

Les aides personnelles au logement : 18 milliards au service du droit au logement

par Bernard Lacharme – Président de l'Association DALO – juillet 2017

Les aides personnelles au logement, c'est 18,2 Md€ en 2016 dont 15,4 Md€ à la charge de l'Etat. En 2015, ce sont 6,5 millions de ménages qui en ont bénéficié, un sur cinq ! C'est un montant mensuel moyen de 228€.

De la politique familiale à la solidarité : 70 ans d'aide personnelle au logement

J'emploierai ici l'expression « aides personnelles au logement » pour simplifier. Il y a en réalité trois types d'aide :

- l'allocation logement familiale ou ALF
- l'allocation logement sociale ou ALS
- l'aide personnalisée au logement ou APL.

On peut oublier aujourd'hui cette distinction puisque les trois ont le même barème¹. La différence la plus notable est que l'APL est systématiquement versée en tiers-payant, donc au propriétaire, alors que les allocations logement sont en principe versées au locataire, sauf volonté expresse de celui-ci ou situation d'impayé.

Un petit retour sur l'histoire : la première aide fut l'allocation logement familiale, créée par la loi de 1948. Cette loi est, à tort, associée à l'idée de blocage des loyers. En réalité elle fut au contraire une loi de libéralisation des loyers, lesquels étaient bloqués depuis la première guerre mondiale. La loi de 48 a organisé la sortie du blocage et c'est en raison de l'impact des hausses qui allaient en résulter que le législateur y a placé la création de la première allocation logement : elle visait exclusivement les familles avec enfants à charge et elle était conditionnée à des critères de décence du logement.

L'allocation logement sociale fut créée en 1971. Elle concernait à l'origine les personnes âgées de plus de 65 ans, les adultes handicapés et les jeunes travailleurs de moins de 25 ans.

L'APL a été créée en 1977. Liée à la signature d'une convention entre l'Etat et le propriétaire, elle impose un plafonnement du loyer. Elle concerne donc prioritairement le secteur Hlm, mais nous verrons que le conventionnement de logements privés est possible, même s'il est, hélas, très peu pratiqué. L'APL s'adresse aussi bien aux familles qu'aux isolés, sans distinction d'âge ou de statut particulier. A l'origine, l'APL avait un barème plus favorable que l'allocation logement. Elle s'appliquait aux logements Hlm à mesure de leur réhabilitation : la hausse des loyers que celle-ci entraînait était compensée, pour les plus pauvres, par le passage de l'AL à l'APL. Aujourd'hui, tous les logements sociaux sont sous le régime de l'APL.

On le voit, si l'APL a, d'entrée de jeu, couvert tout le monde, il n'en allait pas de même pour les allocations logement : les ménages sans enfant qui n'étaient ni jeunes ni vieux ni handicapés étaient supposés travailler et percevoir un salaire leur permettant de faire face à leurs dépenses de logement. Hélas, la réalité sociale et économique est venue contrarier ce postulat. C'est pourquoi l'Etat a progressivement réalisé le « bouclage » des allocations logement : on a en fait élargi les conditions d'accès à l'allocation logement sociale pour qu'elle concerne tous les ménages ne relevant ni de l'allocation logement familiale, ni de l'APL. Les principales étapes ont été conduites au début des années 90 sous l'impulsion de Louis Besson, ministre du logement :

¹ Pour être précis, le barème est commun pour les locataires, qui constituent l'essentiel des bénéficiaires. Les barèmes restent distincts pour l'accession à la propriété et les logements-foyers.

1992, bouclage des aides en région parisienne et dans les DOM
1993, bouclage dans les grandes agglomérations de province
1994, bouclage sur le reste du territoire.

Un élément important à noter dans ce bouclage : il a permis l'ouverture aux étudiants en 1993, dans des conditions sur lesquelles nous reviendrons.

Le financement des aides personnelles a discrètement fait l'objet d'une réforme lourde de menaces

Jusqu'en 2014, le financement des aides au logement reposait en majorité sur des cotisations sociales :

- L'ALF était entièrement financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF),
- L'ALS et l'APL étaient financés par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), lequel était principalement alimenté par :
 - une contribution du FNPF,
 - une cotisation des employeurs introduite lors de la création de l'APL (0,1% de la masse salariale en dessous de 20 salariés, 0,5% au-delà),
 - le budget de l'Etat.

Ce mode de financement a été réformé en deux temps sur les lois de finance 2015 et 2016. Désormais l'Etat prend à sa charge l'intégralité des coûts qui étaient supportées par le FNPF et il compense les diminutions de cotisations des entreprises résultant du pacte de compétitivité. Le financement de l'ensemble des aides au logement passe aujourd'hui par le FNAL. Pour 2016, ses ressources, et donc le coût prévisionnel des aides personnelles au logement, s'établissent à 18 188 M€ dont :

15 385 M€ provenant du budget du ministère du logement
2 657 M€ provenant de la cotisation des employeurs
100 M€ d'Action logement (le « 1% logement »)
45 M€ provenant de l'affectation de la surtaxe sur les plus-values immobilières.

L'Etat porte donc 85% du coût des aides personnelles au logement. Les crédits qu'il y consacre sont passés de 5,1 Md€ en 2014 à 15,4 Md€ en 2016, soit une augmentation de 10 milliards en deux ans !

Ce transfert est passé inaperçu. Il est présenté comme neutre sur les aides personnelles. Certes il s'est accompagné de coups de rabots, mais ceux-ci n'étaient pas les premiers. Les aides personnelles font l'objet d'attaques récurrentes, nous y reviendrons. Cependant le fait qu'elles émargent désormais quasi exclusivement au budget de l'Etat les met plus que jamais dans le collimateur de Bercy. On connaît le procédé : dans un premier temps l'Etat, dans sa générosité, reprend dans son budget les aides puis, dans un second temps, confronté à ses équations budgétaires difficiles, il leur trouve tous les défauts du monde pour justifier de les réduire. D'autres dispositifs de ressources affectées ont subi le même sort : nous évoquerons dans un autre chapitre le budget de l'Anah.

L'aide personnelle au logement conditionne le droit au logement de 6,5 millions de ménages

Le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide au logement est important : 6,5 millions de ménages, c'est un ménage sur 5. A titre de comparaison le nombre de bénéficiaires des allocations

familiales est de 5 millions de familles.

Qui sont ces ménages bénéficiaires ? Essentiellement des locataires².

- les locataires représentent 82,6% des bénéficiaires et perçoivent 87% du total des aides
- les résidents de logements-foyers (les résidences sociales, les foyers pour jeunes, pour étudiants, pour immigrés, les maisons de retraite) représentent 8,8% des bénéficiaires et perçoivent 7% du total des aides ;
- les accédants à la propriété représentent 8,6% des bénéficiaires et perçoivent 6% du total des aides.

Plus de 4 locataires sur 10 perçoivent l'aide personnelle. Une majorité d'entre eux sont des locataires du secteur privé : l'APL locative, qui concerne quasi exclusivement le logement social, représente 41,5% des bénéficiaires tandis que les allocations-logement en représentent 58,5%.

A l'origine l'allocation logement familiale, puis l'APL, ont bénéficié assez largement aux accédants à la propriété. En 1990, ils étaient 918 000. L'évolution des barèmes a réduit ce nombre à moins de 500 000 en 2013. La loi de finances 2015 prévoyait de supprimer purement et simplement les aides personnelles à l'accession. Seuls les nouveaux accédants ayant subi une diminution de ressources de plus de 30% par rapport à celles dont ils disposaient lors de la signature du contrat de prêt auraient pu en bénéficier : autrement dit, l'aide personnelle jouait uniquement un rôle d'assurance chômage mais pas d'outil de solvabilisation permettant à des ménages modestes de s'engager dans une démarche d'accession. Cette mesure aurait dû s'appliquer au 1er janvier 2016. Le législateur l'a supprimée.

Signalons également que les aides personnelles pouvaient bénéficier aux propriétaires non accédants réalisant des travaux d'amélioration. Les statistiques ne les distinguent pas des accédants mais leur nombre était estimé à environ 8000 en 2010, soit pas grand monde³.

Bien sûr, l'aide est accordée en fonction des ressources. Interviennent également dans le barème la zone géographique, le coût du loyer, et la composition du ménage.

Trois zones géographiques sont distinguées : la zone I avec Paris et l'agglomération parisienne (donc la partie centrale de l'Île de France), la zone II avec le reste de l'Île de France et les grandes agglomérations de province, la zone III avec le reste du territoire.

Le niveau du loyer est pris en compte dans la limite d'un plafond qui varie selon la zone géographique et la composition du ménage. Il est par exemple :

- pour une personne seule, de 292,85€ en zone I (Île de France), 255,23€ en zone II (agglomérations de plus de 100 000 habitants) et de 239,21€ en zone III (reste du territoire) ;
- pour une personne ou un couple avec deux enfants, de 457,10€ en zone I, de 402,63€ en zone II et de 371,75€ en zone III.

Au coût du loyer s'ajoute un montant forfaitaire au titre des charges, qui est identique pour les trois zones. À titre d'exemple, il est de 53,27€ et 77,41€ pour un couple avec deux enfants, soit des chiffres bien inférieurs à la réalité des dépenses de charges.

Le barème est dégressif : plus les ressources sont élevées, moins l'aide est importante. Elle devient nulle pour une personne seule dès que ses revenus atteignent le SMIC ; pour un ménage avec deux enfants la limite se situe plutôt autour de 1,8 SMIC.

2 Chiffres du rapport de l'IGAS – mai 2012 – l'efficacité sociale des aides personnelles au logement.

3 Estimation du Compte du logement citée par l'IGAS – mai 2012 – politique du logement.

Malgré son recentrage vers les plus pauvres, l'aide a perdu de sa capacité à réduire leur taux d'effort

On a rappelé l'histoire de la création des aides au logement : d'abord un élément de la politique familiale (ALF), puis un outil de la politique sociale visant des catégories spécifiques de ménages en difficulté (ALS), puis un élargissement progressif avec l'APL et le « bouclage ». Cet élargissement répondait au développement du chômage et de la pauvreté. Nécessitant des moyens supplémentaires, il s'est accompagné d'un recentrage des barèmes qui a exclu les moins modestes des modestes. Ce recentrage s'est fait en pesant sur les deux principaux types de variables de l'actualisation des barèmes : d'un côté le critère de ressources, et de l'autre les coûts pris en compte (le loyer et les charges).

C'est la Cour des comptes qui le dit⁴ : « *L'aide au logement demeure assez également répartie entre les classes d'âge mais elle est aujourd'hui de plus en plus concentrée sur les ménages appartenant aux trois premiers déciles des revenus. Si, à l'origine, les classes moyennes en recevaient une partie, la nécessité de contenir le montant global des aides a conduit à réduire le revenu d'exclusion, c'est-à-dire le niveau de revenu au-delà duquel celles-ci ne sont plus versées. Dans ce contexte, les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus représentent désormais plus de 75 % des bénéficiaires* ». La Cour des comptes relève encore que les aides bénéficient désormais majoritairement à des personnes dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté⁵. Près d'un quart des bénéficiaires perçoivent également le RSA ou une allocation d'adulte handicapé. Seul un bénéficiaire sur trois est salarié.

L'IGAS fait le même constat⁶. Alors que le revenu maximum permettant à un célibataire de percevoir une aide était de 1300€ en 1976, il n'était plus que de 1150€ en 2011. Pour un couple avec deux enfants, la limite est descendue de 2 350€ à 2 150€.

Ce recentrage s'est accompagné de la non prise en compte de l'évolution réelle des coûts du logement. C'est encore l'IGAS qui le dit : « *Ainsi, alors que les loyers des allocataires augmentaient de 32% sur la période 2001-2010, les loyers-plafonds des aides n'étaient revalorisés que de 15%* ». Il en résulte que, alors que 58% des loyers des allocataires étaient au niveau du loyer plafond en 2001, ils étaient plus de 75% en 2012. Sur la même période le forfait charges a été revalorisé de 11% alors que leur montant réel a augmenté d'environ 35%.

On l'a vu, le montant des aides est loin d'être négligeable puisqu'il est en moyenne de 228€ par mois par ménage. Il permet de réduire le taux d'effort de 16 points. Pourtant, l'écart qui s'est creusé entre l'évolution des coûts de loyer et de charges et les barèmes a conduit à augmenter fortement les taux d'effort qui restent supportés par les ménages pauvres. L'IGAS constate que le taux d'effort médian calculé sur le seul loyer passe de 35,8% avant aide à 19,5% après versement de l'aide. En ajoutant les charges, le taux médian après aide s'établit à 30% « *soit la norme maximale communément admise par les bailleurs tant publics que privés, d'un taux d'effort supportable* ». Et d'ajouter : « *L'augmentation des taux d'effort conduit aujourd'hui un nombre important de ménages allocataires à supporter, après aide au logement, un taux d'effort pour le seul paiement de leur loyer difficilement soutenable.* »

L'IGAS estime encore, en se basant sur les chiffres de la CNAF, que près du quart des allocataires

4 Cour des Comptes – juillet 2015 – Les aides personnelles au logement

5 Selon les normes européennes, le seuil de pauvreté se définit comme équivalant à 60% du revenu médian ; cela correspond à 1000€ par mois pour une personne seule ; 14% de la population française sont en dessous de ce seuil.

6 Inspection générale de l'action sociale – 2012 – Evaluation des aides personnelles au logement – calculs DHUP basés sur une actualisation du barème de 1976

supportent des taux d'effort supérieurs à 33%, et que « *parmi ces allocataires dont le taux d'effort dépasse 33%, la moitié supporte des taux d'effort supérieurs à 50%.* ». Ajoutons simplement que lorsqu'on retire 50% sur un RSA ou même sur un SMIC pour se loger, il ne reste pas grand chose pour satisfaire les autres besoins essentiels.

Il conviendrait bien sur de faire la distinction entre les locataires du secteur privé et ceux du secteur social. Si le pourcentage des loyers réels qui se situent au-dessus des plafonds des barèmes est en moyenne de 75%, ce taux s'élève à 90% dans le parc privé et à 52% dans le parc social⁷. Pour le privé, c'est – sauf encadrement – la loi du marché qui fixe les loyers. Pour le parc social, c'est le jeu de la réglementation et des financements apportés à la production. Notons que le taux de 52% de dépassement pose question : tous les loyers des logements sociaux devraient être d'un niveau compatible avec les barèmes des aides. Notons également qu'il y a autant de bénéficiaires des aides personnelles au logement dans le parc privé que dans le parc social. Si l'on regarde les ménages appartenant au premier décile de revenu, les 10% les plus pauvres, ils sont même plus nombreux dans le parc privé que dans le parc social. D'où la question posée par cette déconnexion massive entre barème des aides et réalité des loyers.

Le cas des étudiants : des critères particuliers qui faussent le regard sur les aides personnelles

La règle générale est que l'aide au logement est fonction du revenu imposable de son bénéficiaire. Les étudiants qui sont salariés entrent dans ce régime général. Cependant ceux, les plus nombreux, qui ne le sont pas et dont les études sont entièrement financées par leurs parents ont un revenu imposable nul alors qu'ils bénéficient en réalité d'un transfert de ressources familial. Certains de ces parents sont très modestes, mais d'autres plus aisés, voire carrément aisés.

La règle générale veut que les personnes sans ressources se voient appliquer un forfait de ressources minimal correspondant à 4 544€ pour une personne seule. Pour les étudiants, des forfaits légèrement supérieurs ont été définis :

- 7 600€ pour les non boursiers locataires
- 6 100€ pour les boursiers locataires
- 5 900€ pour les non boursiers résidant en logement-foyer
- 4 900€ pour les boursiers résidant en logement-foyer.

Ces forfaits s'appliquent quelles que soient les ressources des parents. Avec ce niveau de forfait, un étudiant locataire dont le loyer ou la redevance égale ou dépasse le plafond perçoit une aide au logement de :

- 212€ pour les non boursiers à Paris, 177€ dans une grande agglomération de province
- 260€ pour les boursiers à Paris, 224€ dans une grande agglomération de province.

Les chiffres 2013, cités par la Cour des comptes, font état de 831 734 bénéficiaires étudiants pour un montant total en 2011 (dernier chiffre connu) de 1,46 milliard € dont 960 millions pour les étudiants non boursiers.

La Cour relève une augmentation importante de ces aides : + 18% entre 2007 et 2011, pour un nombre de bénéficiaires en augmentation de 6%, ce qui signifie que le montant moyen de l'aide a augmenté.

Qui veut tuer les aides personnelles les accuse d'inflationnisme

7 Cour des comptes

Chaque année, de préférence dans les périodes où se discutent les arbitrages budgétaires, les aides personnelles font l'objet d'un procès en place publique. Des reportages dans les journaux télévisés montrent en caméra cachée des loueurs expliquant à des étudiants qu'en réalité, ils ne paieront pas 500€ mais 240€, grâce à l'APL. On notera que ces reportages nous montrent toujours des étudiants et jamais de smicards ou de personnes qui perçoivent les minima sociaux, qui forment pourtant le gros des contingents des bénéficiaires des aides au logement, mais cela n'empêche pas les commentateurs de généraliser le procès fait à ces aides et de conclure qu'au lieu de bénéficier aux locataires, elles sont en réalité captées par les propriétaires qui en profitent pour augmenter les loyers.

Pourtant les étudiants constituent un cas très particulier. Pour un bénéficiaire ordinaire de l'allocation logement, celle-ci est une condition sans laquelle il n'est pas en mesure d'acquitter un loyer. Pour un étudiant, ou en tout cas pour ceux qui sont issus de famille aisée, l'allocation logement n'est pas l'élément qui va permettre de se loger. Elle est un plus qui allège la charge pour les parents. Dès lors, il n'est pas étonnant que des propriétaires, dans un contexte d'insuffisance de l'offre, en profitent pour majorer leurs prix, et les témoignages recueillis par la presse suffiraient à le montrer sans que de grandes études statistiques soient nécessaires.

Je ne conteste pas que des aides au logement puissent être attribués aux étudiants mais effectivement elles peuvent être captées par les propriétaires et donc être inflationnistes si l'on ne prend pas en compte la réalité des ressources des parents et si l'on n'encadre pas les loyers. Je conteste par contre que l'aide au logement soit inflationniste dans le cas des autres bénéficiaires, ceux pour qui l'aide est une condition du droit au logement, et ce n'est pas un hasard s'ils ne font pas l'objet des reportages télévisés.

On est en face d'une véritable entreprise de démolition des aides au logement. Certes elle n'a pas, à ce jour, réussi à mettre fin aux aides mais elle parvient, chaque année, à leur porter de nouveaux coups de canifs qui, se cumulant à ceux des années précédentes, mettent à mal la capacité de ces aides à solvabiliser les plus pauvres. Le premier coup de canif est la non actualisation du barème. Certes l'inflation est faible actuellement mais lorsque le barème est gelé depuis plusieurs années, l'effet est réel. Ce n'est pas par hasard que lors de l'examen de la loi DALO en 2007, les parlementaires y ont introduit un article décidant de l'indexation des barèmes des aides au logement sur les coûts⁸. Hélas, cet article a vite été mis de côté. Pourtant, on ne le répètera jamais assez : les aides personnelles au logement sont une condition de la mise en œuvre du droit au logement.

En 2016, les aides ont été remises en cause pour les personnes disposant d'un patrimoine supérieur à 30 000€. Les ressources prises en compte pour le calcul de leur personnelle sont augmentées d'un revenu fictif au titre de ce patrimoine, qui ne leur permet pas de se loger autrement qu'en locatif et qui ne leur rapporte rien...mais on attend d'elles qu'elles détricotent leur petit bas de laine pour se loger.

Autre coup de canif, les personnes qui ont un loyer très élevé voient leur aide au logement réduite. Là, c'est carrément la double peine : non seulement leur loyer est prohibitif, mais ils ont moins d'aide au logement que s'ils payaient un loyer Hlm. Comme si les pauvres choisissaient de payer des loyers élevés !

Ces mesures ne feront pas faire beaucoup d'économies mais l'esprit qu'elles révèlent est inquiétant. La remise en cause qui avait le plus de sens, et qui revient chaque année, était celle qui concernait

8 Article 26 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

les étudiants. Un amendement proposait de prendre en compte les ressources des parents et l'éloignement géographique entre le lieu des études et le domicile familial. Le gouvernement y a finalement renoncé, comme ont renoncé ses prédécesseurs depuis une dizaine d'années. Il faut dire que s'en prendre aux étudiants, ou plutôt à leurs parents, représente un risque politique plus important que de grignoter encore et toujours les aides distribuées aux plus pauvres. Seule disposition qui demeure pour les étudiants : celui dont les parents paient l'ISF ne peut plus y prétendre. Mais rassurez-vous, celui dont les parents ont un patrimoine inférieur au seuil de l'ISF, mais supérieur à 30 000€, l'APL ne sera pas réduite puisque ce patrimoine n'est pas le sien.

Et puis, au 1er octobre 2017, c'est une mesure générale qui est prise : la réduction de 5€ de l'aide mensuelle pour tout allocataire, quels que soient ses revenus, son loyer, sa composition familiale.

Des expertises sujettes à caution

Les journalistes devraient se demander pourquoi ils ne trouvent, pour illustrer le caractère supposé inflationniste des aides, que des exemples d'étudiants. Les associations qui viennent en aide aux personnes en difficulté de logement peuvent les orienter vers des familles victimes de l'écart croissant qui s'est créé entre le niveau de l'aide et celui des loyers. Les restrictions sur l'aide au logement, ce sont des expulsions, 132 000 en 2014, ce sont des personnes à la rue, une personne sur deux ayant appelé le 115 n'obtient pas d'offre d'hébergement.

Mais, on l'a vu, l'aide au logement est complexe, les journalistes disposent de très peu de temps pour réaliser un reportage ou rédiger un article, et il est difficile de leur faire reproche de relayer le discours inflationniste lorsque celui-ci est alimenté par des études disposant du label de l'Insee.

Trois études sont régulièrement citées :

- Anne Laferrère et David le Blanc – Economie et Statistiques n° 351- 2002
- Gabrielle Fack – Economie et Statistiques n°381-382 - 2005
- Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien – Insee Analyses n° 19 - nov 2014

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, examinant les deux premières études dans son rapport de décembre 2005⁹, avait déjà montré qu'elles ne démontraient rien, mais cela ne les a pas empêché de continuer à être abondamment citées et relayées dans les rapports officiels comme dans la presse. Nous allons donc y revenir avant d'aborder l'étude de 2014, particulièrement étonnante.

L'étude Insee 2002 : une base d'information sérieuse, mais une démonstration lacunaire

Les auteurs partent de l'idée selon laquelle « la théorie économique prédit que l'introduction d'une aide personnelle au locataire peut avoir pour effet d'augmenter la demande agrégée de logement, et donc les loyers, au moins à court terme. » Pour vérifier si cette théorie s'applique, ils utilisent les données des enquêtes trimestrielles « loyers et charges » réalisées par l'Insee sur la période comprise entre 1984 et 1997. Cette période est intéressante dans la mesure où elle recouvre les périodes de « bouclage » de l'allocation logement évoquées plus haut : autrement dit des personnes qui ne pouvaient pas prétendre à cette aide auparavant y ont obtenu accès : il s'agissait de personnes seules ou de couples sans enfant à charge qui n'étaient ni jeunes travailleurs ni handicapés, ni âgés de plus de 65 ans. Ce bouclage a débuté en 1992 en région parisienne et il a été généralisé en 1994.

⁹ Face à la crise, une obligation de résultat – 11e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées – décembre 2005 - <http://www.hclpd.gouv.fr/11e-rapport-face-a-la-crise-une-obligation-de-a27.html>

Dans une première partie, les auteurs constatent que les loyers moyens au m² des logements dont le locataire perçoit une aide ont augmenté après le bouclage plus vite que ceux des autres logements. Ils estiment que seule une partie de cette hausse peut être rattachée à une amélioration de la qualité des logements. Il faut cependant observer qu'en considérant les bénéficiaires d'aide, l'étude compare, avant et après bouclage, des stocks de logements différents. Le bouclage a en effet fait entrer dans le champ de l'allocation logement des personnes isolées et des ménages sans enfant, donc des locataires de petits logements, lesquels ont un loyer au m² supérieur.

Face à cette difficulté, les auteurs examinent, dans une deuxième partie, la situation des logements qui ont changé de locataire, et dont le loyer a donc pu être fixé librement. Cette fois, on compare bien le loyer d'un même logement. Peu importe désormais le bouclage, la question est de savoir si le locataire était, avant et après relocation, loué à un bénéficiaire de l'allocation logement. On va donc distinguer :

- le logement loué à un locataire non aidé avant et après relocation
- le logement loué à un locataire aidé avant et après relocation
- le logement loué à un locataire non aidé puis reloué à un locataire aidé
- le logement loué à un locataire aidé puis reloué à un locataire non aidé.

L'étude constate que les loyers des logements qui sont passés d'un locataire non aidé à un locataire aidé ont connu une hausse moyenne deux fois supérieure à celle des loyers qui sont restés loués à un locataire non aidé. Les auteurs en déduisent que les propriétaires profitent de l'accueil d'un bénéficiaire de l'allocation logement pour augmenter le loyer.

Les chiffres donnés paraissent solidement établis et je ne me risquerais pas à les contester, d'autant que les auteurs se montrent virtuoses pour manier les outils les plus sophistiqués de l'analyse statistique. Mais je conteste leur conclusion pour trois raisons :

- l'échantillon sur lequel ils se basent est faible : sur l'ensemble de la période 1984-1999 le nombre de logements passant de locataire non aidé à locataire aidé est de 550, échantillon à rapporter à l'ensemble des 107 342 logements étudiés dont 4 897 ayant changé de locataire ;
- alors que les auteurs reconnaissent, dans leur première partie, que l'amélioration du confort explique certainement une partie de la revalorisation, ils n'apportent aucun élément permettant de distinguer cet effet de celui d'une éventuelle inflation liée à l'allocation logement ; or l'allocation logement suppose le respect de critères de confort : des logements non décents loués à des personnes pauvres mais non aidées ont ainsi pu être loués, après travaux, à des personnes bénéficiant d'une allocation logement ;
- les auteurs ne distinguent pas les étudiants des autres bénéficiaires de l'allocation logement alors que, comme je l'ai mentionné plus haut, leur situation par rapport au risque d'inflation mérite une analyse distincte.

On notera également que, paradoxalement, les auteurs ne relèvent pas le fait que les logements qui passent d'un locataire aidé à un autre locataire aidé connaissent une hausse de loyers inférieure à ceux qui passent d'un locataire non aidé à un autre locataire non aidé, ce qui constitue pourtant un élément de démenti de l'impact inflationniste.

L'étude Insee 2005 : un effet étudiant repéré, mais des conclusions hasardeuses

A la différence de l'étude précédente, celle menée par Gabrielle Fack se base sur les enquêtes-

logement de l'INSEE. Il s'agit d'enquêtes, publiées à l'époque tous les quatre ans¹⁰, qui fournissent une grande quantité d'informations sur les caractéristiques des logements et de leurs occupants.

Ne pouvant isoler les bénéficiaires des aides, elle procède à des comparaisons par niveau de revenus des locataires, ce qui la conduit à constater que les loyers au m² des locataires du premier décile (les 10% les plus pauvres des locataires) ont nettement plus fortement augmenté que les autres depuis 1973, et particulièrement entre 1988 et 1996, les deux enquêtes qui encadrent la période du bouclage. Elle admet que, pour une part, cela renvoie à l'évolution de la structure des ménages mais constate que la hausse va au-delà.

Gabrielle Fack compare ensuite l'évolution des loyers des locataires du premier quartile (les 25% les plus pauvres des locataires), qui sont bénéficiaires d'aides à 70% après bouclage, à ceux des locataires du deuxième quartile. Elle constate que le différentiel entre les loyers moyens au m² de ces deux catégories a augmenté dans les mêmes proportions que le différentiel d'aide entre 1988 et 1996. Elle en déduit que l'augmentation des aides a été entièrement répercutée sur les loyers des ménages pauvres. En prenant en compte l'amélioration du logement de ces ménages, elle estime que sur un euro d'aide, 78 centimes ont été au propriétaire et 22 en diminution de la charge pour le locataire.

On notera que ces conclusions ignorent deux éléments, pourtant fournis par l'étude, qui relativisent fortement le constat : l'effet étudiant et l'évolution générale des loyers de 96 à 2002. En excluant la population étudiante (qui passe de 8,6% des locataires du parc privé du premier quartile en 1988 à 22,2% en 1996), et en prolongeant l'observation jusqu'à l'enquête logement de 2002, on constate qu'alors que le différentiel d'aide entre premier et deuxième quartile de revenu s'accroissait de 13 points, le différentiel de loyer n'en gagnait que 4. Si l'on ajoute la prise en compte de l'amélioration qualitative, on est loin d'une aide entièrement captée par les propriétaires...

On notera également que l'étude ne prend pas en compte le fait que les taux d'effort nets aient considérablement augmenté : ils passent de 19 à 25,7% ! Si la hausse était la conséquence du plus de solvabilité apporté par l'aide au logement, elle n'aurait pas de raison d'aller au-delà. Si elle va au-delà, c'est qu'il y a d'autres facteurs de revalorisation des loyers qui sont à l'oeuvre, et qui ne sont pas analysés par l'étude.

En définitive, Gabrielle Fack a raison de pointer le manque d'élasticité de l'offre, mais tort de faire comme si c'était la généralisation des aides au logement qui induisait une hausse de la demande ! Ce ne sont pas les aides au logement qui fabriquent des demandeurs de logement.

L'étude Insee 2014 : vous avez dit étude ?

Comme l'étude de 2002, celle de 2014 exploite les données de l'enquête « Loyers et charges ». Comme elle, elle part du présupposé que l'aide va augmenter la demande ce qui, dès lors que l'offre n'augmente pas, va faire augmenter les loyers. Là où l'étude se distingue, et ce n'est pas dans le bon sens, c'est dans l'indigence du raisonnement sur lequel elle entend appuyer sa démonstration. Je n'avais pas été convaincu par les démonstrations précédentes mais là, je suis simplement effaré !

Quelle est, en effet, la démonstration de l'étude de 2014 ? Elle part d'un constat : le barème de l'aide au logement est différencié selon les zones géographiques :

¹⁰ Hélas, cette périodicité n'est plus d'actualité car le ministère des finances considère qu'elle coûte trop cher. La dernière enquête date de 2013, la précédente de 2006.

- la zone 1 correspond à l'agglomération parisienne ; on distingue maintenant en son sein une zone 1 bis composée de Paris et des communes limitrophes ;
- la zone 2 correspond au reste de l'Ile de France, aux agglomérations de plus de 100 000 habitants, aux DOM, à la Corse et à certains territoires connaissant une tension spécifique (le Genevois français) ;
- la zone 3 correspond au reste du territoire.

Les plafonds de loyer pris en compte par l'aide au logement vont du plus élevé dans la zone 1bis au plus bas dans la zone 3.

Les auteurs ont comparé les loyers d'agglomérations de population comparable, inférieure à 100 000 habitants, et qui ont été classées respectivement en zone 2 et en zone 3. Ils constatent que les loyers sont significativement supérieurs pour celles qui étaient en zone 2. Ils en déduisent que le fait d'avoir été classé en zone 2, donc avec une aide au logement plus élevée, est cause de loyers plus élevés. CQFD !

Ils oublient juste un détail : c'est parce que ces agglomérations avaient des loyers élevés qu'elles ont été classées en zone 2 alors qu'au regard de leur population, elles auraient dû être classées en zone 3. Le niveau élevé des loyers n'est pas la conséquence, il est la cause du classement en zone 2. La logique de ce classement apparaît d'ailleurs clairement dans le tableau fourni par les auteurs : les agglomérations classées en zone 2 alors qu'elles sont en dessous du seuil de 100 000 habitants ont un niveau de loyer supérieur à celles qui sont juste au dessus du seuil : elles connaissent une tension spécifique qui a justifié leur « surclassement ».

Alors, expliquer que c'est ce surclassement qui fait qu'elles ont des loyers plus élevés, c'est un peu comme dire que chausser du 44 plutôt que du 43 fait grandir les pieds. N'est-il pas démontré que les personnes qui portent des chaussures de 44 ont des pieds plus grands que celles qui ont des chaussures de 43 ?

L'étude note encore que le fait que les aides soient plus importantes dans la zone 2 semble n'avoir eu aucun effet sur la qualité des logements locatifs privés, ni sur leur nombre. En réalité le but de la différenciation des barèmes n'a jamais été d'apporter plus de confort dans une zone que dans une autre, mais simplement de permettre à tous d'accéder au même minimum de confort (le logement décent) sans que le niveau des loyers y fasse obstacle. De même n'a-t-il pas la prétention d'entraîner la mise en location de nouveaux logements. A l'évidence, d'autres leviers doivent être utilisés pour accroître la production et la mise en location de logements locatifs privés abordables.

Derrière l'Insee, Bercy !

Je trouve particulièrement grave que de telles études puissent être publiées par une institution comme l'Insee. Elles sont prises pour argent comptant par la presse et reprise par tous ceux qui considèrent les dépenses sociales comme autant de freins à la croissance économique. Il y est fait référence dans nombre de tribunes, d'articles, de rapports. Puisque l'Insee le dit la chose est entendue, elle ne se discute pas : les aides personnelles au logement sont inflationnistes ! Je note que le député François Pupponi, qui a proposé en mai 2015 des mesures d'économie sur les aides personnelles, dont celle qui consiste à réduire l'aide pour ceux qui paient les loyers les plus cher, se réfère à ces études¹¹.

Leur publication dest-elle innocente ? Peut-être faut-il ici rappeler que l'Insee est une direction

¹¹ Compte rendu de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale – 26 mai 2015.

générale du ministère de l'économie et des finances... Bien sur, cet institut est supposé conduire ses travaux « en toute indépendance professionnelle » et je ne me permettrais pas de faire le procès de l'Insee – lequel se permet pourtant d'instruire à charge le procès des aides personnelles d'une façon choquante – mais je suggère au ministère du logement d'opposer à ces pseudos études ses propres analyses, en tout cas s'il veut défendre ce qui constitue la plus grosse part de son budget et l'essence même de sa mission : assurer le droit au logement.

Dans son rapport de 2015, la Cour des comptes, pourtant peu encline à défendre la dépense publique, se veut prudente sur ces études : *« Malgré ces travaux, la reconnaissance de ce caractère inflationniste des aides personnelles reste aujourd'hui débattue au sein des principales administrations concernées. Alors que cet effet ne fait pas de doute pour la direction du budget et pour la direction générale du Trésor, au moins pour le secteur locatif privé, le ministère chargé du logement le conteste pour plusieurs raisons. Compte tenu de l'importance du sujet, la Cour recommande qu'une étude soit conduite par les administrations concernées sur la réalité et l'étendue de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement. »*

Effectivement je ne suis pas le seul à contester ces études. L'IGAS les conteste également¹². *« Instrument de soutien à la demande, les aides personnelles ont été critiquées à raison de leur potentiel effet inflationniste sur le niveau des loyers. La mission a analysé cette question dans le présent rapport. Il en ressort qu'en 1991-1993, au moment du « bouclage » c'est-à-dire de l'extension de l'ALS à tous les ménages sans charge de famille sous condition de ressources, la forte augmentation de la masse d'aides distribuées a eu pour effet d'augmenter les loyers de certains types de logement sur certains marchés - les logements étudiants dans les agglomérations – même si l'ampleur de cet effet est incertaine compte-tenu des difficultés d'inclure dans l'analyse l'ensemble des éléments relatifs à la qualité des logements. Sur plus longue période, dans un contexte où les déterminants des loyers sont multiples, le rôle joué par les aides personnelles au logement dans leur évolution reste sujet à incertitude : la concomitance d'une augmentation des loyers des ménages à revenus modestes avec une augmentation des aides qu'ils ont perçues, n'implique pas nécessairement un lien de causalité, qui d'ailleurs n'est pas univoque. Cela invite à la plus grande prudence quant à la réversibilité à court terme des hausses de prix qui auraient pu être liées aux aides personnelles : **le seul effet certain d'une baisse du niveau des aides est un accroissement immédiat des taux d'effort supportés par les ménages bénéficiaires.** »*

Je n'ai pas trouvé d'expression publique du ministère du logement sur le sujet et c'est dommage. Mais on peut se référer aux rapports du CGEDD¹³, qui se montre prudent. Il rappelle que la moitié des aides personnelles sont de l'APL, laquelle concerne des loyers réglementés, essentiellement Hlm, et que la question de l'inflation ne se pose pas pour eux. Concernant le parc privé, il valide le fait qu'il y ait eu augmentation des loyers au moment du bouclage, sans se prononcer sur ce qui serait dû à une amélioration du confort et ce qui relèverait d'une inflation causée par les aides elles-mêmes.

L'étude de 2014 n'a fait l'objet à ma connaissance d'aucun commentaire de la part ni du ministère ni de l'un de ces grands corps chargés de produire de l'expertise. Les seules réactions que j'ai trouvées émanent des associations. Et notamment celle de Marc Prévot, président d'Emmaüs Solidarité. Dans une tribune publiée dans le Monde du 15 décembre 2014, il démonte un raisonnement qui prend l'effet – les loyers-plafonds des aides personnelles sont plus élevés dans certaines zones – pour la cause – les loyers pratiqués y sont supérieurs. Marc Prévot a été un éminent membre du CGEDD. Faut-il que ceux-ci aient fait valoir leurs droits à la retraite pour avoir le droit, fort courtoisement

12 En tout cas pour les deux premières études, puisque le rapport IGAS précède l'étude Insee de 2014.

13 Conseil général de l'environnement et du développement durable – Mission sur les aides personnelles – Jacques Friggit – juillet 2012.

d'ailleurs, de contester une pseudo-étude de l'Insee ?

Pire, on trouve sur internet un « document de travail » d'une mission d'évaluation de la politique du logement où figurent les signatures de l'IGF (inspection générale des finances) de l'IGAS et du CGEDD, et dans lequel il est écrit que la généralisation des aides personnelles dans les années 1990 aurait eu un effet inflationniste massif : 50 à 80% des aides auraient été captées par les bailleurs ! On parle même de « contagion » sur les logements des locataires non aidés. Le document se réfère aux trois études Insee et à des études étrangères. Ce « document de travail » ne semble pas avoir été validé. Il ne fait pas partie des rapports publiés sur le site de l'IGF, pas plus que celui de l'IGAS ou du CGEDD. Ce n'est d'ailleurs pas un document en forme de rapport mais de « powerpoint », mais son contenu est accessible à tous...

Non, l'inflation des loyers ne résulte pas des aides personnelles

Il est bien sûr légitime de s'interroger sur un éventuel effet inflationniste des aides au logement et, d'ailleurs, de toutes les aides au logement. Encore faut-il le faire sérieusement et de ce point de vue, comme le relève la Cour des comptes, le travail reste à faire.

Et si l'on doit le faire, il y a quand même quelques éléments de bon sens qui mériteraient d'être examinés. A commencer par ce constat : sur un marché, quel qu'il soit, qui est en mesure de tirer les prix vers le haut : celui qui a le plus de pouvoir d'achat ou celui qui en a le moins ? Les bénéficiaires des aides personnelles sont les personnes qui ont le taux d'effort le plus élevé. Le barème est ainsi fait : l'aide personnelle amortit la diminution de revenu, mais elle ne la compense pas. Avec 100€ de revenu mensuel en moins, on gagne environ 30€ d'APL. Autrement dit le pouvoir d'achat en logement d'un bénéficiaire des aides au logement est toujours plus faible que celui d'un non bénéficiaire. Et plus son aide au logement est élevée, moins son pouvoir d'achat en logement est élevé. Comment, dans ces conditions, pourrait-il être celui qui tire les prix vers le haut ?

Autre élément que je verse au débat : si les aides au logement sont inflationnistes, comment se fait-il que le gel des barèmes n'ait pas entraîné la stagnation des loyers. Au contraire même, rappelons les chiffres cités par l'IGAS : sur la période 2001-2010 les loyers-plafonds des aides ont augmenté de 15% alors que les loyers de marché augmentaient de 32%. Ceci conduit d'ailleurs, de façon paradoxale, l'IGAS comme la Cour des comptes à s'interroger sur une différenciation des barèmes entre le parc privé et le parc social pour prendre en compte la différence des niveaux réels de loyer. Rassurez-vous, ils ne font que s'interroger, et, dans le contexte budgétaire actuel, il est peu probable qu'ils proposent de revaloriser les aides au logement. Mais l'interrogation s'impose du fait du retard pris par les aides sur les loyers réels. Alors comment peut-on à la fois constater ce décalage, ce retard, et continuer à parler d'effet inflationniste ?

S'il s'agit de procéder à des évaluations utiles, on suggèrera de comparer l'évolution de cet écart avec celle des impayés locatifs ou encore du nombre d'expulsions. Le nombre de ménages en impayés de loyer ou de charges est passé de 325 000 en 1996 à 493 000 en 2013, soit un bond de 50%¹⁴. Le nombre de contentieux locatif est passé de 126 000 en 2001 à 175 000 en 2014. Celui des jugements d'expulsion de 81 000 en 2001 à 132 000 en 2014. Mais sans doute l'Insee en conclura-t-il que c'est l'augmentation des expulsions qui est cause de la réduction des aides au logement...

On suggèrera de comparer l'évolution de cet écart avec celle du nombre de journées en centre

¹⁴ Chiffres des enquêtes logement de l'Insee cités par la Fondation Abbé Pierre dans son 21^e rapport annuel.

d'hébergement, sans oublier d'y ajouter le nombre de personnes non accueillies, laissées à la rue faute de place.

On suggérera encore de comparer les économies réalisées sur les aides au logement avec les coûts qu'elles induisent : du fait des expulsions, du fait des besoins d'hébergement, du fait des dégâts sur la santé des gens, sur leur capacité à accéder à un emploi, à apporter à leurs enfants les conditions de leur éducation et de leur épanouissement.

On suggérera enfin à l'Insee de s'interroger sur l'impact des aides à l'investissement locatif. Nous y reviendrons au chapitre suivant. La même question pourrait être posée concernant les aides à l'accession à la propriété. Comment ne pas s'étonner que le procès en inflation soit fait aux seules aides personnelles ?

Il ne faut pas se tromper sur le but de l'aide personnelle au logement

Gabrielle Fack écrit : « *On peut se demander s'il est vraiment judicieux de lier la redistribution en faveur des ménages pauvres à un bien précis et relativement peu élastique comme le logement ou s'il ne serait pas préférable d'utiliser des transferts monétaires (tels que le RMI ou la prime pour l'emploi)* ». Mais où avez-vous vu, Mme Fack, que l'objectif des aides au logement serait de faire de la redistribution en faveur des ménages pauvres ? Tant mieux si elles y contribuent mais leur objectif n'est pas celui-là : il est de permettre aux personnes disposant de faibles ressources d'accéder à un logement et à s'y maintenir.

C'est d'ailleurs écrit noir sur blanc dans les documents budgétaires qui accompagnent chaque année le projet de loi de finances : « *Les aides personnelles au logement visent à diminuer les dépenses de logement (loyers, charges locatives ou mensualités d'emprunt) des ménages modestes afin de permettre aux ménages les plus fragiles d'accéder à un logement et s'y maintenir.* » C'est bien à partir de cet objectif que les aides au logement doivent être évaluées et que l'on peut, le cas échéant, envisager d'en modifier les conditions.

Régulièrement, on voit revenir la proposition de supprimer les aides au logement pour augmenter d'autant les minima sociaux ou les prestations sociales. En 2005, Martin Hirsch, président une commission chargée de faire des propositions pour combattre la pauvreté avait envisagé cette hypothèse. Il ne l'a pas retenue lorsqu'il a mis en place le RSA et il a eu raison car ses conséquences sur le droit au logement seraient dramatiques.

Prenons la situation d'une personne seule sans activité, dont le loyer est de 400€ dans une grande ville de province et qui ne perçoit pour revenu que le RSA, soit 461€. Dans la situation actuelle, il bénéficie d'une aide au logement de 272€, qui ramène sa dépense de logement à 128€. Cela représente un taux d'effort hors charge de 28% ($128 / 461$) et il lui reste pour vivre après avoir payé son loyer 333€ ($461 - 128$). Imaginons que l'aide soit intégrée au RSA. Il percevrait 733€ de RSA ($461 + 272$). Son reste à vivre serait toujours de 333€ ($733 - 400$) mais son taux d'effort passerait à 55% ($400 / 733$). Aucun bailleur n'acceptera de le loger dans ces conditions.

L'aide personnelle au logement est une ressource affectée. Elle est souvent versée directement en tiers payant au propriétaire et si tel n'est pas le cas, elle le sera sur simple demande du propriétaire dès lors que le locataire sera en impayé. Elle constitue pour les propriétaires, non pas une incitation à majorer les loyers comme on voudrait nous le faire croire, mais une incitation à regarder plus favorablement la candidature de locataires disposant de ressources faibles ou précaires, car l'aide

qu'ils vont percevoir est une forme - insuffisante et incomplète – de garantie.

Autre objectif prêté par certaines études à l'aide personnelle au logement, celui de générer le développement de l'offre de logement. C'est en partie vrai pour le parc locatif social : celui-ci, qui a vocation à accueillir les plus modestes, a besoin à la fois des aides à la pierre, qui lui permettent de produire des logements à loyer « modéré », et des aides à la personne, qui solvabilisent la moitié de ses locataires¹⁵. Mais dans le cas du parc privé, la démarche n'est pas celle-là. A-t-on vu des propriétaires privés investir dans le locatif pour loger des bénéficiaires des aides ? Peut-être pour les étudiants qui, encore une fois, constituent un cas particulier qui perturbe et fausse le débat sur les aides personnelles. Mais non pour les autres. C'est sans doute dommage : on aimerait que des propriétaires se lancent dans des dispositifs de logements conventionnés destinés aux ménages à faibles ressources. Nous y reviendrons au chapitre suivant : l'aide personnelle ne peut pas être l'élément déclencheur, même si elle y contribue. Mais notons que dans ce cas du logement conventionné, les loyers sont plafonnés et donc protégés de l'inflation.

L'Aide au Droit au Logement

L'Etat a la responsabilité d'aider les ménages pauvres à se loger : « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (..) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir*¹⁶ ».

Les aides personnelles répondent à cette définition et, s'ils les jugeaient à cette aune, ceux qui les disent inflationnistes en tireraient une conclusion logique : il faut maîtriser les loyers. En réalité la question de la maîtrise des loyers se pose même si, comme je l'affirme, les aides ne sont pas inflationnistes. Elle se pose parce que les loyers sont, pour d'autres raisons, susceptibles d'inflation, et qu'ils atteignent des niveaux très élevés sur certains marchés. Elle se pose parce que l'efficacité des aides personnelles se heurte au décalage entre ses barèmes et la réalité des loyers pratiqués. Elle se pose parce que l'ajustement des barèmes sur les loyers de marché supposerait un effort financier considérable, que l'Etat ne fera pas.

Dans l'absolu on devrait en effet augmenter les loyers-plafonds. Je ne parle pas de supprimer les loyers-plafonds car, pour le coup, il y aurait risque de contribuer à l'inflation. Mais il serait possible d'ajuster les loyers-plafonds en affinant le zonage pour les placer, par exemple, à 90% des loyers de marché. Une telle mesure coûterait cher à l'Etat. Elle laisserait de côté le problème des personnes qui sont légèrement au dessus des critères de ressources des aides personnelles, et sont confrontées, elles aussi, à la cherté des loyers de marché.

Je pense par contre que la puissance publique peut se donner les moyens de peser sur le niveau des loyers. La question se pose dans le parc social dont 52% des loyers, bien qu'encadrés par la réglementation, sont au-dessus des plafonds, ce qui est pour le moins incohérent. Elle doit être posée aussi dans le parc locatif privé, ou tout au moins une partie de ce parc, car le logement social n'est pas en capacité de loger tous les ménages de revenus modestes ou pauvre. Rappelons qu'aujourd'hui 90% des bénéficiaires d'aide au logement dans le parc privé ont un loyer supérieur au loyer-plafond. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

La maîtrise des loyers permettrait de préserver l'efficacité des aides et donc le droit au logement.

15 Enquête sur l'occupation du parc social 2012 : 51% des locataires Hlm bénéficient d'une aide au logement.

16 Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson).

Mais, soyons clair, elle ne suffirait pas à contenir le budget des aides au logement. L'augmentation du nombre de bénéficiaires, passé de 6 millions à 6,5 entre 2007 et 2013 malgré les restrictions apportées au barème, renvoie à l'augmentation de la pauvreté, et il est de la responsabilité de l'Etat de l'assumer.

Tant mieux si demain, parce qu'on aura réduit le chômage et la précarité, les enveloppes d'aide peuvent diminuer. Mais tant pis si, aujourd'hui, parce qu'on n'a pas su le faire, elles augmentent : la solidarité nationale ne peut pas attendre les lendemains qui chantent pour les finances publiques quand il s'agit de la mise en œuvre des droits fondamentaux.

C'est pourquoi l'aide personnelle au logement doit être sanctuarisée. Je fais une suggestion : lors de la fusion définitive des allocations logement et de l'APL, mesure de simplification inéluctable¹⁷, je propose qu'on en profite pour baptiser la nouvelle aide unique : « Aide pour le Droit au Logement » (ADL). Cette clarification de vocabulaire contribuerait à la prémunir des mauvais procès et des menaces dont elle fait l'objet.

¹⁷ Aujourd'hui, compte tenu de la coexistence de l'APL, de l'ALF et de l'ALS, toute mesure législative ou réglementaire les concernant doit être portée à la fois dans le code de la construction et de l'habitation et dans différentes parties du code de la sécurité sociale.