

# Revenu Universel d'Activité

Octobre 2019

Pourquoi le Mouvement Hlm  
s'oppose à l'intégration  
des aides au logement  
au Revenu universel d'activité

# Sommaire

Dans quel contexte s'inscrit la mise en place annoncée d'un Revenu universel d'activité ?	p. 4
Pourquoi les aides au logement ne doivent pas être intégrées au Revenu universel d'activité ?	p. 5
La question de l'enveloppe budgétaire supplémentaire nécessaire pour « absorber » le non-recours n'est pas abordée	p. 7
Pour mieux loger les ménages modestes, il faut construire plus de logements sociaux	p. 8
La concertation annoncée n'est pas une véritable concertation	p. 9
Annexes : Vœu du Comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat, voté à l'unanimité le 19 juin 2019	p. 10

# Introduction

La préfiguration d'un Revenu universel d'activité est à l'agenda des prochains mois. Les discussions sur les modalités de sa mise en place, et notamment son périmètre, ont débuté, et elles vont maintenant donner lieu à des réunions publiques.

Bonne idée ? Mauvaise idée ? Le Mouvement Hlm est favorable à ce que l'accès aux prestations sociales soit simplifié. En revanche il ne cautionne pas certaines orientations qui ont été prises sans tenir compte des alertes des acteurs du monde du logement.

# Dans quel contexte s'inscrit la mise en place annoncée d'un Revenu universel d'activité ?

La mise en place annoncée d'un Revenu universel d'activités s'inscrit dans un contexte général de réaménagement des droits sociaux (assurance-chômage, retraites)

Pour les Français, la mise en place du Revenu universel d'activité vise d'abord à faire des économies, et elle fera des perdants parmi les plus modestes.

**77%** des Français estiment qu'« avec la mise en place du Revenu universel d'activité, le Gouvernement cherche en priorité à faire des économies sur les aides sociales et les prestations sociales ».

**71%** considèrent que « la mise en place du Revenu universel d'activité fera des perdants parmi les personnes qui bénéficient aujourd'hui d'aides sociales ou de prestations sociales ».

*Enquête réalisée par internet les 15 et 16 juillet 2019 par BVA, auprès d'un échantillon national de 1002 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.*

Dans une période qui voit le consentement à la solidarité diminuer, le Mouvement Hlm craint qu'en arrière-plan ne se profile l'idée que le coût des prestations sociales serait trop important.

Ces dispositifs de solidarité permettent pourtant à la société française d'éviter le creusement brutal des inégalités que connaissent beaucoup d'autres pays. La dépense de solidarité est une condition du pacte républicain.

**Le Mouvement Hlm est favorable à la mise en place d'un Revenu universel d'activité, mais il est opposé à l'intégration des aides au logement dans le RUA contrairement à ce que prévoit aujourd'hui la réforme.**

# Pourquoi les aides au logement ne doivent pas être intégrées au Revenu universel d'activité ?

## Parce que les aides au logement ne sont pas un revenu, mais une aide fléchée, liée à un droit

Pour le Mouvement HIm, le but des aides personnelles au logement n'est pas de faire de la redistribution par le revenu. **Leur objectif essentiel est de permettre aux personnes disposant de faibles ressources d'accéder à un logement et de s'y maintenir.** Dans un pays qui a placé le droit au logement parmi les droits fondamentaux, on ne peut conditionner ce droit à la reprise de l'emploi. Au contraire, le mal logement est un frein à la reprise d'activité, ce que le Gouvernement reconnaît par ailleurs en promouvant le « Logement d'abord »...

Considérer les aides au logement comme une aide sociale est un contre-sens, puisqu'il s'agit d'accéder à un logement et de s'y maintenir, et non pas de fournir un complément de revenu.

## Parce que les aides au logement sont particulièrement efficaces et adressées à des ménages modestes

Les taux d'effort, pour le logement, diminuent en moyenne de 17 points pour les ménages à bas revenus locataires du parc social, passant de 45% à 28%.

Une personne seule à Paris ne touchera plus d'APL si son salaire mensuel dépasse 1 300 €. L'aide est dégressive en fonction du revenu mais reste inférieure à 40 € par mois pour un salaire de 1 200 €.

Pour une personne seule ou un couple avec deux enfants dans une grande ville de province, l'APL n'est plus versée dès lors que le revenu mensuel du ménage dépasse 2 250 €. Pour un revenu de 2 000 € par mois, l'APL s'élève environ à 70 €.

## Parce que les aides au logement bénéficient à des ménages populaires mais qui ne bénéficient pas des minimas sociaux ou sont retraitées

Les aides personnelles au logement ne sont pas uniquement versées à des ménages bénéficiant de minima sociaux : sur les 6 millions de bénéficiaires des aides personnelles au logement, 2,8 ne touchent que l'aide au logement.

## Parce que faire des aides au logement la variable d'ajustement du Revenu universel d'activité, c'est à nouveau fragiliser les organismes et les locataires Hlm

S'agissant des organismes Hlm, porter un nouveau coup aux aides au logement reviendrait à diminuer une nouvelle fois leurs ressources, et donc à aggraver la crise du logement : les aides au logement couvrent, en masse, un tiers du montant total des loyers, et la moitié des locataires de logements sociaux en sont bénéficiaires.

Elles sont par ailleurs actuellement versées en tiers payant, ce qui est un gage de sécurisation pour les locataires et pour les organismes. Plus d'impayés, c'est moins de ressources pour les organismes, c'est plus de dépenses administratives. Avec moins de moyens, c'est moins de dépenses de maintenance, c'est moins d'investissement. A titre d'exemple, la fusion des aides au Royaume-Uni a entraîné immédiatement une hausse importante des impayés de loyer. Ils ont certes diminué légèrement ensuite, mais ils se sont stabilisés à un plus haut niveau.

Depuis juillet 2017, les économies réalisées par l'Etat sur les aides au logement s'élèvent à plus de 7 milliards d'euros.

M€	2017	2018	2019	2020	
Décret cinq euros	130	400	400	400	
RLS	0	800	900	1 300	
Suppression APL/AL accession	0	50	70	90	
Gel loyers du parc social	0	45	45	45	
Non revalorisation 0,75% en oct 2018		55	215	215	
Non revalorisation R0 en jan 2018 (au lieu de 0,20%)		20	20	20	
Revalorisation à 0,30% de R0 en jan 2019 (au lieu de 1%)			70	70	
Revalorisation à 0,3% en oct 2019 (au lieu de 1,53%)			90	350	
Revalorisation à 0,3% en oct 2020 (chiffrage sur l'hypothèse de 1,30%)				70	
Contemporanéisation des APL				1300	Cumul (Md€)
<b>Total (Md€)</b>	<b>0,13</b>	<b>1,37</b>	<b>1,81</b>	<b>3,86</b>	<b>7,17</b>

Cela se traduit dans le projet de loi de finances pour 2020 qui prévoit une dépense de l'Etat de 12 milliards d'euros pour le financement des aides personnelles au logement, soit une baisse de 23% par rapport à la loi de finances pour 2017.

# La question de l'enveloppe budgétaire supplémentaire nécessaire pour « absorber » le non-recours n'est pas abordée


Cette question, pourtant essentielle, n'est pour l'instant pas traitée.

Or, les orientations budgétaires fixées à la réforme sont déterminantes. A simple enveloppe globale maintenue, la perspective d'extension des droits de certains ménages (ne serait-ce que par la diminution des non-recours) n'ouvre comme solution que la baisse de prestations d'autres ménages. On peut certes économiser des frais de gestion, éviter les situations ou les versements indus. C'est bienvenu, mais cela ne sera pas à la hauteur des besoins.

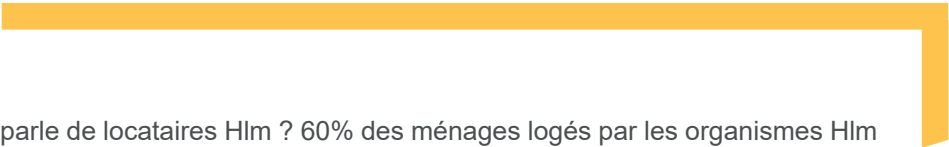
Pour qu'il y ait une « avancée sociale » il faut que le financement des « non-recours » ou de nouveaux bénéficiaires s'accompagne d'une augmentation du montant global, ce qui pour l'instant n'est pas garanti.

Le Mouvement Hlm considère que l'objectif d'équité ente ménages pauvres ne doit pas éluder la question de la solidarité nationale globale. Les plus grandes inégalités se situent entre les plus riches et les plus pauvres, pas entre les très pauvres et les « un peu moins » pauvres.

# Pour mieux loger les ménages modestes, il faut construire plus de logements sociaux



Même si cette idée n'est pour l'instant pas exprimée publiquement, l'USH est très claire : il ne serait pas acceptable de différencier l'APL entre le parc privé et le parc public, au motif d'un « avantage » des locataires du parc social du fait des loyers plus bas que dans le parc privé. Cela reviendrait à remettre en cause le principe même de l'existence du parc social, alors que, si la question est de lutter contre les loyers trop chers, la priorité doit être donnée au développement du parc social et à l'encadrement des loyers dans le parc privé, et non pas à l'alignement des loyers du parc social sur ceux du parc privé. Aujourd'hui, plus de deux millions de ménages sont demandeurs d'un logement social.



De qui parle-t-on lorsque l'on parle de locataires Hlm ? 60% des ménages logés par les organismes Hlm ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources, et un tiers des locataires Hlm ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté (contre 14% pour l'ensemble des ménages). Un nouveau locataire sur deux a des revenus inférieurs au seuil de pauvreté.

**C'est dans le parc social que logent le plus souvent les bénéficiaires de minima sociaux. De même, les familles monoparentales locataires sont majoritairement en Hlm.**





# La concertation annoncée n'est pas une véritable concertation



Le 3 juin dernier s'est tenu le « lancement de la concertation RUA », dans le cadre de la « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ».

Malgré la position très ferme exprimée, non seulement par l'Union sociale pour l'habitat mais également par l'ensemble des acteurs du « collège logement », demandant que les aides au logement ne soient pas intégrées au dispositif, les promoteurs de la réforme ont maintenu dans le périmètre du futur Revenu universel d'activité les aides au logement, en contradiction flagrante avec l'esprit de concertation affiché.

# Annexes

## Vœu du Comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat, voté à l'unanimité le 19 juin 2019

Au moment où s'ouvre la concertation sur le Revenu Universel d'Activité (RUA), le Comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat porte au débat les analyses et positions suivantes.

Si les objectifs de renforcer la lutte contre la pauvreté, de simplifier les dispositifs d'aides aux ménages et de faire régresser les taux de non-recours ne peuvent qu'être salués, le Mouvement Hlm n'est pas favorable à l'intégration des aides personnelles au champ du RUA.

En effet, la volonté de coordination des diverses aides aux ménages pour éviter des effets de seuil ou des situations inéquitables, n'implique en rien une fusion. Des coordinations existent déjà comme le prouve la liaison entre les aides au logement et le RSA.

En outre, près de la moitié des bénéficiaires des aides personnelles au logement ne perçoivent pas d'autres aides. L'intégration des aides au logement dans le RUA mettrait inévitablement en cause leur droit ou créerait deux formes d'aide au logement ce qui irait à l'encontre des objectifs de simplicité, de lisibilité, compte tenu des situations des ménages qui peuvent être très fluctuantes, et d'équité.

Les aides personnelles au logement ne sont pas de même nature que les autres prestations monétaires versées aux ménages aux revenus modestes ; elles n'ont pas été conçues pour leur apporter un complément de revenus mais pour leur permettre d'accéder à un logement et à s'y maintenir. Les aides personnelles au logement font partie des politiques publiques du logement et contribuent, en étant fléchées vers le logement, à éviter des situations de logement dégradées, voire indignes, qui s'avèrent in fine défavorables aux conditions et au cadre de vie de tous. Traiter les aides personnelles au logement sous le seul biais d'un complément de revenu indifférencié, c'est priver les politiques du logement de ce qui constitue leur arme essentielle contre le mal logement.

Dans un pays qui a placé le droit au logement parmi les droits fondamentaux du citoyen, on ne peut réserver ce droit à des ménages qui se plieraient à des devoirs d'insertion. Au contraire on sait bien que le mal logement est un frein à la reprise d'activité. Une aide au logement insuffisante, c'est un accès fermé au logement ; et sans logement digne et bien localisé, c'est tout simplement, in fine, un accès rendu plus difficile à l'emploi. En outre les orientations budgétaires qui sont fixées à la ré-

forme seront déterminantes.

A enveloppe financière globale maintenue, la perspective d'extension des droits de certains ménages (ne serait-ce que par la diminution du non recours) n'ouvre comme perspective que la baisse des prestations d'autres ménages. Lors de la réunion de lancement du processus de concertation de nombreux intervenants ont soulevé ce point.

Les aides personnelles au logement viennent déjà de connaître une baisse significative avec l'écrêtement de 5 euros par bénéficiaire et avec la mise en place d'une baisse spécifique pour les locataires du parc social portée à plus de 50€ en 2020. Elles connaîtront en outre un nouvel ajustement avec la prise en compte de revenus contemporanisés. Il ne peut être envisageable de les réduire encore alors même que les taux d'effort des ménages locataires n'ont fait que s'accroître ces dernières années.

Viser un taux d'effort « uniforme » pour les locataires modestes ne doit non plus conduire à aligner vers le haut les taux d'effort dans le parc privé et dans le parc social, ce serait une « redistribution » entre ménages modestes inacceptable. L'enjeu de la maîtrise de la dépense logement des ménages modestes passe par une meilleure maîtrise des loyers dans le parc privé et un développement de l'offre de logements locatifs sociaux.

L'APL est un sujet fondamental pour les organismes Hlm et leurs équilibres financiers : la moitié de leurs locataires en sont bénéficiaires, et l'APL couvre en masse près d'1/3 des loyers. Toute érosion des aides fléchées au logement pourra conduire à une hausse des taux d'impayés (c'est ce qui a été constaté notamment au Royaume Uni) très préjudiciable aux organismes déjà touchés par la mise en place de la RLS et par la disparition de la garantie Locapass. En outre cette hausse des impayés, qui s'accompagnerait inéluctablement d'une hausse des coûts de gestion administratifs, viendrait à nouveau peser sur les capacités d'action des organismes.

Le Mouvement Hlm aborde donc la phase de concertation, à laquelle il souhaite être associé étroitement, avec la plus grande vigilance tant la situation des locataires Hlm aux revenus modestes est dépendante des suites qui lui seront données.



