

MINISTERE DU LOGEMENT ET LA VILLE

PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2009

MISSION VILLE ET LOGEMENT

PROGRAMME « DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

QUESTION N° AL 10

Libellé de la question : Catégories de bénéficiaires

Pour chacune des trois catégories suivantes, préciser le nombre de bénéficiaires et la charge budgétaire à ce titre depuis 2000-2007 :

- a) Etudiants ;
- b) Accédants à la propriété ;
- c) Résidents en logements foyers.

Le Gouvernement envisage-t-il l'ouverture du bénéfice des aides personnelles au logement en faveur des gens du voyage ? Combien de bénéficiaires cela pourrait-t-il concerner et pour quel coût budgétaire ?

REPONSE :

I. Catégories de bénéficiaires

A) LES ETUDIANTS

Jusqu'en 1991, les étudiants avaient droit à l'ALF s'ils occupaient un logement non conventionné et s'ils avaient des personnes à charge, ou à l'APL s'ils occupaient un logement conventionné. A partir de 1991, date à partir de laquelle le principe dit du « bouclage » a été acté, c'est-à-dire le principe selon lequel le droit à l'ALS devait être étendu à tous les ménages qui ne bénéficiaient pas déjà d'une aide personnelle au logement, les étudiants de la région parisienne et des DOM ont pu percevoir l'ALS, puis, à partir de 1992, les étudiants des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Depuis le 1^{er} janvier 1993, tout étudiant a droit à l'ALS dès lors qu'il occupe un logement autonome n'appartenant pas à ses ascendants et qu'il s'acquitte d'une charge de logement.

Cela signifie qu'il n'y a pas à proprement parler d'aides personnelles spécifique aux étudiants : ces derniers les perçoivent, comme tous les autres bénéficiaires, sous seule condition de ressources. Or, les ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles sont les revenus soumis à l'impôt sur le revenu. De nombreux étudiants vivant en grande partie de transferts familiaux en provenance de leurs parents ou grands-parents, transferts considérés comme des libéralités non imposables, ils ne déclarent en conséquence que des ressources imposables nulles. Il a donc été décidé, depuis 1986 en APL, de leur appliquer un plancher de revenu forfaitaire, qui tient compte de ces transferts familiaux et qui a également été instauré en ALS au moment du « bouclage » de 1991. Les aides personnelles sont ainsi versées indépendamment du fait que les parents bénéficient ou non d'un avantage fiscal au titre du quotient familial ou de la déduction d'une pension alimentaire.

Le coût des aides personnelles au logement versées aux étudiants, ainsi que le nombre de bénéficiaires, est résumé dans les tableaux ci-dessous.

(en millions d'€ prestations arrondies à la dizaine)

Prestations	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APL	180	180	180	180	180	180	180	195
ALF	20	20	20	20	20	20	20	20
ALS	760	820	827	860	900	900	950	973
Total	960	1020	1027	1060	1100	1100	1150	1188

Coût budgétaire (y. c. frais de gestion)	866	927	933	966	1008	1092	1143	1195
dont ALS	775	836	843	877	919	918	969	992
dont APL	91	91	90	89	89	174	174	183

Source : estimation à partir d'éléments statistiques et comptables (y compris 13e balance) émanant des Caisses des régimes général, agricole et spéciaux. Comptabilité en décaissements. A partir de 2005 : l'utilisation de clés de financement pour le calcul du coût budgétaire a été remplacée par un calcul au réel. Pour les ménages sans personne à charge à l'exception des jeunes couples sans enfant, les prestations sont à la charge de l'Etat. (environ 95% des prestations).

Bénéficiaires (en milliers) au	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	<i>dont boursiers</i>
Total	676	686	696	699	708	706	692	682	202
dont APL	115	112	110	108	106	105	102	100	40
dont ALF	9	9	9	10	10	10	10	10	2
dont ALS	552	565	576	581	592	591	580	572	160

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA et estimations

Après les années de montée en charge due au « bouclage », on assiste depuis 1996 à une stabilisation du nombre d'étudiants bénéficiaires.

Si l'on rapporte ces effectifs au nombre total d'étudiants (légèrement supérieur à 2 000 000), environ 1 étudiant sur 3 bénéficierait d'une aide personnelle¹. Par rapport au nombre d'étudiants logés hors du domicile familial (55% du total des étudiants selon l'Observatoire de la vie étudiante), 65 % d'entre eux seraient bénéficiaires d'une aide personnelle au logement. Cette proportion appelle les remarques suivantes :

- les étudiants comptés comme à charge au titre du versement des prestations familiales ne peuvent bénéficier des aides personnelles au logement ; compte tenu du niveau de ces prestations pour les familles nombreuses, ces dernières renoncent aux aides au logement jusqu'à ce que les enfants concernés aient dépassé 20 ans ;

¹ Cette proportion doit être légèrement sous-évaluée car une partie des étudiants a des revenus du travail réguliers et est vraisemblablement comptée comme « non étudiant » dans les dénombrements de bénéficiaires d'aides personnelles.

- un certain nombre d'entre eux sont logés gratuitement ou dans des logements appartenant à leurs parents ou grands-parents et donc n'ouvrant pas droit aux aides au logement (articles L.351-2-1 du code de la construction et de l'habitation et L.542-2 et L.831-1 du code de la sécurité sociale)

Il a été décidé lors de l'actualisation au 1^{er} juillet 1999 de différencier le revenu plancher appliqué aux étudiants selon qu'ils étaient boursiers ou non boursiers. Les montants actuels sont les suivants :

En euros	Depuis le 01/07/07
Boursiers logement ordinaire	5 500,00
Non boursiers logement ordinaire	6 900,00
Boursiers en foyer	4 600,00
Non boursiers en foyer	5 300,00

Ces montants équivalent pour un étudiant locataire à un revenu net mensuel d'environ 510 € s'il est boursier, et 640 € s'il n'est pas boursier. Ces montants sont cohérents avec le niveau de revenus des étudiants tel qu'il ressort de l'enquête de l'Observatoire de la vie étudiante².

B) LES ACCEDANTS A LA PROPRIETE

Montant des prestations versées au titre des aides personnelles au logement depuis 2000

en milliards d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APL accession	0,970	0,891	0,774	0,668	0,594	0,496	0,433	0,363
ALS accession	0,086	0,091	0,094	0,097	0,100	0,087	0,096	0,094
ALF accession	0,570	0,585	0,597	0,596	0,608	0,563	0,577	0,559
Total accession	1,626	1,567	1,466	1,361	1,302	1,146	1,106	1,016

Source : Eléments statistiques et comptables (y compris 13e balance) émanant des caisses des régimes général, agricole et spéciaux. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

Nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement depuis 2000

en milliers au 31/12

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APL	479	433	383	333	282	246	206	184
ALS	72	74	75	74	68	66	62	65
ALF	337	346	346	342	330	323	311	316
Total	887	853	803	749	681	635	579	565

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA

² Les résultats de cette enquête doivent toutefois être mobilisés avec prudence. L'enquête n'est pas fondée sur un véritable échantillon d'étudiants et elle intègre les aides au logement dans les revenus perçus.

On constate une diminution continue du nombre de bénéficiaires, due principalement à la sortie « régulière » des bénéficiaires d'APL, soit que leur situation financière se soit améliorée au fil du temps, soit qu'ils aient fini de rembourser ou aient remboursé par anticipation leur prêt ouvrant droit à l'APL (PAP ou PC). Les nouvelles générations de bénéficiaires de prêts ouvrant droit à l'APL -accession (Prêts conventionnés / PAS) remplacent partiellement ces générations « sortantes ».

La majorité des ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement en accession sont des familles, le financement des prestations incombe donc surtout au fonds national des prestations familiales.

Les aides personnelles, qui diminuent de façon significative le taux d'effort, permettent à des ménages à ressources modestes d'accéder à la propriété. Compte tenu des mécanismes de revalorisation prévus par la réglementation en cas de chômage, de séparation, de décès ou de longue maladie, elles contribuent à la sécurisation de l'accès à la propriété.

C) LES RESIDENTS EN LOGEMENTS FOYERS

Estimation du nombre de bénéficiaires (en décembre 2005)

En ALS, la ventilation entre les catégories est fournie par la CNAF et la CCMSA. En APL, seul le total et le nombre d'étudiants sont fournis ; la ventilation entre catégories est estimée à partir de sources externes aux caisses (UFJT ; direction de la population et des migrations du ministère chargé des affaires sociales).

Type de résident	APL	AL	TOTAL
Personnes âgées et handicapées	135 000	250 000	385 000
Travailleurs migrants (FTM et résidences sociales)	55 000	7 000	62 000
Étudiants (en résidences universitaires CROUS)		61 000	61 000
Étudiants (en FJT ou résidences sociales)	17 000		17 000
Autres (FJT et résidences sociales)	22 000	9 000	31 000
TOTAL	229 000	327 000	556 000

FTM = foyer de travailleurs migrants ; FJT = foyer de jeunes travailleurs

Coût en prestations³

en millions d'euros

Type de résident	APL	AL	TOTAL
Personnes âgées et handicapées	293	347	640
Travailleurs migrants (FTM et résidences sociales)	129	9	138
Étudiants (en résidences universitaires CROUS)		38	38
Étudiants (en FJT ou résidences sociales)	38		38
Autres (FJT et résidences sociales)	76	13	89
TOTAL	536	407	943

La plupart des bénéficiaires des aides personnelles au logement en logements foyers sont des personnes isolées. Le financement des prestations versées en foyer incombe donc presque totalement à l'Etat.

II. L'ouverture du bénéfice des aides personnelles au logement en faveur des gens du voyage.

Les aides personnelles au logement sont versées au titre de la résidence principale occupée par le bénéficiaire au moins huit mois par an. Les résidences mobiles ne sont pas considérées comme un logement au sens du code de la construction et de l'habitation. C'est pourquoi les gens du voyage ne peuvent prétendre ni à l'aide personnalisée au logement, ni à l'allocation de logement.

Cependant, les résidences mobiles peuvent être assimilées à un logement dans certaines conditions fixées par la jurisprudence et le cas échéant ouvrir droit aux aides au logement.

En effet, en application de la jurisprudence de la chambre sociale de la cour de cassation (arrêt CONTIVAL du 8 mars 1989), seuls les ménages ayant pour résidence principale un mobile-home ou une caravane ayant perdu tout moyen de mobilité peuvent prétendre à l'allocation de logement.

Il convient de rappeler que l'octroi de l'allocation de logement reste subordonné à des conditions minimales de surface fixées selon la taille de la famille, ainsi qu'au respect de normes de décence dont les prescriptions ne sont pas adaptées à ce type d'habitation.

Les ménages qui peuvent prétendre au bénéfice des aides personnelles au logement, sous réserve que les conditions précitées soient remplies, sont essentiellement des familles. L'aide au logement à laquelle ils peuvent prétendre est l'allocation de logement familiale, financée par les régimes sociaux.

Enfin, la population des gens du voyage n'est pas exclue de tout dispositif d'aide en matière de logement puisque les aires d'accueil aménagées telles que prévues par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage sont éligibles à une aide à la gestion des aires d'accueil (AGAA). Il s'agit d'une aide versée au gestionnaire prévues par les articles L. 851-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Le nombre de places concernées par ce dispositif est estimé à 11 112 places pour 2007 (17 M€) et 13 460 pour 2008 (21 M€). Cette dépense relève du programme n°177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».