



GARANTIR L'EFFICACITÉ DES APL

Commission des affaires économiques

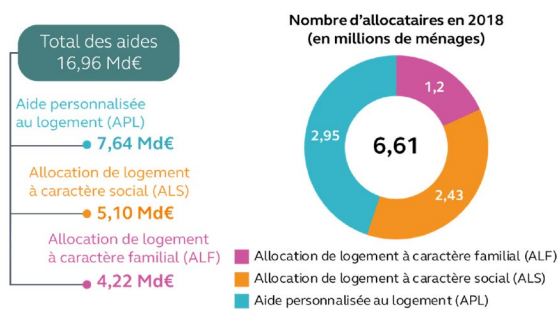
Rapport n° 469 (2019-2020)
de Mme Estrosi Sassone (Les Républicains – Alpes-Maritimes)
sur la proposition de loi n° 372
visant à garantir l'efficacité des aides personnelles au logement (APL)

[La proposition de loi n° 372](#) visant à garantir l'efficacité des APL, déposée par [Mme Cécile Cukierman](#), sénatrice (CRCE – Loire), a été adoptée par la commission.

La PPL proposait quatre mesures : la suppression du non-versement des APL lors du mois de la première demande, dit « mois de carence », l'abrogation du seuil de non-versement des APL, actuellement fixé à 10 euros par mois, le maintien des APL, en cas d'impayés de loyer, dans le cadre d'une crise sanitaire, et la réindexation des APL sur l'indice de référence des loyers (IRL) en 2020.

LES APL, UNE AIDE ESSENTIELLE POUR LES MÉNAGES MODESTES MAIS ROGNÉE PAR LE GOUVERNEMENT DEPUIS 2017

Selon le [Rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes](#), les aides personnelles au logement (APL) bénéficient à 20 % des ménages, soit 6,6 millions. Elles représentaient en 2018 un budget de 17 milliards d'euros, soit 40 % de la dépense publique pour le logement.



Source : Cour des comptes, Rapport public annuel 2020

Ces aides au logement ont été créées après-guerre, en 1948 pour aider les familles avec l'allocation de logement à caractère familial (ALF) puis ont été étendues, en 1971, aux personnes isolées (jeunes travailleurs et personnes âgées) avec l'allocation logement à caractère

social (ALS) et, enfin, aux locataires des logements sociaux conventionnés avec la création de l'aide personnalisée au logement (APL), en 1977.

55 % des bénéficiaires louent dans le parc privé. 53 % sont des personnes seules.

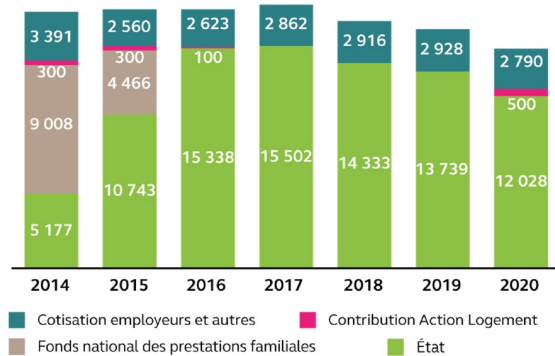
Le revenu moyen des ménages bénéficiaires est de 0,73 SMIC.

Les APL jouent un rôle central dans la redistribution monétaire au profit des plus modestes, en pesant pour près d'un tiers des transferts.

Pour la Cour des comptes, la baisse uniforme des APL décidée par le Gouvernement, quelle que soit la situation du ménage, suscite des interrogations en termes d'équité.

En effet, depuis 2017, le Gouvernement a choisi de faire des économies sur les APL pour atteindre ses objectifs de réduction du déficit budgétaire et pour permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif.

La contribution de l'État aux APL a ainsi diminué de plus de 3 milliards d'euros entre 2017 et 2020 avec une économie totale de l'ordre de 7 milliards d'euros, si on y inclut la contemporanéisation.



Source : Cour des comptes, Rapport public annuel 2020

Les deux principales mesures mises en œuvre sont la réduction générale de 5 euros des APL, entraînant près de 400 millions d'euros d'économie, et la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans

le parc social qui pèse pour plus d'un milliard d'euros. De nombreuses autres dispositions de dégressivité, de sous-indexation ou de gel ont été prises conduisant à l'érosion progressive des APL par rapport à l'inflation et à l'évolution des loyers, mais sans faire apparaître de baisse nominale d'une année sur l'autre.

La commission s'est opposée à de nombreuses reprises à ces mesures injustes prises au détriment des ménages en difficulté et qui ont fortement affaibli les bailleurs sociaux en limitant leurs moyens de construire de nouveaux logements.

Dans la crise sanitaire et économique actuelle, ces mesures pèsent de tout leur poids alors que les impayés de loyer risquent de se multiplier et que notre pays va devoir affronter une crise du logement avec sans doute près de 100 000 constructions de moins en 2020 en raison de l'arrêt des chantiers pendant le confinement.

SUPPRIMER LE MOIS DE CARENCE ET RÉTABLIR L'INDEXATION SUR L'IRL, LES DEUX MESURES RETENUES PAR LA COMMISSION

Sur la proposition de Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur, la commission a retenu deux mesures : la suppression du mois de carence (art. 1^{er}) et la réindexation des APL sur l'IRL (art. 4).

Le non-versement du premier mois lors de la première demande des APL existe depuis 1995. C'est une mesure qui fait économiser de l'ordre de 250 millions d'euros par an à l'État et qui pénalise 1,2 million de ménages chaque année.

Elle connaît déjà de nombreuses exceptions au profit des personnes hébergées temporairement et qui accèdent à un véritable logement, de celles qui sont logées en foyer, qui avaient un logement insalubre ou encore qui sortent de la prostitution ou perçoivent les minima sociaux.

La suppression de ce mois de carence apparaît donc à la fois comme une mesure de simplification, de justice sociale et particulièrement pertinente alors que la crise économique va

certainement conduire de nombreuses personnes à demander les APL.

Par ailleurs, **depuis 2017, l'indexation des APL, normalement basée sur l'IRL, a été gelée ou limitée à 0,3 %, soit bien moins rapide que l'inflation ou la hausse des loyers de l'ordre de 1,5 % aboutissant à une érosion du pouvoir d'achat des ménages les moins favorisés.** Ce sont près de 300 millions d'euros qui seraient ainsi économisés par l'État sur 2019 et 2020.

La commission a donc approuvé le rétablissement de l'indexation des APL sur l'IRL, en 2020, telle que prévue par le code de l'habitation et de la construction. C'est une demande forte des associations de locataire et du mouvement HLM.

En revanche, la commission n'a pas soutenu deux propositions : la disparition du seuil de non-versement de 10 € et la disposition visant à maintenir les APL dans le cas d'impayés lors d'une crise sanitaire.

En effet, le seuil de non-versement n'est pas une mesure d'économie mais de gestion. Cette règle touche 17 000 ménages pour un montant d'APL moyen de 60 euros par an, pour un total d'un million d'euros environ, alors que les frais d'instruction d'un dossier par la caisse d'allocations familiales (CAF) sont évalués entre 80 et 90 euros. Par ailleurs, ce seuil a déjà été abaissé, en 2017, de 15 à 10 euros dans le parc privé, pour éviter un impact trop important de la réduction de 5 euros des APL. De même, dans le parc social, il a été supprimé compte tenu du risque d'un effet cumulé de la baisse des APL et de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Enfin, on pourrait craindre que le versement d'une aide d'un tel montant, même versé annuellement, n'apparaisse à certains comme indécente.

Concernant le maintien des APL en cas d'impayés de loyer, la commission a constaté que les dispositifs existant au profit des locataires de bonne foi, qui font face à

une baisse de leurs ressources, étaient déjà très complets.

En effet, dès lors que le locataire accepte de s'inscrire dans un plan d'apurement et de payer une partie des charges du logement, les APL continueront d'être versées. Il est même possible de les maintenir, au cas par cas, à des locataires de mauvaise foi.

La loi ALUR, en 2014, puis la loi ELAN, en 2018, ont renforcé les dispositifs de prévention des expulsions en coordonnant les procédures de surendettement avec celles d'expulsion, en renforçant les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) et en facilitant le recours au droit au logement opposable (DALO).

Dès lors, l'ajout du motif de la survenue d'une crise sanitaire pour maintenir les APL, bien que compréhensible, n'est pas apparu juridiquement pertinent car n'apportant pas de droit supplémentaire.



Mme Sophie Primas
Présidente de la commission
Les Républicains - Yvelines



Mme Dominique Estrosi Sassone
Rapporteur
Les Républicains – Alpes-Maritimes

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-372.html>

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20