

alpil

**action
pour l'insertion
par le logement**

12 place
Croix- Paquet
69001 Lyon
Tél. : 04 78 39 26 38
www.habiter.org

LA NOUVELLE RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT

Contemporanéité dans la prise
en compte des ressources

...A LA RECHERCHE DU JUSTE DROIT...

Janvier 2022



SOMMAIRE

Avant-propos.....	3
Que dit la réforme ?.....	4
Présentation de l'étude et méthodologie	6
1. Les effets directs de la mise en œuvre de la réforme.....	8
1.1 Les variations de droits	8
1.2. La simplification, un objectif annoncé aux personnes.....	10
1.3. Le numérique, incontournable pour accéder à ses droits	11
2. Les effets collatéraux de la réforme	14
2.1. L'estimation des droits aux aides au logement : une fonction sacrifiée qui produit un droit incertain.....	14
2.2. Des erreurs dans le calcul des droits	15
2.3. Des impensés de l'outil de mise en œuvre de la réforme	17
2.4. En parallèle à la réforme, la révision des modalités d'accès à l'espace personnel des allocataires	18
3. Le traitement spécifique des jeunes	20
3.1 Les jeunes allocataires.....	20
3.2. Les jeunes en cohabitation parentale : difficile équilibre entre individualisation des chances et reproduction sociale ?	21
Pour conclure, des effets défavorables aux personnes pour une réforme qui s'inscrit dans un mouvement plus large des politiques sociales.....	24

Avant-propos

Avec la création de l'Aide personnelle au logement en 1977, l'intervention publique visant à soutenir la solvabilité des ménages modestes sur le poste logement, est basée sur un principe d'aide à la personne en fonction des catégories de ménages ainsi que du type et du niveau des revenus.

Fin 2019, les aides au logement venaient en soutien à 6.5 millions de ménages.

Dans un contexte de hausse constante des loyers notamment, dans les agglomérations et sur les secteurs « tendus » en demandes de logement, les aides au logement ont subi plusieurs réformes successives au cours des 5 dernières années, visant à limiter la dépense publique sur ce poste.

Loi de finance 2016 : mise en place à compter du 1^{er} Juillet 2016, d'une dégressivité des aides au logement à partir d'un plafond de loyer déterminé en fonction de la composition familiale de l'occupant, jusqu'à un droit nul au-delà d'un certain niveau de loyer.

[Décret n° 2016-923](#) du 5.7.16 et [arrêté du 5.7.16](#) : JO du 7.7.16 / Ord n°2019-770 du 17.7.19 : JO du 25.7.19 / Décret n°2019-772 du 24.7.19

2017 : mise en place d'une politique de réduction des dépenses publiques qui se traduit par un objectif de baisse des aides personnelles au logement à hauteur de 3 milliards d'euros à l'horizon 2022 ; soit une baisse de près de 17% en 5 ans sur un budget de 18 milliards d'euros en 2017¹.

Mme A est lourdement handicapée et perçoit une retraite de 1100€ par mois. Depuis le décès de sa tante avec laquelle elle vivait, son loyer de 735€ est devenu trop lourd. Elle a demandé l'allocation logement que son assistante sociale avait estimé à 270€. En réalité Mme ne perçoit que 85€ d'aide au logement en raison de la dégressivité des droits liée à son niveau de loyer. Mme ne comprend pas. Elle pense que son handicap n'a pas été pris en compte et attend une régularisation de droits pour combler la dette de loyer qui se constitue. Elle n'a eu aucune information sur ce principe de dégressivité des droits

2018 : Baisse uniforme de 5€ sur le montant des APL en parc social, compensée partiellement par les bailleurs sociaux avec la mise en place du RLS ; réduction de loyer de solidarité

Prise en compte du patrimoine mobilier et immobilier des allocataires et de tous les occupants du logement, dans le calcul des droits.

Loi de finance 2019 et 2020 : Gel ou sous actualisations des aides : revalorisation « maitrisée » des aides (0,3% en 2019 pour une inflation à 3% la même année)

Au cours de ces mêmes années 2019 et 2020, poursuite des réflexions pour une réforme structurelle des prestations sociales, autour de l'idée d'un Revenu Universel d'Activité, dans lequel les aides au logement pourraient être incluses, ou au contraire, conserver leur particularité d'être affectées spécifiquement à la dépense logement.

¹ Sources : DREETS. Dossier paru le 18/10/2019, mis à jour le 29/01/2021. (Baisse déjà actée de 11,8% du budget consacré aux prestations d'aide au logement en euro constant, entre 2017 et 2019) Et travail du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Juillet 2020 : Renforcer les aides personnelles au logement à la sortie de la crise sanitaire »

Depuis la crise sanitaire les réflexions autour du RUA semblent suspendues, mais en 2019 le décret n°2019-1574 du 30 décembre 2019² "*relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement*", acte d'une réforme structurelle dans les modalités de calcul des aides, dite contemporanéisation des aides au logement.

Une réforme applicable dès le 1^{er} janvier 2020, visant un calcul des aides selon les nouvelles modalités entre avril ou juin 2020 pour les aides personnalisées au logement à l'accession, mais une mise en application repoussée pour rentrer en vigueur seulement à partir du 1^{er} janvier 2021.

Que dit la réforme ?

Des principes, inscrits dans l'objet du décret :

Le décret n°2019-1574 du 30 décembre 2019 concerne les allocataires des aides personnelles au logement et les organismes payeurs des aides personnelles au logement.

Il porte sur les modalités de mise en place d'un calcul des aides personnelles au logement en fonction des ressources contemporaines des demandeurs.

Il définit les modalités de prise en compte des ressources nécessaires au calcul des aides personnelles au logement et les règles applicables au versement de ces aides. Il procède aux modifications rendues nécessaires par la prise en compte de ressources « en temps réel » pour le calcul de ces aides, fondées sur les douze derniers mois de revenus d'activité et de remplacement connus lors de l'examen du droit à l'aide et non plus sur les ressources de l'avant-dernière année civile telles que transmises par l'administration fiscale. Il précise également les règles applicables aux ressources autres que d'activité et de remplacement qui seront prises en compte sur la base d'une période de référence différente de celle précitée.

Dans la pratique :

- **les modalités de calcul des aides ne changent pas³** : conditions d'attribution des aides, formule de calcul, loyers de référence, plafond de ressources et prise en compte du net imposable, périodicité et date de versement des aides.

Seule l'assiette des ressources prises en considération évolue vers une prise en compte quasi immédiate de tout changement dans les montants de revenus, lissés sur les 12 derniers mois glissants et réévalués tous les 3 mois.

Disparaît de fait, le système d'évaluation forfaitaire des ressources qui était mis en application jusque-là pour certaines catégories de ménages ou de situations, notamment ceux dont les revenus annuels étaient inférieurs à un certain plancher de revenus.

- **La mise en œuvre de la réforme suppose le recueil trimestriel des** revenus à prendre en considération avec un mixte selon la nature de revenus, entre transmission automatique des montants de revenus à partir de plusieurs outils et sources, et un système déclaratif trimestriel qui reste à l'initiative des ménages.

² Modifié par le décret n° 2020-451 du 20 avril 2020

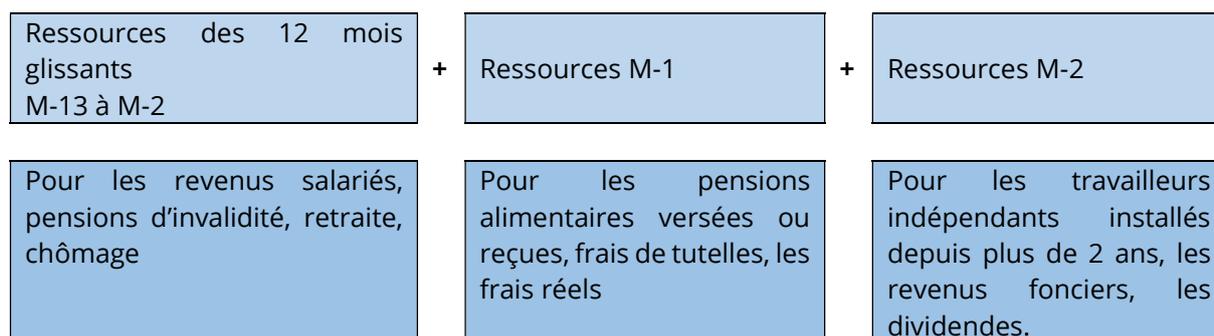
³ Sources : Support de présentation de la réforme par la Caf du Rhône et Power Point de présentation de la réforme au Club Logement d'Abord de la FAPIL du 20/05/2021

Ainsi le système repose sur des outils de transmission qui ne sont pas nouveaux : la déclaration sociale nominative (DSN), le prélèvement à la source des impôts, tous deux constituant la base de ressources mensuelles (BRM) ainsi que de la déclaration fiscale.

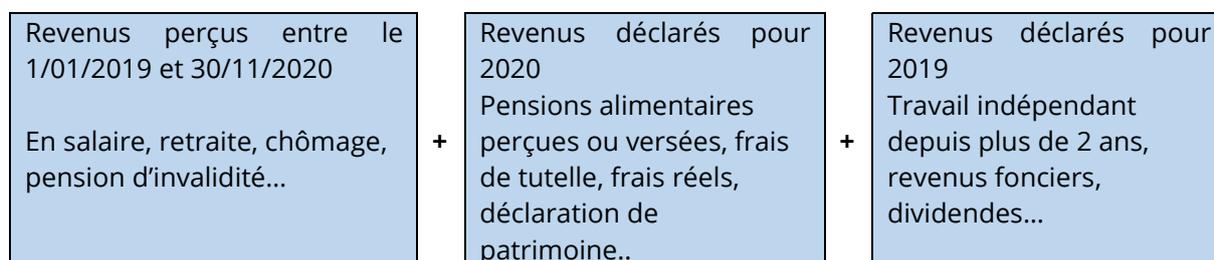
Cependant, hormis la déclaration fiscale qui permettait de recalculer les droits annuels au 1^{er} janvier de chaque année, (dispensant ainsi les allocataires de remplir une déclaration annuelle de ressources spécifique pour la CAF) ces outils venaient plus en appui à des contrôles et vérifications, qu'au calcul direct et évolutif des droits.

Par contre, la pertinence de ces outils reste spécifique en fonction de la nature des revenus et de la périodicité dans le recueil des informations.

Ainsi, la périodicité de la base de revenus pris en compte dans le calcul des droits est différente selon la nature des ressources perçues par chacun des membres du foyer.



Exemple des revenus pris en compte dans le calcul des droits aux aides au logement de Janvier Février et Mars 2021- pour chacun des membres du foyer



- Tous les revenus (ou les charges déductibles) ne peuvent être recueillis automatiquement en « temps réel », **il reste donc des situations pour lesquelles l'allocataire doit être pro actif :**

Les travailleurs indépendants installés depuis moins de 2 ans, doivent déclarer leur chiffre d'affaires des 12 derniers mois, chaque trimestre, dans la rubrique « mes ressources » de leur espace personnel du site CAF.

De même les salaires perçus d'organisations internationales, les travailleurs transfrontaliers, ou les revenus perçus à l'étranger doivent faire l'objet d'une déclaration trimestrielle par l'allocataire. Pour ces ménages l'absence de déclaration interrompt le versement des droits.

Doivent aussi faire une déclaration trimestrielle, les allocataires qui perçoivent ou versent des pensions alimentaires, déduisent leurs frais réels ..., au risque de perdre des droits ou d'un calcul d'indu en cas de contrôle.

- Enfin, le législateur a prévu de **conserver un système d'abattement fiscal pour les apprentis et de faire perdurer un système de revenu forfaitaire pour les étudiants** (de moins de 28 ans).

Présentation de l'étude et méthodologie

La loi de finance 2020 annonçait une économie attendue de 1,2 milliards d'euros par an sans diffuser et porter à connaissance l'étude d'impact de la réforme permettant d'identifier les catégories de ménages ou de revenus sur lesquels porterait plus massivement cette économie.

En parallèle, l'information grand public ne met en évidence qu'un principe louable de calculer des droits au plus près de la situation des personnes. En novembre 2020, Madame Emmanuelle WARGON, Ministre en charge du logement déclarait *"Le seul objectif, c'est de calculer les APL sur les revenus les plus récents La réforme va permettre d'être plus juste, et de soutenir le pouvoir d'achat des plus fragiles. Elle est particulièrement opportune en cette période"*.

En tant que professionnels œuvrant dans une association engagée auprès de personnes en difficultés, les contradictions dans les enjeux communiqués autour de cette réforme et le contexte de crise qui s'est sur-rajouté par la suite, ne laissaient rien augurer de bon

Compte tenu des caractéristiques de nos publics, alternant de plus en plus fréquemment entre un ou des emploi(s), du chômage et/ou des minimas sociaux, il nous paraissait évident que ceux-ci seraient largement impactés par la mise en œuvre de cette réforme. Il restait à vérifier dans quelle mesure et dans quel sens allait jouer la réforme : Amélioration du niveau des droits par une plus grande réactivité dans la prise en compte des baisses de revenus ou au contraire, dégradation du niveau des droits du fait de l'anéantissement des systèmes de régulation des revenus jusque-là en vigueur ?

Nous souhaitons donc nous appuyer sur les situations individuelles rencontrées dans le cadre de nos activités pour collecter des informations nous permettant d'identifier l'impact financier de la réforme sur les 3 premiers trimestres de l'année 2021, sur la base d'une comparaison entre les droits effectivement versés et une reconstitution de droits tels qu'ils auraient été calculés avant la réforme (sur la base des revenus N-2).

Pour ce faire, nous avons construit un outil de recueil de données visant une trentaine de situations accompagnées par l'Alpil, l'étude ayant pour enjeu de mettre en évidence des mécanismes plutôt qu'une ambition statistique ou économique.

Mais très rapidement nous nous sommes aperçus que nous ne disposions plus des outils nous permettant de recalculer les droits avec un niveau de précision et de fiabilité suffisant pour alimenter cette comparaison.

Avec la mise en œuvre de la réforme, la CAF s'est désinvestie de l'information aux personnes sur le calcul de leur droit avec la mise en place d'un nouvel outil de simulation des droits aux aides au logement aboutissant à des résultats extrêmement imprécis et sujets à erreurs.

Dans le même temps des fédérations telle l'UNHAJ, ont réalisé un travail comparatif, sur la base des droits effectifs comparés entre 2020 et 2021 par catégories de ménage et/ou typologie de revenus et sur une base de données beaucoup plus large que ce que nous étions en capacité de projeter. Cette étude diffusée par l'UNHAJ en mai 2021 met en évidence sans contestation possible, des baisses conséquentes de droits pour des jeunes tous types de revenus confondus.

Nous avons donc réorienté notre travail vers le recueil et l'analyse des constats et des observations faites en tant qu'intervenant de terrain sur le Rhône, mis en situation de devoir accompagner la mise en œuvre de cette réforme. En effet, très rapidement nous avons été happés par cet impératif

d'accompagnement de cette réforme afin de limiter le risque de non recours au droit ou d'erreur dans le calcul des droits.

Sur un territoire où la CAF avait pris la précaution d'informer ses partenaires en fin d'année 2019 avec le souci d'un relai fiable et efficace auprès des 220 000 allocataires concernés par la réforme sur le département du Rhône, avec un partenariat opérationnel éprouvé vis-à-vis de l'institution CAF, pourvue d'une équipe de travailleurs sociaux et d'un souci permanent d'être à l'écoute des allocataires et des professionnels... nous n'avions pas préfiguré l'étendue de l'impact de cette réforme sur les démarches à conduire par les personnes et le travail de soutien que nous avons dû (et sommes encore en situation de devoir) développer.

Après la brève présentation de la réforme en préambule de cette étude, nous proposons de rendre compte et d'analyser les points sur lesquels nous avons été interpellés tout au long de cette première année de mise en œuvre, en termes d'effets directs ou indirects ainsi que d'outillage, et de terminer avec un regard sur la prise en compte spécifique des jeunes.

1. Les effets directs de la mise en œuvre de la réforme

1.1 Les variations de droits

Depuis le 1^{er} janvier 2021 les droits aux aides au logement sont exposés à des variations potentielles tous les trois mois. Malgré l'information faite sur la réforme et ses enjeux, l'ampleur de ces variations n'est pas toujours comprise par les personnes. Elles peuvent aussi être difficilement explicables par les référents sociaux, voire par les agents de la CAF (techniciens et travailleurs sociaux).

Le fait que l'aide au logement soit modifiée en permanence vient également impacter la relation locataire / bailleur. Pour ces derniers, notamment les petits bailleurs privés ou associatifs, les variations de droits impliquent des ajustements incessants des prélèvements automatiques. Certains ménages ont choisi de régler leur loyer par virement automatique. Ce choix ne sera pas tenable en cas de versement de l'allocation logement en tiers payant. Il impliquerait des modifications constantes des montants virés par la banque avec les frais que cela suppose.

Le versement des allocations en tiers payant est un système sécurisant pour les propriétaires comme pour les locataires. Avec la réforme, propriétaires et locataires devront tenir une comptabilité précise et nous nous attendons à des contentieux inévitables dans les mois à venir.

Des variations brutales, imprévues et mal comprises

Nous avons rencontré de nombreuses difficultés liées à cette contemporanéité avec des effets délétères pour les allocataires et de nouvelles difficultés d'accompagnement pour les professionnels.

La réforme a été annoncée comme permettant de prendre en compte immédiatement les évolutions de situation tout en lissant leurs effets sur les droits des personnes, avec des hausses ou des baisses de droits graduelles.

Cela pourrait être le cas, si les revenus des personnes subissaient des variations durables, ce qui ne reflète absolument pas la situation d'une majorité de ménages.

Pour ces ménages, les ressources elles-mêmes subissent un « effet yoyo » permanent qui était jusqu'alors, compensé et sécurisé par la stabilité des droits sociaux.

Les exemples qui suivent mettent en évidence que les droits peuvent être extrêmement fluctuants et les ruptures de droits brutales.

En témoigne, Monsieur S, locataire d'un T2 dans le parc privé pour un loyer de 540 euros. Il est bénéficiaire des minimas sociaux jusqu'en avril 2020 où il accède à un emploi à temps plein. Il pouvait compter chaque mois sur une aide au logement d'un montant de 328 euros, ce qui couvrait 60% de ses charges liées au logement. Monsieur, qui se dit « informé » et qui avait connaissance de la réforme, se doutait que « ça allait baisser » au vu de ses nouvelles ressources, mais il n'imaginait pas qu'au 1^{er} janvier 2021 il ne bénéficierait plus d'aucune aide au logement. « J'étais choqué » nous raconte-il, « je ne pensais pas que ça puisse tomber à zéro d'un coup ». Cette baisse brutale n'a pas permis à Monsieur d'organiser son budget en fonction ce qui l'a mis en difficulté durant les premiers mois de l'année 2021 : « c'était juste [...], c'était impossible de ne pas finir à découvert ».

Si dans l'exemple ci-dessus, la fin de l'aide au logement était prévisible du fait de l'évolution des ressources, elle n'avait pas été anticipée à hauteur de ses effets, sans doute du fait des éléments de langage choisis pour la promotion d'une réforme qui devait faire baisser progressivement les droits en lien avec une reprise d'activité. Cet exemple met aussi en évidence les difficultés spécifiques des personnes seules salariées, pour lesquelles l'aide au logement ne fournit pas un amortisseur suffisant permettant d'assumer le poste logement et qui sont en difficultés pour se loger ou se maintenir dans les lieux, y compris sur le parc social.

Le couple B. s'est adressé à l'ALPIL en janvier 2021 suite à un recours DALO au motif de l'indécence de son logement. Mme B. ne travaille pas et Mr B. est salarié à temps complet en CDI, dans une enseigne de supermarché avec un salaire proche du SMIC. En fin d'année 2020, il a perçu une prime exceptionnelle de 1000€ liée à son activité professionnelle pendant toute la durée de la crise sanitaire.

En 2020, le couple percevait une allocation logement d'un montant régulier et qui équivalait à la moitié de son loyer. En janvier 2021, avec la réforme, le couple fait sa première déclaration trimestrielle de ressources en intégrant la prime exceptionnelle perçue en fin d'année 2020.

La révision des droits est brutale puisque le couple découvre, qu'il n'aura plus de droit à l'allocation logement pendant le premier trimestre 2021. La dépense logement s'en trouve doublée. Il leur a fallu, en l'espace de quelque jour réadapter leur gestion budgétaire. Le couple parle de mois de « galères ».

Par la suite, et jusqu'en juillet 2021 la famille n'a finalement plus perçu d'aide au logement, avec des salaires de Mr qui variaient entre 1200€ et 1800€ net mensuels.

Dans cet exemple aussi on peut conclure que les droits ont baissé parce que les ressources ont augmenté et que le ménage a donc une nouvelle capacité de solvabilité. C'est un fait objectif qui met en évidence que les conséquences de cette réforme ne se limitent pas à un effet financier. Elle touche aussi à la capacité de se projeter, de prévoir et pour cela, d'être en mesure de maîtriser ses droits actuels et futurs.

Des variations au-delà de la périodicité trimestrielle

La situation de Madame M parle d'elle-même :

Madame M s'adresse à son référent Alpil en lui demandant de vérifier si les droits qu'elle perçoit aujourd'hui, après de multiples réajustements, sont bien ses « justes droits »

Pendant presque un an, Madame a été en arrêt maladie avec des indemnités journalières versées au coup par coup : carences de droits, régularisations, versements à la quinzaine... L'irrégularité des ressources a forcément eu un impact direct sur le calcul des droits aux aides au logement, plaçant Madame dans un cumul de précarités entre ressources et droits sociaux.

Dans tous les cas, la question légitime de cette allocataire reste sans réponse. Le calcul des droits relève aujourd'hui d'une telle complexité et surtout, de paramètres tellement difficiles à réunir auprès des personnes, que nous restons bien démunis pour vérifier la justesse de ces droits et éventuellement, accompagner les personnes à en demander le réajustement.

Mois	AL effectivement versée sur la période en €	Droit mensuel recalculé
janv-21	0	152,83
févr-21	180	332,83
mars-21	180	332,83
avr-21	126	278,83
mai-21	126	278,83
juin-21	117	269,83
juil-21	174 régularisation : 777	197,33
août-21	135	150,33
sept-21	90	113,33
oct-21	194	194
nov-21	194 régularisation : 210	194
déc-21	68	68

1.2. La simplification, un objectif annoncé aux personnes

Après une année d'application, nous avons encore du mal à percevoir la simplification que cette réforme devait apporter.

L'impératif de suivi très régulier des droits et des ressources : une simplification pas si simple

Les actualisations trimestrielles nécessitent une attention de chaque instant pour les allocataires puisque si la majorité des ressources sont récupérées automatiquement par la CAF, le système déclaratif est maintenu pour les autres revenus ou charges déductibles. Tous les allocataires, ont donc à faire une déclaration de revenus tous les trimestres, que ce soit pour attester qu'ils n'ont pas d'autres revenus que ceux qui ont été récupérés à la source, ou pour compléter les informations non récupérables automatiquement.

L'impératif de cette démarche n'a pas fait l'objet d'une large information auprès des allocataires ni des intervenants sociaux. La communication autour de la réforme mettait plutôt en avant la récupération automatique des ressources des allocataires.

Une jeune femme nous a fait part d'une interruption de ses droits pendant plusieurs mois. Elle pensait qu'elle n'avait plus de droit à l'APL depuis la réforme. Ses ressources étant à la baisse, elle a fini par solliciter un rendez-vous avec la CAF ce qui lui a permis d'identifier qu'elle devait remplir une déclaration trimestrielle.

Allocataires et intervenants sociaux ont donc dû s'emparer de la démarche et de l'outil numérique mis à disposition, de façon empirique et intuitive.

A noter également que le rythme des déclarations de ressources trimestrielles pour les aides au logement, ne suit pas forcément celui des déclarations trimestrielles pour le RSA ou la Prime d'activité.

Dans tous les cas cette démarche demande aux ménages d'opérer un suivi rapproché et très régulier de leurs droits et de leur situation identifiée par la CAF, via leur espace personnel.

A notre niveau, nous avons dû adapter nos pratiques et venir en appui à ces démarches beaucoup plus systématiquement que ce que nous étions amenés à faire auparavant. Les démarches d'accompagnement à la recherche ou au maintien dans le logement nécessitent fréquemment des attestations de droits aux prestations accessibles dans les espaces personnels. A chaque fois, l'ouverture de l'espace met en évidence des messages d'alerte de la CAF auxquels les personnes n'ont pas su ou pu donner suite. Que l'on soit dans une fonction d'accueil ou dans le cadre d'une mesure d'accompagnement, nous sommes amenés à venir en appui aux personnes dans la mise à jour de leur dossier. C'est un impératif pour l'accès à leur droit ainsi que pour éviter l'aggravation des situations.

1.3. Le numérique, incontournable pour accéder à ses droits

Ce suivi, à minima trimestriel, ne peut se faire qu'à partir de l'espace « Mon compte » de l'allocataire via le portail numérique de la CAF, accessible par smartphone ou ordinateur.

Pour les personnes en difficulté dans l'utilisation de l'outil informatique ou qui sont privées d'accès à cet outil, cela devient très compliqué et nécessite l'intervention d'une tierce personne dans la plupart des cas.

Les associations en charge de l'accueil et de l'accompagnement d'un public en grande précarité, souvent très concerné par ces problématiques d'accès au numérique, voient ainsi leur charge de travail démultipliée. L'ensemble des salariés de l'Alpil sont unanimes sur les effets de la dématérialisation croissante de l'accès au droit dans leurs pratiques quotidiennes. Ce ressenti a également pu être partagé avec les PIMMS, en première ligne sur ces questions.

L'outil de recueil des ressources pour le calcul des aides au logement est spécifique à ces prestations. Peu familiarisés avec ces démarches nouvelles, avec des outils peu intuitifs, un langage propre à l'administration et sans guide d'utilisation, des ménages se sont retrouvés en difficultés.

La famille Z. est composée d'un couple et de deux enfants majeurs. Les parents perçoivent le RSA tandis que l'un des enfants est bénéficiaire de l'Aide au Retour à Emploi quand l'autre travaille à temps partiel.

Habituellement c'est la fille aînée qui déclare les revenus trimestriels pour le calcul du RSA. Elle a donc l'habitude de faire des déclarations de revenus pour la CAF.

Depuis le 1^{er} Janvier 2021, le montant de l'allocation logement baisse chaque trimestre et la famille interroge l'Alpil sur ces baisses régulières.

Les ressources prise en compte pour le calcul des droits sont accessibles dans l'espace personnel de la famille. Leur vérification mois par mois, sur la base de l'ensemble des justificatifs fournis pour tous les membres du foyer, a mis en évidence que les ressources des parents avaient été correctement déclarées, puisqu'ils sont sans revenu. Par contre, la famille n'avait pas identifié que cette déclaration venait compléter les informations déjà collectées par la CAF. Elle a donc renseigné pour chacun des enfants, la première rubrique de revenus d'activités qui s'est ouverte, c'est-à-dire 'le chiffre d'affaires ». Pendant deux trimestres les aides au logement de la famille ont été calculées sur la base des revenus Pôle emploi et des salaires des enfants, collectés automatiquement auxquels se sont ajoutés les mêmes montants déclarés par la famille dans la rubrique « chiffre d'affaires ».

Nous avons tenté d'accompagner une réclamation via l'espace personnel, mais ce type d'erreur n'est pas codifié et le nombre de caractères étant limité pour expliquer la nature du problème rencontré, cette réclamation était assez incompréhensible. Nous avons doublé cette démarche d'un mail, sans doute tout aussi obscur, puisque les droits à l'allocation logement ont fini par être suspendus et un contrôle déclenché. Le contrôle s'est effectué récemment et nous avons bon espoir que les droits soient rétablis et régularisés.

Cette situation donne à voir que le manque d'information ou plutôt, d'appropriation de l'information par les ménages, est un obstacle majeur à la réalisation de démarches matérialisées. Les outils mis à disposition viennent séquencer les rubriques à renseigner par étapes successives, privant les personnes d'une vision globale des questions auxquelles elles vont devoir apporter une réponse et de la globalité des types de réponse attendues. Les types de ressources à renseigner n'évoquent pas forcément la réalité quotidienne des personnes. Par exemple, « *allocation pôle emploi* » est passée dans le langage courant et « *chômage* » est un type de prestation non reconnu de certaines personnes allophones.

Pour remplir correctement un document administratif, il vaut mieux en maîtriser un minimum les attendus. Dans le cas présent, l'information délivrée aux personnes s'est affinée en cours d'année et certains impensés de l'administration se corrigent peu à peu. C'est sans doute le signe que beaucoup d'allocataires ont dû se trouver en difficultés. Encore faut-il que les personnes soient en capacité de rechercher et trouver cette information

Depuis décembre 2021, le site de la CAF du Rhône renseigne les allocataires sur la déclaration de ressources liée aux aides au logement, ses attendus et ses modalités de remplissage.

La CAF du Rhône a préservé les possibilités de contact humain avec ses allocataires, même si la prise de rendez- vous doit aussi se faire via leur espace personnel.

En parallèle, le nombre de créneaux de rendez-vous disponibles sur site, avec un agent de la CAF paraît plus limité qu'auparavant et de nombreuses personnes que l'on accompagne nous ont expliqué n'avoir pas été reçues en se présentant sans rendez-vous dans les lieux d'accueil. Ce sentiment de ne pouvoir que très difficilement être en contact direct et physique avec un

technicien CAF est exacerbé par les périodes de fermeture répétées des deux dernières années du fait du contexte sanitaire.

Ces périodes de couvre-feu, confinement et autres mesures restrictives ont effectivement ajouté de la complexité à un moment où les personnes étaient en recherche d'interlocuteurs en capacité de les informer, répondre à leurs questions, vérifier leurs droits...

Pourtant la relation directe, de face à face au guichet est extrêmement importante dans cette période de tension sur les droits. Cela permet d'exposer sa situation dans sa complexité (sans avoir à tenter de faire rentrer sa réalité dans les cas types proposés par l'outil numérique) et amène le traitement administratif à s'adapter aux spécificités des parcours et des singularités des personnes. C'est souvent beaucoup d'incompréhensions levées, de confiance préservée et de temps gagné dans le traitement des dossiers.

On ne peut pas nier que l'accueil physique soit une fonction difficile avec des allocataires exprimant quelquefois leurs ressentiments, leurs souffrances, les difficultés qu'ils rencontrent du fait des erreurs de droit..., mais outre les réponses techniques qui peuvent être apportées, l'écoute accordée permet aux personnes en difficultés de se sentir considérées.

La masse des difficultés engendrées par cette réforme contribue à ce que cet accueil physique soit moins accessible, renforçant l'isolement des ménages, les laissant sans réponse, source d'incompréhension, voire de défiance vis-à-vis de l'administration et plus largement, du système de protection sociale.

Au cours des derniers mois, nous avons clairement perçu ces tensions et si les techniciens et travailleurs sociaux de la CAF sont en première ligne, tous les autres lieux d'accueil et d'accompagnement des personnes, dont les associations, sont aussi mobilisés de fait.

Ces derniers se retrouvent effectivement dans une place de médiation, d'alerte (avec une adresse mail mise à disposition par la CAF en cas de situation particulièrement grave et urgente), voire d'expert sans avoir l'étendue des compétences ni les outils de l'administration.

2. Les effets collatéraux de la réforme

2.1. L'estimation des droits aux aides au logement : une fonction sacrifiée qui produit un droit incertain

Dès janvier 2021, le premier changement qui a pu être constaté par tous a été la mise à disposition d'un nouvel outil d'estimation du montant des aides au logement.

Cet outil est indispensable à toute une chaîne d'acteurs :

- Les allocataires en premier lieu, qui peuvent ainsi vérifier le montant des droits versés, ou qui ont besoin de se projeter et d'évaluer leur capacité contributive lorsqu'ils sont en recherche d'un relogement.
- Les intervenants sociaux, dans leur fonction de conseil et d'aide à la décision en appui à des personnes qui reçoivent une proposition de logement afin de vérifier leur capacité à supporter financièrement le loyer et les charges ; dans leur fonction de vérification des droits et de soutien dans l'accès au droit pour les publics reçus ou accompagnés.
- Les bailleurs, pour la préparation des dossiers et le calcul du taux d'effort des candidats au logement, en vue du passage en commission d'attribution.

Jusqu'alors la CAF proposait un outil extrêmement performant, intégrant toutes les possibilités d'abattement ou de neutralisation des ressources et fournissant un montant fiable et à l'euro près. Le simulateur CAF était disponible pour tous, permettant à chacun de vérifier ou de se projeter dans ses droits.

Le nouveau simulateur CAF est désormais mis à disposition. Il recueille des données très simplifiées et vise une approche des droits, très imprécise et qui plus est, pas toujours fiable. Le calcul aboutit à une fourchette de droit à 40 euros près et ne fournit pas plus d'informations sur le montant de la Réduction du Loyer Solidarité (RLS) concernant l'APL en parc social.

Cet écart de 40€ peut paraître minime, mais représente en fait presque dix pourcents des ressources mensuelles d'une personne seule au RSA et donc plusieurs jours de reste-pour-vivre pour un ménage avec des faibles revenus.

D'autres simulateurs existent, notamment le site « mesdroits.gouv.fr » qui a une approche plus précise des situations et fournit un montant estimé de l'aide au logement. Par contre ce montant diffère parfois grandement de la fourchette indiquée par le simulateur CAF, ce qui place les allocataires et les intervenants sociaux dans un flou préjudiciable.

Les difficultés de mise en œuvre de la réforme, recensées par les associations ont amené la FAPIL à organiser une rencontre le 7 juillet 2021 associant la CNAF et la DHUP. Dans ce cadre, le représentant de la Direction des politiques familiales et sociales a admis avoir privilégié les fonctionnalités indispensables aux allocataires et simple à remplir au détriment de la précision de l'estimation.

La CNAF a ainsi priorisé le développement de l'outil de gestion de la réforme avec toute la complexité des fonctions à assurer pour le calcul des droits des personnes.

Ce choix n'est pas sans conséquences. Il fragilise la possibilité de se projeter budgétairement dans un nouveau logement pour les allocataires modestes et laisse les travailleurs sociaux relativement démunis et incertains dans les conseils et le soutien qu'ils ont à apporter.

Du côté des bailleurs, les pratiques d'ajustement sont très inégales pour la prise en compte et l'appréciation du taux d'effort au moment de l'attribution. Nous avons vu des bailleurs exigeant la production des justificatifs des 12 derniers mois de ressources (fiches de salaires et prestations CAF) d'un candidat et de tous les futurs occupants du logement pour passage en CALEOL.

Dans tous les cas, la réforme place les ménages aux revenus précaires et fluctuants dans une perspective beaucoup plus aléatoire en vue d'une attribution de logement. Chaque bailleur a sa façon d'apprécier et de projeter la situation sur la durée. Il était déjà difficile d'envisager l'uniformisation des pratiques de gestion des demandes et des attributions. Cette réforme nous éloigne encore de cet objectif.

Par ailleurs l'enjeu de mettre à disposition un simulateur simple d'utilisation pour les allocataires, n'est pas atteint. Simplifier n'est pas toujours synonyme d'élaguer, écourter et compacter. Les catégories de ressources prises en compte par le simulateur CAF et les terminologies employées ne sont pas claires. Il n'est par exemple, pas très intuitif de savoir où « *placer* » les indemnités journalières ou l'allocation chômage dans cet outil. Les données à fournir sont regroupées par catégories génériques qui laissent les allocataires comme les intervenants sociaux dans la confusion, source de potentielles erreurs.

2.2. Des erreurs dans le calcul des droits

Nous l'avons déjà évoqué, nous nous retrouvons assez démunis pour expliquer le montant des prestations logement, mais nous conservons la capacité de repérer des erreurs et nous gardons une vigilance sur le montant des droits en fonction des revenus des ménages.

Nous n'avons pas de données statistiques sur les erreurs de calcul mais nous pouvons témoigner depuis la mise en place de la réforme, de l'allongement des retards de traitement de l'ordre de 3 mois ou plus pour l'ensemble des prestations (en dehors des traitements numériques), de files d'attente d'une taille jamais vue devant la CAF et de tensions aux guichets.

Les sources d'erreur potentielles sont multiples :

Au niveau de la récupération automatique des ressources (via les données sociales nominatives et le prélèvement à la source) qui multiplie les interlocuteurs (employeurs, pôle emploi, impôts...) et donc les potentielles sources d'erreurs dans les données sources utilisées pour le calcul des droits.

Des erreurs systémiques dans la transmission des données ont déjà pu être repérées par la CNAF et corrigées.

Au niveau des allocataires, en cas d'erreur constatée, celui-ci doit signaler cette erreur via le portail [mesdroitssociaux.gouv.fr](https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr)⁴ accessible via Franceconnect. L'information rectificative est en théorie directement transmise aux organismes déclarant pour modification à la source. La démarche reste complexe et nécessite d'être informé.

Des erreurs dans la prise en compte de la situation des ménages

La réforme implique des interventions multiples et fréquentes des techniciens Caf dans le dossier des allocataires avec le risque de modifier des informations qui ne doivent pas l'être.

⁴ <https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/dd1pnds-ria/#destination/foireAuxQuestionsFooter>

Mr J. vit avec sa fille étudiante dans un logement du parc social, pour lequel il bénéficie d'une APL.

Il perçoit une pension d'invalidité et sa fille est étudiante. Les revenus du ménage sont donc constants. Les APL versées pour le 1^{er} trimestre 2021 restent stables par rapport aux droits de décembre 2020.

En avril 2021, au moment du recalcul trimestriel, les droits chutent de moitié alors que les ressources n'ont pas changé. Ce dernier, accompagné par sa référente contacte la CAF par mail afin de comprendre les raisons de cette baisse. Il reçoit une réponse générique lui indiquant que les aides sont calculées en fonction des ressources, du montant du loyer et que, suite à la réforme les droits peuvent changer pour mieux s'adapter à la situation des ménages – en prenant en compte les ressources des 12 derniers mois. Il ne reçoit aucune autre information personnalisée se rapportant à sa propre situation.

C'est grâce à la rencontre organisée par la FAPIL avec la CNAF que nous avons pu faire remonter cette situation, faire reconnaître et corriger l'erreur et en obtenir l'explication. Au moment du recalcul des droits, la fille de Mr n'a plus été considérée comme à charge. L'APL a donc été calculée pour Monsieur seul alors que la situation était inchangée.

S'agissant d'une APL, cette erreur a eu des conséquences sur le montant de l'aide au logement et sur celui du RLS.

Dans cette situation rien ne nous permettait de repérer la source de l'erreur et sans cela, intervenant social ou allocataire, n'avons pas réussi à mobiliser la CAF pour une vérification des droits. Ce constat n'est pas nouveau mais les difficultés et les erreurs se sont multipliées avec la réforme, rendant les services encore plus en surcharge de travail et donc, moins disponibles.

Des erreurs liées aux défaillances de l'outil de gestion de la réforme

Les informations que nous relayons ici sont issues de plusieurs articles de presse venus éclairer et expliquer les difficultés que nous rencontrons sur nos terrains d'intervention.

La réforme a introduit un nouveau logiciel informatique, qui peine à cohabiter avec l'ancien logiciel Cristal, déployé en 1999 et qui calcule les droits aux prestations des personnes. La nécessaire coexistence des deux outils génère des bugs fréquents pour lesquels les agents et techniciens se disent impuissants, aux dires de Médiapart dans son article du 21 juin 2021⁵. Cela conduit à des retards importants dans le traitement des dossiers et fait grandir toujours davantage le mécontentement des allocataires concernés.

Des techniciens CAF expliquent dans la presse devoir intervenir manuellement dans les dossiers des personnes qui viennent réclamer leur droit.

A notre niveau, quelques échanges informels avec des agents de la CAF du Rhône valident les difficultés croissantes auxquelles ils sont confrontés depuis la mise en œuvre de cette réforme et la mise en place du nouveau logiciel.

Dans le même article de Médiapart, une technicienne-conseil d'une CAF de l'est de la France témoigne en ce sens : « C'est la première année où je n'ai pas de réponses à fournir. Je m'excuse, on

⁵ La réforme des APL vire au cauchemar pour les allocataires et ses agents, Médiapart, Faïza ZEROUALA, 21 juin 2021

n'arrive plus du tout à gérer, on entend la détresse. Il y a peu de cris, surtout de la détresse... D'ailleurs, ça me fait un peu peur, des gens menacent de s'en prendre à nous »⁶.

2.3. Des impensés de l'outil de mise en œuvre de la réforme

Nous avons ainsi constaté de nombreux bugs concernant précisément la conservation des aides au logement, bras armé de la politique de lutte contre le mal logement et les marchands de sommeil. Cette procédure est mise en place pour des allocataires CAF vivant dans des logements déclarés indécents et pour lesquels l'aide au logement est conservée par la CAF pendant une durée maximale de 18 mois, ou sinon, le temps que le propriétaire remette aux normes ledit logement. Si les travaux sont réalisés dans ce délai, les droits sont restitués au propriétaire. En l'absence de travaux de remise aux normes les aides restent confisquées. Pendant la durée de la procédure, le locataire continue de payer son loyer résiduel sans qu'une dette ne puisse être constituée.

Dans ces situations, « un bug national » s'est produit avec le déploiement du nouvel outil informatique. De manière quasi systématique les aides au logement des allocataires inscrits dans ces procédures de conservation, ont été de nouveau versées en tiers payant aux bailleurs défaillants.

Cela s'est produit pour Monsieur M, qui voyait ses aides au logement conservées depuis mars 2021 puisque locataire d'un logement indécents pour lequel le propriétaire bailleur n'a jamais réalisé les travaux de mises aux normes. A partir d'avril les allocations logement de Monsieur ont de nouveau été versées à son propriétaire, sans raisons. Lorsque Monsieur s'en est aperçu en juin, il a contacté son référent à l'ALPIL qui l'accompagne dans le cadre du dispositif de lutte contre l'habitat indigne. Après avoir signalé cette erreur à la CAF du Rhône, Monsieur a eu la mauvaise surprise de découvrir que les sommes injustement versées à son propriétaire, apparaissaient désormais comme trop-perçu dans son espace personnel et étaient identifiées comme une dette de 1543 euros à rembourser. Dans le même temps et probablement du fait de l'apparition de cette dette, l'ensemble des droits caf de la famille (composée d'un couple et de deux enfants) ont été suspendus. C'est donc environ 1000 euros (allocations familiales, prime d'activité et PAJE) que la famille n'a pas reçu en juillet puis en août, plaçant évidemment le ménage en difficulté financière et également dans une angoisse importante vis-à-vis de cette dette. Heureusement, la famille a ici rapidement fait le lien entre le montant de cette dette et les 3 mensualités d'aide au logement non conservées par la CAF. La situation a pu se régler rapidement du fait aussi de l'implication du référent social de l'ALPIL et des liens privilégiés entretenus avec la CAF.

Toutefois, l'ensemble des allocataires concernés n'ont pas si vite récupéré leurs droits et la corrélation entre dette et allocation logements injustement versés n'a pas toujours été aussi évidente.

⁶ Ibid

Pour Madame C, dont les aides au logement sont conservées depuis août 2020, cela a été bien plus compliqué. Cette dernière vit également dans un logement très dégradé et est locataire d'un propriétaire aux pratiques abusives avec lequel elle est en conflit concernant une supposée dette locative. Alors que son bailleur n'admettait pas que l'aide au logement conservée ne pouvait être due par Madame, il s'est vu recevoir de nouveau cette prestation par la CAF. Déjà en grande difficulté pour démêler le vrai du faux dans ses impayés auprès du bailleur, cette erreur dont elle n'est pas responsable place encore davantage la locataire dans l'imprécision et décrédibilise les travailleurs sociaux qui tentent de faire entendre le droit auprès du propriétaire.

Une fois l'erreur identifiée et signalée à la CAF, les sommes injustement versées ont été convertie en indu de prestation sur le compte CAF de Mme. Une dette qui a généré panique et stress pour une personne déjà bien vulnérable, notamment du fait de ses conditions de logement. Si cette situation a pu être régularisée en quelques semaines par des relances et appels de son référent social auprès de la CAF, les déboires ne se sont pas arrêtés là puisque Madame, a vu son aide au logement tomber à zéro en novembre dernier. Madame percevant des indemnités journalières depuis bientôt deux ans, ses ressources sont stables et la contemporanéité du nouveau mode de calcul ne devait pas changer ses droits. Ce qui paraît être une anomalie pour Madame ainsi que son référent à l'ALPIL n'a pas encore pu être résolu.

2.4. En parallèle à la réforme, la révision des modalités d'accès à l'espace personnel des allocataires

Dernière évolution en date du 9 octobre 2021, le changement des modalités d'accès à l'espace « Mon compte » du portail CAF, qui permet d'accéder et de maintenir l'ensemble de ses droits. Sans aucune information préalable, la CAF a modifié l'interface et l'accès au compte en ligne de ses allocataires. Le portail CAF explique que cette évolution est un enjeu de simplification pour les allocataires. Le numéro allocataire est remplacé par le numéro de sécurité social pour se connecter au compte, ce qui permet de se connecter également par Franceconnect.

La plupart des ménages que nous accompagnons n'ont pas vraiment perçu la simplification qui leur a été proposé, ou plutôt été imposé, sans prévenir. Ils ont découvert le changement en tentant sans succès de se connecter avec leurs anciens identifiants et mots de passe. Beaucoup ont été totalement déconcertés et bien démunis. Beaucoup parviennent à accéder à leurs différents comptes après avoir enregistré les paramètres de contact sur leur smartphone, sans les avoir en mémoire ou maîtriser la procédure. En l'absence de compte Franceconnect (autre chemin d'accès à l'espace MonCompte), le numéro de sécurité sociale est désormais obligatoire afin de pouvoir accéder à son espace personnel et un nouveau mot de passe est également requis.

De plus, seuls les numéros de sécurité sociale définitifs, commençant par 1 ou 2 sont acceptés. Ainsi, toutes les personnes en attente de leur numéro définitif auprès de la CPAM ou de l'OFPPA pour les réfugiés (ce qui peut prendre plusieurs mois⁷), ne pouvaient plus accéder à leur compte et ont reçu un courrier les invitant à se rapprocher de leur CAF. Dans ses situations les personnes doivent prendre rendez-vous avec la CAF, ou dans certains cas avec des structures en lien avec la CAF, comme la CPAM ou d'autres associations partenaires et se présenter avec une pièce d'état

⁷ Pour certains allocataires, un numéro de sécurité sociale provisoire leur est attribué en attente par la CPAM de des actes de naissance. Obtenir ces documents peut être très long selon les pays d'origine des personnes.

civil. Ils reçoivent alors un nouveau numéro provisoire commençant par 1 ou 2. La démarche est donc relativement lourde pour des personnes déjà submergées de démarches administratives et pour des administrations déjà en tension. Selon Médiapart, 68 000 personnes dans cette situation de numéro de sécurité sociale provisoire, sont restées dans l'impossibilité de se connecter à leur espace personnel, au risque des ruptures de droit que cela suppose.

Nous recevons encore à ce jour des personnes qui ont tout simplement renoncé à se connecter depuis octobre et ne perçoivent plus leurs droits liés à des déclarations de ressources ou envoi de pièces actualisées. Depuis octobre, nous sommes donc régulièrement amenés à aider les allocataires à recréer leur mot de passe, et à les informer sur le nouveau fonctionnement du site. « *Si les gens ne sont pas accompagnés par un travailleur social ou un proche qui n'hésite pas à chercher à contourner le truc, je pense que c'est très difficile, ils passent à côté de leurs droits car les demandes de prestations sociales ne sont pas rétroactives* » explique une agente de la CAF interrogée par Médiapart⁸.

Effectivement, certains comptes d'allocataires et situations, ont pu être débloqués uniquement parce nous sommes partenaires de la CAF et avons des interlocuteurs privilégiés, dont sont démunis les allocataires. Les personnes sont donc obligées de passer par des référents sociaux ou de batailler pour obtenir un rendez-vous à la CAF.

Monsieur L par exemple, accompagné par l'Alpil, avait créé un compte CAF il y a quelques années, avant même d'obtenir son titre de séjour. Régularisé depuis peu, Monsieur L n'a pas encore obtenu de numéro de sécurité sociale définitif.

En octobre il ne pouvait donc plus utiliser son compte personnel. C'est parce qu'il s'est adressé à son intervenante sociale de l'Alpil, qui l'accompagne dans son accès au logement, qu'il a pu retrouver l'accès à son compte. Lors de la démarche de demande d'aide au logement, l'intervenante sociale s'est aperçue du blocage du compte personnel de Monsieur. Elle a pu contacter la CAF, via une adresse mail propre aux partenaires. C'est également par ce biais que la demande d'aide au logement a été réalisée sans attendre, pour qu'aucun droit ne soit perdu. C'est ce qui se serait produit en cas de démarche réalisée au-delà du premier mois d'occupation.

⁸ Ibid

3. Le traitement spécifique des jeunes

3.1 Les jeunes allocataires

La question des jeunes adultes est présente à différents niveaux dans le calcul des aides au logement et en apparence la réforme n'a rien changé de fondamental.

Bien avant la réforme, les jeunes allocataires bénéficiaient déjà d'un traitement spécifique dans le calcul de leurs droits aux aides au logement, qu'ils soient locataires ou résidents de foyers ; modalités particulières de reconstitution de la base de ressources ou application d'un forfait de ressources pour les moins de 25 ans en emploi et ayant un revenu N-2 nul, etc...

Comme l'exprime l'UNHAJ dans son étude de Mai 2021⁹, « *l'aide au logement est plus qu'une aide au paiement du loyer* » pour ces publics et cette fonction de sécurisation, de compensation de l'absence de capital pour s'installer... était communément reconnue comme nécessaire, voire indispensable, au parcours de prise d'autonomie des jeunes les plus modestes.

Schématiquement, la stabilité des droits sur plusieurs mois et les modalités plus favorables de calcul du droit pour des jeunes entrant en emploi, leur donnaient les moyens d'assumer leur loyer, quel que soit les aléas de revenus, mais aussi plus largement, de s'installer.

La réforme a conservé une spécificité de traitement pour certaines catégories de jeunes allocataires. La mobilisation des Fédérations sur les effets de la réforme, a aussi débouché ou sécurisé des ajustements visant à pondérer les conséquences financières et éviter des ruptures trop importantes dans l'évolution des droits depuis janvier 2021.

Cela concerne :

- Les étudiants ou les apprentis ; mise en place d'un forfait ou d'un plancher de ressources prises en compte : forfait pour les étudiants percevant plus de 7000€ par an et plancher de ressources pour les apprentis, fixé à 18 473€ par an (seuls les revenus supérieurs à ce montant sont pris en compte)
- Depuis septembre 2021, par décret paru au journal officiel du 6/06/2021 un plancher de ressources identique à celui des jeunes en contrat d'apprentissage est appliqué pour les jeunes en contrat de professionnalisation.

Des mesures transitoires entre mai et septembre 2021 ont été appliquées pour ces mêmes jeunes qui avaient vu leurs aides au logement baisser au 1^{er} janvier 2021 avec un alignement sur les droits qu'ils percevaient en décembre 2020, en attendant la mise en place du décret.

A noter que les spécificités dans le calcul des droits pour ces catégories de publics ne sont pas appliquées avec précision par l'outil de simulation des aides au logement mis à disposition par la CAF. Il faut donc être bien informé et privilégier l'outil de simulation spécifique « *1 jeune 1 solution* » pour avoir une approche juste des droits pour un jeune qui doit se projeter vers une solution de logement ou de relogement

A titre d'illustration : pour un jeune étudiant avec un salaire de 833€ par mois et qui emménage avec un loyer de 380€/mois, l'estimation des droits à l'allocation logement se situe entre 155 et

⁹ « Le temps de la réforme n'est pas celui des jeunes » UNHAJ Mai 2021

195€ pour le site CAF, ils sont de 180€ par le site « mesdroitssociaux.fr » et de 220€ via le site 1jeune 1solution. Trois outils mis à disposition par des services ou administrations liés à l'Etat.

3.2. Les jeunes en cohabitation parentale : difficile équilibre entre individualisation des chances et reproduction sociale ?

L'Alpil n'est pas spécialisée dans les problématiques de logement des jeunes et les fédérations impliquées sur cette question ont démontré et argumenté les difficultés liées à la mise en œuvre de la réforme. Leur démonstration a d'ailleurs débouché sur des aménagements à la marge.

A notre niveau, la question des jeunes est apparue d'une manière singulière concernant les grands enfants hébergés par leurs parents. Pour cette catégorie la réforme n'apporte aucun changement réglementaire dans les modes de calcul des droits aux prestations sociales mais cette réglementation était bien souvent occultée ou méconnue.

La règle générale demeure que les ressources de toute personne hébergée pendant plus de 6 mois au domicile d'un allocataire doivent être communiquées et sont prises en compte dans le calcul des droits de cet allocataire, tant que l'hébergement perdure.

S'il s'agit d'un enfant de moins de 21 ans domicilié chez ses parents, celui-ci continuera d'être compté « à charge » dans le calcul des droits aux aides au logement, à la condition que ses revenus ne dépassent pas 55% du SMIC, soit 982,48€ par mois (moyenne sur les 6 derniers mois).

Pour les enfants en cohabitation parentale, des abattements sur les revenus peuvent aussi être appliqués, minimisant l'impact de leurs ressources sur les droits de la famille mais, hormis pour les droits RSA des plus de 25 ans, la cohabitation empêche l'individualisation des droits.

C'est la notion de « foyer » au sens de « toute personne qui habite régulièrement au domicile » (et non de « foyer fiscal ») qui prévaut pour reconstituer l'assiette de ressources prises en compte dans le calcul des droits de l'allocataire.

Cette notion reste, par exemple, un sujet de combat pour les associations de défense des droits des personnes handicapées qui demandent que les droits à l'AAH soient individualisés et viennent réellement en compensation d'un handicap. Ce qui sous entendrait que les ressources de l'autre conjoint n'aient pas à interférer dans le calcul des droits. La seule « avancée¹⁰ » obtenue dans le cadre de la loi de finance 2022, a été l'application d'un abattement en pourcentage (20%) des revenus du conjoint au lieu d'un abattement en euro, en fonction de la composition familiale.

Concernant les aides au logement, les ressources des enfants au foyer, sont prises en compte au-delà d'un plancher de revenus fixé en euros (environ 11 100€ annuels).

Le recueil systématique des revenus de chacun à partir des sources d'information est venu rappeler et parfois réinterroger cette règle.

Dans certains cas, l'évolution des droits était liée à la prise en compte des revenus des enfants, pour des familles qui n'avaient jusque-là soit, pas intégré cette obligation de déclaration des ressources de leurs enfants, soit n'étaient pas en mesure de le faire à défaut d'information sur la situation précise de leurs enfants.

¹⁰ Les associations ne perçoivent pas forcément cette évolution comme une avancée et dans tous les cas, ce n'est pas ce qu'elles demandaient.

Nous avons été témoins de parents découvrant l'intensité de l'activité professionnelle et les niveaux de revenus de leurs enfants majeurs, par l'impact sur les droits sociaux de l'ensemble de la famille.

Nous avons été amenés à accompagner des familles en recherche d'explications sur les causes de baisse de certaines de leurs prestations, à partir des données fournies par la CAF sur l'assiette des ressources prises en compte, consultable dans l'espace personnel de l'allocataires.

Pour les bénéficiaires d'aide au logement, les montants de ressources de chaque occupant du logement sont fournis mois par mois, pour les douze derniers mois pris en compte.

Cette démarche n'a jamais été neutre.

A noter aussi, que depuis le 9 octobre dernier, date de mise en œuvre de nouvelles modalités d'accès à l'espace personnel sur le site CAF, via France connect ou le numéro de sécurité sociale, chaque allocataire peut limiter à lui seul, la consultation de cet espace.

Ces règles de calcul des prestations sociales et d'accès aux informations personnelles, mettent en jeu les fonctionnements intrafamiliaux, la communication au sein des familles et imposent des rapports d'interdépendances entre les membres d'une même famille (voire entre la famille et des personnes hébergées).

On pourrait rapprocher ces mécanismes de la notion d'obligation alimentaire qui crée une obligation légale de secours entre descendant et ascendant (ou inversement), si ce n'est que **les aides au logement sont des prestations particulières, « bras armé » d'un système qui privilégie l'aide à la personne dans toutes les politiques du logement, permettant aux ménages modestes d'accéder ou se maintenir tant dans le parc social que dans le parc privé.**

Les familles concernées sont ainsi placées de fait dans un rapport d'interdépendance intergénérationnelle qui s'impose de manière différenciée entre ceux qui dépendent des prestations sociales et ceux qui peuvent s'en passer.

Pour se loger, les ménages modestes n'ont pas d'autre choix que de dépendre des aides au logement et donc, des contraintes qui en découlent.

Pourtant, beaucoup de parents, y compris les plus modestes, considèrent qu'il est normal que les enfants consacrent leurs revenus (en partie ou en totalité) à leurs dépenses personnelles et chacun pense être libre d'établir ses propres règles en termes de niveau de contribution des enfants aux dépenses de la famille.

Certains posent des règles de participation financière comme apprentissage de la vie (j'habite = je contribue), d'autres se satisfont d'un premier niveau d'autonomie (la contribution du jeune réside dans le fait qu'il n'est plus à charge), d'autres misent sur la capacité d'épargne de leurs enfants pour préparer leur autonomie future... et puis effectivement, d'autres n'ont pas le choix que de mutualiser l'ensemble des revenus pour assurer le quotidien.

Enfin, les jeunes au foyer de leurs parents sont assimilés à ce foyer de par leurs ressources et de façon uniforme, sans pour autant qu'ils soient comptabilisés en tant qu'individus dans le calcul des droits. Un couple avec un enfant de plus de 21 ans, verra ses droits calculés pour un couple sans enfant, sur la base des revenus perçus par trois adultes.

La mise en place de cette réforme, avec tout l'outillage développé par l'administration pour simplifier les démarches des allocataires et limiter le déclaratif, n'a pas changé les règles mais elle est néanmoins venue acter que dépendre du système de redistribution va bien au-delà d'une dépendance financière.

La famille M. est composée d'une femme et de ses six enfants dont quatre sont majeurs. Parmi ces quatre majeurs, trois travaillent dont deux avec un statut d'autoentrepreneur. Mme M. ne connaît ni le caractère exact de l'emploi de ses grands enfants, ni les revenus qu'ils en retirent.

La réforme des aides au logement, qui était pensée pour mieux s'adapter aux situations des ménages, a rendu plus complexe l'accès au APL pour la famille M.

D'une part, Mme M. n'est pas à l'aise avec les outils numériques et d'autre part elle ne dispose pas de l'entièreté des informations qui lui sont demandées chaque trimestre concernant les ressources de ses enfants.

Pour réaliser sa déclaration trimestrielle, elle dépend, soit de ses enfants, soit de sa référente sociale encore faut-il que celle-ci soit en mesure de récupérer les revenus des enfants. La référente doit donc jongler entre les différentes déclarations et échanger avec chacun des grands enfants afin d'obtenir les informations. Le travail d'accompagnement s'en trouve extrêmement complexe, avec une démultiplication des démarches auprès de déclarants multiples, qui ne perçoivent pas vraiment les enjeux pour l'ensemble de la famille. Ainsi, la référente sociale éprouve des difficultés pour accéder à toutes les informations nécessaires.

En l'absence d'informations exactes, il n'est pas non plus possible pour l'Alpil de repérer et de corriger les erreurs de saisies qui engendrent régulièrement des ruptures de droits. Pour ces raisons, les APL ont été suspendues à plusieurs reprises en 2020 et 2021. En particulier, en fin d'année 2020 où les droits APL ont été suspendus du fait de l'absence de déclaration des ressources des enfants. S'en est suivi une dette locative de 1 000€.

Non seulement, Mme M. n'est pas à l'aise avec l'outil numérique mais elle ne maîtrise par les informations qu'elle devrait communiquer à la CAF, c'est-à-dire les revenus de ses enfants.

La précarité de cette famille, et le besoin d'obtenir des aides au logement forcent un rapport particulier entre la mère et ses enfants : les questions d'argent, très souvent taboues, doivent dorénavant être partagées régulièrement et dans le détail.

Ces nouvelles modalités de calcul des aides au logement ont eu un effet direct par la rupture de droits, la création d'une dette locative, mais elles ont également créé une dépendance bien plus forte de Mme d'abord envers ses enfants – qui doivent communiquer leurs ressources – puis envers la référente sociale qui doit durablement endosser une multitude de rôles allant de l'accompagnement social, numérique, à la médiation entre la mère et ses enfants.

Pour conclure, des effets défavorables aux personnes pour une réforme qui s'inscrit dans un mouvement plus large des politiques sociales

La réforme des aides au logement a été annoncée comme une avancée sociale dans l'intérêt des personnes, mais elle s'inscrit aussi dans un plan d'économie sur les aides au logement et en est le dernier levier à ce jour.

Pour l'heure, nous ne sommes pas en mesure de vérifier la réalité de l'économie réalisée, l'intérêt/dommage financier réel, pour telle ou telle typologie de situations. Nous constatons simplement une mise en œuvre très problématique accompagnée d'effets délétères pour les personnes.

Les enjeux de simplification qui étaient mis en avant, sont dans les faits plus que discutables, avec des démarches supplémentaires, continues et complexes à partir d'outils numériques dont beaucoup d'allocataires ont du mal à s'approprier, faute de préparation.

De leur côté les intervenants sociaux, dont l'Alpil, ont été informés de la réforme, mais ils se sont néanmoins trouvés démunis faute de maîtrise de sa mise en œuvre et des nouveaux outils mis à disposition des personnes. Nous avons dû accompagner cette réforme de façon empirique, en découvrant les évolutions proposées en même temps que les ménages.

Accéder à ses droits, ou soutenir des personnes dans l'accès à leur droit suppose d'être en capacité de décrypter les droits et déterminer ce que chacun peut en attendre en fonction de sa situation personnelle. A ce jour la mise en œuvre de cette réforme ne permet pas ou plus d'atteindre cet objectif.

Directement liées à la réforme, les variations constantes des droits qui se cumulent aux variations de ressources pour des personnes en précarité, ont pour effet une imprévisibilité totale de leur capacité budgétaire, alors que le poste logement ne cesse d'augmenter¹¹. L'amortisseur que constituaient les aides au logement pour les personnes mobilisées dans une insertion professionnelle, s'en trouve nettement affaibli.

La généralisation du numérique pour l'accès aux droits pose aussi bien des difficultés à des ménages peu aguerris aux outils et encore moins au langage et aux attendus de l'administration. On sent bien que pour les administrations, l'accueil physique des personnes devrait devenir une fonction résiduelle. Les difficultés engendrées par la présente réforme mettent en évidence un besoin massif de face à face avec les agents administratifs. Quand les rouages se grippent, rien ne vaut l'information et le soutien direct pour ramener de l'efficacité et si possible, de la sérénité.

Les associations, dont l'Alpil, en charge de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement des publics voient leur charge de travail se démultiplier par de la gestion courante des dossiers administratifs dématérialisés des personnes en tentant de sécuriser ou récupérer les droits. Nous pouvons déceler des incohérences ou des questions par rapport à la situation connue des personnes, mais nous ne pouvons que relayer ces interrogations vis-à-vis des professionnels CAF.

Force est de constater que les techniciens et les travailleurs sociaux de la CAF restent en première ligne et sont actuellement particulièrement exposés.

¹¹ Selon l'INSEE, en 2020 le poste logement représentait 22% des 20% de ménages les plus modestes.

A ces effets défavorables de la réforme s'ajoutent des difficultés liées à l'outil de gestion et de calcul automatisé des droits qui engendrent des erreurs, voire l'incapacité pour l'administration d'expliquer les motifs de l'évolution des droits.

Alors qu'en juillet dernier, lorsque nous avons rencontré la CNAF, ses représentants reconnaissaient un certain nombre de difficultés de mise en œuvre qu'ils présentaient comme résolues ou en voie de l'être, les problèmes persistent. Nous craignons même que les erreurs déclaratives ou de données collectées apparaissent au moment des déclarations de ressources 2021 et du rapprochement avec les revenus trimestriels pris en compte pour le calcul des droits. Des régularisations vont peut-être être nécessaires, mais nous appréhendons surtout des trop perçus qui viennent impacter des budgets déjà fragiles.

La mise en œuvre de cette réforme a donc induit une imprévisibilité des droits et surtout une insécurité des droits pour les personnes engendrant des besoins importants de médiations sociales et d'accompagnement.

Au-delà des aspects financiers cette réforme s'inscrit dans des orientations plus larges et systémiques des politiques sociales.

- Celles qui tendent vers une individualisation du traitement des « problèmes sociaux » et donc notamment, du calcul des prestations sociales. Dès l'annonce de cette réforme des aides au logement, l'enjeu était annoncé clairement : coller au plus près des situations des personnes.
- Celles qui tendent à complexifier les démarches d'accès aux droits dans un objectif de lutte contre les fraudeurs. Un article de l'association LVSL¹² décrit le processus : « *Le basculement d'un système de droit acquis à un instrument de contrôle social renforcé sur fonds de chantage aux allocations (cf allocations Pôle emploi) risque de finir par faire émerger un système centré sur les fraudeurs, éloignant la protection sociale de sa philosophie originelle de secours aux citoyens. Ceci se traduit par des effets pervers. Ainsi les exigences de plus en plus importantes pour bénéficier d'une aide ont pour effet de rendre les démarches dissuasives. 74% des français estiment ne pas bénéficier de toutes les prestations auxquelles ils pourraient postuler selon une étude du Ministère de la santé. Au premier rang des obstacles, le manque d'information et la difficulté des démarches sont cités par 69% des répondants* ».

Les procédures personnalisées en fonction des situations, des catégories socio-professionnelles demandent une implication importante des individus qui doivent être toujours plus proactifs, se justifier pour obtenir leur droit, constituer une biographie administrative... ce qui complexifie encore la compréhension et la possibilité d'assistance pour les agents des administrations comme des services sociaux et autres associations. Comme nous l'avons souligné, il nous a ainsi été très difficile de comprendre pour des situations individuelles singulières, les raisons exactes des variations des aides au logement des situations exposées ci-dessus, alors même que nous avons accès à leurs ressources, leurs avis d'imposition... De même, dans les relations d'accompagnement au quotidien, il nous est souvent très difficile d'identifier et comprendre les blocages, bugs ou diminutions, voire pertes de droits. Finalement c'est la connaissance de ses droits, de son juste droit dans le cas de l'aide au logement, qui s'en trouve impactée.

¹² Le Vent Se Lève -Article du 8/02/2021 de Damien Barré. « Fraude sociale : Une lutte inefficace et contre-productive »