
Réactions de l'USH au document « Concertation sur le revenu universel d'activité/ Mise de jeu : cycle 3 /Périmètre de la réforme ».

Sur les principes de la réforme

- L'USH ne peut que déplorer que le document entérine sans plus de commentaires l'intégration des aides personnelles au logement au sein du RUA, alors que la plupart des participants aux groupes de travail sur la concertation avaient émis un vœu contraire. Le principe d'une concertation est, à défaut de prendre en compte, d'au moins faire écho aux positions majoritaires.
- L'USH prend acte que l'hypothèse de neutralité budgétaire retenue pour les simulations s'entend hors évolution du taux de recours et hors mise en place d'une prestation nouvelle en faveur des jeunes d'une part, et qu'aucun euro de prestation de solidarité versé aux personnes handicapées ne sera transféré vers d'autres catégories de ménage d'autre part. Il conviendrait à présent d'indiquer les références et les modes de calcul qui seront retenus pour déterminer l'enveloppe financière ainsi en jeu.
En outre, pour l'USH, cette clause de neutralité mérite encore d'être complétée. On ne pourrait comprendre en effet que la réforme ne prévoie pas de financements complémentaires pour prendre en compte les nouveaux objectifs fixés aux prestations. Il en est ainsi par exemple de l'objectif « que le travail paye ». Des situations « où le travail ne paye pas » ont été mises en évidence¹. On ne voit pas pourquoi la correction de ces situations devrait se faire au détriment d'autres bénéficiaires de minima sociaux et non par la solidarité nationale.

Concernant le périmètre « a minima »

- L'USH prend acte de l'architecture proposée : un socle et un supplément-logement², qui assure une meilleure cohérence dans la prise en compte des ressources et la dégressivité totale de l'aide, et des premières caractéristiques fixées au dispositif :
 - un socle dont il est indiqué qu'il serait au moins égal au RSA
 - un supplément-logement familialisé, prenant en compte les charges selon les situations de logement, prenant en compte les loyers, versé en tiers-payant et conditionné à la décence et la salubrité du logement.
- L'USH demande une sanctuarisation des montants consacrés aux suppléments-logement à une hauteur suffisante pour revenir sur les coupes budgétaires récentes afin de ne pas continuer à alourdir les taux d'effort actuels des allocataires.
Dans ce cadre, l'USH souhaite que soient corrigés des dispositifs actuels de rabout budgétaire qui nuisent à la lisibilité et la cohérence : arrondis, mois de carence, mécanismes d'abattements et de neutralisation asymétriques.

¹ sans que la quantification en nombre de cas et en masses financières en jeu soit, comme il en avait été fait la demande, portée à la connaissance du groupe de travail.

² dont il conviendra de changer le nom puisque certains ménages ne bénéficieront que de cette fraction.

- L'USH rappelle la nécessité d'éclaircir au plus vite les orientations budgétaires sur les enveloppes, les montants minimaux et le taux de dégressivité. Le risque apparaît clairement qu'en raisonnant uniquement par le prisme de l'incitation au travail et à masse budgétaire constante, on soit mathématiquement amené à réduire le point d'entrée, c'est-à-dire le niveau du RSA socle et/ou le niveau du supplément logement pour un ménage sans ressources. L'incertitude sur les caractéristiques et sur les conséquences financières de la réforme, en matière de RUA comme d'autres réformes, est un handicap majeur à la concertation.

Le niveau de ressources (RSA + Aide personnelle) pour un ménage qui ne dispose d'aucune ressource d'activité est déjà insuffisant aujourd'hui. Il ne saurait être revu à la baisse.

La part consacrée à l'aide au logement ne peut être diminuée car le filet de sécurité que constitue l'aide personnelle en cas de perte d'emploi garantit la capacité de ces ménages à accéder ou se maintenir dans le logement, condition indispensable à l'accès à l'emploi.

Pour cette même raison, « la part logement » doit être inconditionnelle.
- L'USH souligne que la complexité des APL s'est récemment accrue avec la mise en place de la RLS et souhaite la suppression de ce type de dispositifs « en aval du calcul de l'APL » qui viennent en détruire la logique et la lisibilité.

La RLS s'inscrit dans une perspective de baisse ciblée des aides personnelles au logement dans le parc social que l'USH dénonce depuis sa mise en place.

S'agissant d'un périmètre élargi pour le RUA

- Concernant l'intégration de l'allocation veuvage et le revenu de solidarité en Outre-Mer au bloc RSA+Prime d'activité+ aide personnelle, l'USH indique que l'intégration de publics et de prestations spécifiques au sein d'un mécanisme unique pose la question de l'harmonisation des situations qui doit être traitée dans le cadre d'un réexamen de la clause de neutralité budgétaire au risque sinon d'entraîner des transferts entre ménages.
- Concernant les autres prestations de solidarité (AAH, ASPA, ASS, ADA ASI...) l'USH souligne que l'objectif de simplicité a du sens tant pour les allocataires qu'en termes de coût de gestion des dispositifs mais qu'elle s'interroge sur les transferts financiers potentiels entre enveloppes thématiques, au départ ou en cours de vie des dispositifs et sur la mise en place d'un système « paramétrique » réglable sous tutelle budgétaire.

L'objectif de simplicité et de cohérence lui semble toutefois difficilement tenu si les caractéristiques des « suppléments » (base ressources, familiarisation ou non, conjugalisation ou non...) sont différentes et doivent coexister sous une même bannière.

S'agissant des « bases ressources »

- A cette étape, l'USH n'a pas de propositions précises. Le rapprochement des concepts utilisés : nature des ressources (revenus salariaux, non salariaux, de remplacement, patrimoniaux, prestations familiales, solidarité familiale...) ; manière de les mesurer ; périodes de référence (mois, trimestre, année) ; fréquence de leur examen ; choix de l'individualisation ou de la conjugalisation paraît plutôt judicieux, mais ne pourra vraisemblablement être général.

L'USH préconise qu'une séance de travail technique rassemblant les différents groupes de travail et acteurs concernés soit consacrée à cette question.

- La récente réforme de la contemporanéisation de la base ressources des aides personnelles au logement préfigure-t-elle les principes qui seront retenus pour le RUA ? L'USH avait signalé en son temps que le rythme semestriel de recalcul des droits lui semblait plus approprié qu'un rythme trimestriel pour la gestion des indus ou des régularisations. De même, la prise en compte des revenus des mois M-2 à M-13 lui semblait introduire une contrainte technique plus forte que de prendre les mois M-3 à M-14.
- La plupart des revenus salariaux vont pouvoir être suivis mensuellement grâce aux données recueillies pour le prélèvement à la source, d'autres ne pourront l'être que sur une base annuelle ; ce qui peut induire peut-être des situations jugées inéquitables.
- Enfin, le choix des indicateurs doit être orienté par la facilité d'accès ou d'anticipation par tous les acteurs concertés. L'entrée dans le logement doit pouvoir se faire en toute transparence et toute sécurité en fonction d'un calcul anticipé fiable des aides personnelles au logement afin de déterminer des taux d'effort réalistes. Et ceci afin d'objectiver au moins la gestion des attributions de logements sociaux.

L'USH veut également partager avec les autres membres du groupe de travail une démarche en cours au sein du Conseil National de l'Habitat.

Le Président du CNH a souhaité la constitution d'un groupe de travail sur le logement abordable. Lors de la première réunion de ce groupe les débats ont porté essentiellement sur les aides personnelles au logement et sur le RUA.

Les participants ont émis l'idée d'une prise de position officielle et collective du CNH sous la forme d'un vœu concernant cette réforme, vœu qui sera mis au vote au sein de l'instance.

Projet de Vœu du CNH sur le RUA (non encore avalisé) : Le Comité n'est pas favorable à l'intégration des aides personnelles au champ du revenu universel d'activité.

En effet,

La volonté d'articulation et de mise en cohérence des prestations n'implique en rien leur fusion. 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 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. 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. 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.

Au cas où les APL seraient néanmoins intégrées dans le champ de la réforme, le CNH exprime les points de vigilance suivants :

- 1) **Le maintien d'une « part logement » identifiée au sein du RUA et versée en tiers payant**

- 2) **Pas de différenciation entre parc privé et parc social et prise en compte du niveau de loyer (plafonné) pour déterminer le montant de l'aide**
- 3) **Garantie sur la stabilité de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique du logement (sanctuarisation de l'enveloppe consacrée aux APL en 2016)**
- 4) **Pas de conditionnalité liée notamment à la reprise d'activité pour les ménages qui perçoivent une aide au logement**
- 5) **Dispositif apportant suffisamment de visibilité et de stabilité aux allocataires et à l'ensemble des acteurs**

En effet,

- 1) Le logement n'est pas un bien de consommation comme les autres car il répond à un besoin vital absolument nécessaire à chaque ménage pour construire sa vie. L'aide au logement, versée en tiers-payant au bailleur plutôt que directement au ménage, est l'outil principal permettant de sécuriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages et ainsi de garantir le droit au logement. Le pouvoir solvabilisateur de l'APL se mesure dans la différence entre les taux d'effort bruts et les taux d'effort nets des ménages, c'est-à-dire une fois l'APL déduite de la quittance de loyer. La Drees indique dans une étude de mars 2019 que les APL permettent de réduire de moitié le poids des dépenses de logement des bénéficiaires de revenus minima garantis.
- 2) Une différenciation des aides selon que le ménage soit locataire du parc social ou du parc privé conduirait vraisemblablement à un alignement vers le haut des taux d'effort. Ce serait une « redistribution » entre ménages modestes inacceptable et incompréhensible : attribuer à un ménage modeste un logement social d'une main pour lui reprendre de l'autre main, par le biais d'une aide personnelle plus faible et sous l'argument d'un supposé « avantage Hlm » en nature, aurait peu de sens. Il semble plus logique et plus juste de maintenir un dispositif où, à loyer égal et à revenu égal, deux ménages perçoivent la même aide. Le CNH alerte sur le fait que les ménages les plus pauvres parmi les locataires du parc social (titulaires de minima sociaux, familles monoparentales, chômeurs ou précaires ...) ne sont pas en situation de perdre une partie de leur revenu d'existence. En outre, plutôt que de prendre en compte des valeurs forfaitaires dans le calcul, le CNH juge préférable de conserver un mode de calcul tenant compte du loyer effectivement payé (dans la limite d'un plafond). Il faut en effet éviter que les ménages les plus fragiles soient poussés vers des solutions de logement inadaptées voire indignes. A l'inverse dans le système actuel, l'existence de plafonds permet de limiter l'aide de la puissance publique : si un ménage veut exercer sa liberté d'être logé dans un logement plus coûteux ou plus proche du centre-ville etc..., une partie de son loyer ne sera alors pas pris en charge par l'aide au logement.
- 3) Les aides personnelles au logement viennent déjà de connaître une baisse significative avec l'écèlement de 5 euros par bénéficiaire, avec la non-revalorisation des barèmes en 2018 et la sous-revalorisation en 2019 et 2020, limitée à 0,3% au lieu de suivre l'indice de référence des loyers. Les APL connaîtront en outre un nouvel ajustement avec la prise en compte de revenus contemporanisés au 1^{er} janvier 2020. Autre facteur de baisse : la technique visant à diminuer les APL pour les ménages du parc social en baissant parallèlement les loyers, ce qui transfère la charge sur les bailleurs sociaux. Il ne peut être envisageable de réduire encore les APL alors même que les taux d'effort des ménages locataires n'ont fait que s'accroître ces dernières années. Les aides personnelles au logement représentent un sujet fondamental pour les bailleurs sociaux mais aussi privés : 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 pour tout le secteur. Il est rappelé que les dépenses d'aides personnelles s'élevaient en 2016 à environ 18 milliards d'euros et qu'elles sont projetées pour 2020 à 15,3 milliards d'euros.

- 4) Le CNH considère que le fait de conditionner les aides au respect de certains engagements est contre-productif, voire complètement inadapté pour ce qui concerne l'aide au logement : comment inciter les personnes à reprendre une activité si elles n'ont plus de logement ? L'aide au logement, ainsi que le fait de pouvoir disposer d'un revenu minimum décent, doivent clairement être inconditionnels. La logique d'incitation paraît toujours préférable à la logique de sanction, et l'embauche d'accompagnants toujours préférable à celle de contrôleurs. Contrairement aux idées reçues, le retour vers l'emploi dépend davantage de la conjoncture économique que d'un choix délibéré des ménages. Il y a un caractère nécessairement contracyclique de la prestation : c'est quand les gens perdent leur emploi et ont du mal à en retrouver qu'ils ont besoin d'être aidés (et non sanctionnés). La question du droit à l'accompagnement paraît en revanche fondamentale.
- 5) Le dispositif envisagé pour la future prestation doit être le plus simple et le plus lisible possible. Il faut, d'une part, que les allocataires puissent comprendre et anticiper les variations de l'aide en fonction de l'évolution de leurs revenus et, d'autre part, qu'ils évitent de subir des sollicitations administratives excessives et trop fréquentes. Les organismes de logement social, doivent eux aussi pouvoir appréhender les APL revenant aux ménages au moment de l'attribution d'un logement.

L'arbitrage à rendre entre stabilité et réactivité de l'aide est nécessairement complexe. Dans le cadre de la réforme de contemporanéisation des APL qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, le choix a été fait de rendre la prestation beaucoup plus réactive aux variations de revenus en passant d'une fréquence de calcul annuelle à une fréquence trimestrielle. La contrepartie est une sollicitation accrue de l'allocataire et un manque de stabilité des droits. Le CNH considère qu'un calcul des aides tous les six mois pourrait être un bon compromis pour concilier stabilité et réactivité.