pdf) [http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/22e_rapport_etat_du_mal-logement_en_france_2017_-_fondation_abbe_pierre.pdf] » (PDF), rapport annuel no 22, Fondation Abbé Pierre, Paris, 2017.

(3) « Vue d'ensemble, conditions de vie », dans « [France, portrait social, édition 2013](https://www.insee.fr/fr/statistiques/1288298) [https://www.insee.fr/fr/statistiques/1288298] », Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Paris, 2013.

- (4) « Les conditions de logement en France, édition 2017 [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2586377/LOGFRA17.pdf>] » (PDF), Insee, 2017.
- (5) « Enquête sur le logement », tome I, « Les aides au logement dans le budget de l'État, 1980-1993 [<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1698>] », Cour des comptes, juin 1994.
- (6) « Les aides personnelles au logement. Communication à la commission des finances du Sénat [<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150916-rapport-APL.pdf>] » (PDF), Cour des comptes, juillet 2015.
- (7) « Évaluation des aides personnelles au logement [<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article271>] », Inspection générale des affaires sociales (IGAS), mai 2012.
- (8) Cf. « APL : le mouvement HLM fixe une “ligne rouge” au gouvernement [http://www.lemonde.fr/logement/article/2017/09/26/apl-le-mouvement-hlm-fixe-une-ligne-rouge-au-gouvernement_5191719_1653445.html] », LeMonde.fr, 26 septembre 2017.



Écouter cet article

13:07 • Lu par ARNAUD ROMAIN

[TÉLÉCHARGER LE FICHIER MP3](#) [TOUTES LES LECTURES](#)

Mot clés: État Ville Logement Inégalités Protection sociale France