



Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes

Suivi de l'impact de la réforme des APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes
Octobre 2021

UN RÉSEAU MOBILISÉ, AU CONTACT DES JEUNES

Le réseau Habitat Jeunes est en lien quotidien avec les jeunes, à l'écoute de leurs problématiques et de leurs éventuelles difficultés. Les actions d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes en les accompagnant vers et dans le logement apportent aux professionnels une vision globale, à la fois des ressources dont disposent les jeunes pour vivre et se loger, et des aides auxquelles ils peuvent prétendre. En moyenne, les ressources mensuelles des jeunes logés en résidence Habitat Jeunes sont de 600 € environ. Les solutions logements Habitat Jeunes proposent des coûts maîtrisés, à travers le règlement d'une redevance intégrant un équivalent loyer et les charges liées au logement. La plupart de ces logements sont « conventionnés », ce qui permet aux jeunes de bénéficier des APL, sans mois de carence.

Les FJT¹ sont par ailleurs soumis à une double réglementation, puisqu'ils relèvent à la fois du Code de l'action sociale et des familles² en leur qualité d'établissements sociaux et du Code de la construction et de l'habitat³ en leur qualité de logements-foyers / résidences sociales.

Forts de sa connaissance « de terrain », l'UNHAJ et les adhérents qui constituent son réseau se mobilisent régulièrement sur les différentes questions que recoupent les ressources des jeunes, et notamment sur le sujet des APL. Depuis 2018, une attention particulière est portée aux effets possibles d'une réforme des APL, qui pourrait impacter



1 Foyer de jeunes travailleurs

2 article L. 312-1 du CASF

3 articles L. 633-1 et R. 351-55 du CCH

fortement les jeunes. En pratique, une forme de contemporanéisation de l'aide au logement s'appliquait déjà lorsque le jeune rencontrait des difficultés ou un changement de situation, une actualisation de sa situation était alors possible.

Mais une réforme qui en temps normal doit produire des économies comprend nécessairement des « perdants ». Selon le ministère du Logement, les économies attendues de la mise en œuvre de la réforme devaient être en 2021 de 750 millions d'euros, contre 1,2 milliard d'euros attendus en année pleine avant la crise, estimation susceptible de révision selon l'évolution de la crise sanitaire. D'après le communiqué du ministère⁴ tirant un premier bilan de la réforme en juillet 2021, les économies attendues sont finalement plus importantes que la révision qui en avait été faite, et donc plus proche des montants initialement espérés :

« A ce stade de l'année, la CNAF estime que la mise en œuvre de la réforme conduit à un montant total d'APL versées inférieur de 1100 M€ à ce qu'il aurait été sans réforme, toutes choses égales par ailleurs. La loi de finances 2021, élaborée à l'été 2020, reposait sur un écart de 750 M€ tenant compte d'éventuelles conséquences de la crise sanitaire sur l'activité en 2021. La révision à la hausse de la prévision de l'impact de la réforme est directement liée au maintien des ressources des ménages du fait des mesures gouvernementales de soutien à l'économie et à l'emploi prises en 2020 et 2021. »

Les éléments de bilan fournis par la CNAF via le ministère ne permettent malheureusement pas de visualiser finement les perdants et les gagnants de cette réforme. L'UNHAJ poursuit ainsi l'analyse de ses propres données, les jeunes et plus particulièrement les jeunes actifs étant visiblement impactés par la mise en œuvre de la réforme.

LES APL : BIEN PLUS QU'UNE AIDE AU LOGEMENT POUR LES JEUNES

Si la préoccupation est grande, c'est que l'enjeu est de taille : l'aide au logement est plus qu'une aide au paiement d'un loyer pour les jeunes, puisqu'elle leur permet concrètement d'accéder à la pierre angulaire de la construction de leur autonomie, un logement. Dans un contexte où les moins de 25 ans n'ont aucun filet de sécurité apparenté au RSA pour conforter leurs moyens d'existence, les aides personnelles au logement ont une fonction assurantielle forte pour celles et ceux qui se lancent dans un processus de décohabitation en lien avec la formation ou l'entrée dans la vie active.

Ce processus de décohabitation est rarement linéaire, souvent fait d'aller-retours entre un domicile familial ou celui d'un proche, ou encore de multiples lieux de résidence entre formation et emploi... Il passe parfois par un départ progressif du domicile parental, avec des retours fréquents lors des vacances ou la période estivale, ou entre deux activités professionnelles. Parfois encore, un départ envisagé comme définitif se traduit finalement par un retour chez un proche, lorsque cela est possible ou que le jeune ne se trouve pas dans une situation de rupture familiale.

La primo-installation, caractéristique des parcours de jeunesse, concentre de nombreux enjeux, notamment du fait de son coût. C'est en effet l'une des formes d'accentuation de la fragilisation économique des jeunes ménages dans l'accès au logement. Elle se reproduit à chaque nouvel emménagement, qui peuvent se succéder du fait de l'injonction forte à la mobilité faite aux jeunes (course au premier emploi, formation, stage, etc.).

Dans ce contexte, les APL sont la principale aide mobilisée par les jeunes et l'un des moyens d'accéder au logement ou de s'y maintenir, malgré des revenus souvent instables et insuffisants et un marché du logement difficilement accessible. Rappelons que lorsqu'ils vivent en logement ordinaire, les trois quarts des jeunes adultes sont locataires du parc privé, malgré son coût souvent prohibitif et des conditions d'accès restrictives. Le parc locatif social quant à lui répond mal aux besoins de petits logements,

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/premier-bilan-reforme-des-apl>

disponibles rapidement, et permettant de s'adapter aux évolutions des statuts professionnel et familial, ainsi qu'aux exigences de mobilité.

UN EFFET DE RATTRAPAGE BRUTAL POUR LES JEUNES ACTIFS

La réforme des APL conserve un système d'abattement fiscal pour les apprentis, et propose un système forfaitaire pour les étudiants, avec l'intention annoncée de « protéger les jeunes en situation potentielle de fragilité ». Mais la moitié (49 %) des 18-24 ans sont en phase d'insertion sur le marché du travail et ne sont plus en étude⁵. D'après les derniers chiffres compilés par l'INJEP⁶, si 87,3% des 15-19 ans sont scolarisés, ils ne sont plus que 37% dans la tranche des 20-24 ans, et 6,8% pour les 25-29 ans. En 2018-2019, 45% des 15-29 ans sont scolarisés.

Si l'on parle beaucoup de la situation des étudiants, les jeunes actifs constituent une part tout aussi importante de cette tranche d'âge. Leurs trajectoires sont multiples, les rendant d'autant plus vulnérables quand il s'agit de leurs conditions d'accès au logement, bien souvent corrélée à leur situation face à l'emploi. Par rapport au reste de la population des actifs, le taux d'emploi des 15-29 ans est inférieur de 20 points, les jeunes sont également surreprésentés dans les emplois précaires, connaissent davantage de situation de sous-emploi (et nous parlons d'avant la crise), et le CDI n'est depuis longtemps plus la norme...

Dans les faits, les APL précédemment « bonifiées » des jeunes, qui prenaient en compte des revenus N-2 souvent nuls, venaient pallier l'absence de minima sociaux pour les moins de 25 ans, et assurer une aide stable dans une période de la vie faite de nombreuses fluctuations.

La présente actualisation fait suite à une première étude parue en mai 2021⁷, dont la genèse disait déjà quelque chose de son ambition : contribuer à éclairer les décisions prises et à venir, en relatant avec la plus grande acuité possible la réalité des situations observées sur le terrain.

MÉTHODOLOGIE

Dans la continuité des premiers traitements statistiques réalisés, l'UNHAJ poursuit l'exploitation des données issues du logiciel de gestion de l'activité quotidienne des associations gestionnaires, le SIHAJ.

La méthodologie proposée permet de suivre une cohorte de jeunes, présents avant et après l'entrée en vigueur de la réforme, et de constater ainsi les évolutions du montant perçu de leur aide personnelle au logement, au fur et à mesure des actualisations, tous les 3 mois. En comparant les montants d'APL perçus en 2019/2020 et ceux perçus en 2020/2021, la première étude a permis de souligner l'effet de rattrapage et la perte globalement plus importante des montants d'aides perçus par les jeunes (-17 € contre -38 € après réforme).

La présente actualisation prend en compte la situation de tous les jeunes logés sur une période de 7 mois, comprise du 1er décembre 2020 au 30 juin 2021 et ayant perçus des APL sur cette période. Cette extraction ne prend donc pas en compte les jeunes qui n'ont pas été présents sur l'ensemble de la période (départ ou arrivée dans l'intervalle). La cohorte étudiée sur la période comprend 3237 jeunes.

Ces données permettent une première analyse des effets de la trimestrialisation d'une aide destinée à accompagner les ménages les plus modestes à faire face aux charges liées au logement. Pour les jeunes de la cohorte, ce sont deux premiers recalculs post-réforme qui sont ici observés.

LES LIMITES DE LA MÉTHODOLOGIE : UN RESTE-À-CHARGE FIABLE ; UN RESTE-À-VIVRE PLUS FRAGILE

L'extraction issue de l'utilisation du SIHAJ par les adhérents nous permet de manipuler des données fiabilisées portant sur les montants d'APL perçus et sur les montants de redevance réglés pendant les mois concernés, permettant d'élaborer une réflexion sur les évolutions constatées du reste-à-charge pour les jeunes logés.

⁵ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-07/dd48.pdf>

⁶ INJEP chiffres clés de la jeunesse 2021 : <https://injep.fr/publication/les-chiffres-cles-de-la-jeunesse-2021/>

⁷ <https://www.habitatjeunes.org/wp-content/uploads/2021/06/2021-unhaj-etude-apl-vdef.pdf>

Comme c'était déjà le cas avant réforme, le calcul des APL prend en compte au 1er janvier de chaque année les ressources issues du dernier avis d'imposition du ménage. A cette occasion un grand nombre d'allocataires connaissent une évolution du montant de leur APL. Les APL du mois de janvier sont souvent « chaotiques » pour les jeunes ; dans le cas d'éventuelles erreur de saisie, déclaration manquante ou situation non actualisée, une régularisation peut avoir lieu a posteriori. L'outil de gestion SIHAJ permet d'intégrer les éventuels retenues ou rappels, en les reportant directement sur les mois concernés. L'extraction réalisée à la mi-présente présente ainsi des données consolidées pour les mois précédents de décembre 2020 à juin 2021, mais ne peut exclure des rattrapages qui pourraient être réalisés par la CAF a posteriori.

Le reste-à-vivre, caractérisant plus finement le niveau de vie du ménage reste fragile à analyser dans le cadre de cette étude. Les données concernant les ressources issues du SIHAJ sont déclaratives et indiquées à l'entrée dans le logement. Nous ne sommes donc pas en mesure de suivre une possible évolution des ressources du jeune sur la base de cette extraction, ni d'analyser ces ressources sur une période antérieure de 12 mois.

UNE BAISSÉ DES MONTANTS D'APL CONFIRMÉE SUR LA PÉRIODE

Variation des montants APL perçus par les jeunes au premier semestre 2021

Déc. 2020 - juin 2021	Part	Evolution moyenne du montant d'APL perçu
Baisse	38%	- 120,5 €
Stable	47%	0
Augmentation	15%	+ 50,8 €
Total	100%	- 38,7€

Sur la période de décembre 2020 à juin 2021, la baisse observée est équivalente aux résultats de la première étude : -38,7€ en moyenne pour les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes. Cependant, en observant plus finement le premier et le second trimestre, la baisse a été plus importante lors du recalcul de janvier, confortant l'effet précédemment observé de rattrapage brutal du fait de l'entrée en vigueur de la réforme.

Variation des montants APL perçus par les jeunes au premier trimestre 2021

Déc. 2020 - mars 2021	Part	Evolution moyenne du montant d'APL perçu
Baisse	33%	- 105,4 €
Stable	49%	0
Augmentation	17%	+ 49 €
Total	100%	- 26,8€

Variation des montants APL perçus par les jeunes au second trimestre 2021

Mars 2021 - juin 2021	Part	Evolution moyenne du montant d'APL perçu
Baisse	28%	- 62,9 €
Stable	59%	0
Augmentation	13%	+ 46,4 €
Total	100%	- 11,9€

Une baisse d'APL pour des travailleurs à la situation précaire — tableau récapitulatif par catégorie socio-professionnelle des montants d'APL perçus et du reste-à-charge moyen par trimestre

Cat. socio-pro	Part	Revenus moyens	Age moyen	Montant d'APL moyen 12/20	Montant d'APL moyen 01-03/21	Montant d'APL moyen 04-06/21	Evolution montant APL sur 2 trimestres	Reste-à-charge moyen 12/20	Reste-à-charge moyen 01-03/21	Reste-à-charge moyen 04-06/21	Evolution reste-à-charge sur 2 trimestres
CDI temps plein	3,9%	1020,3	22	288,8	226,4	185,9	↓ -102,9	128,7	191,6	232,9	↑ +104,2
Salariés précaires	14,6%	871,7	22	297,6	225,7	199,9	↓ -97,7	119,0	192,1	217,0	↑ +98,0
Demandeurs d'emploi	10,1%	419,4	23	306,7	279,8	271,0	↓ -35,8	97,0	125,0	134,2	↑ +37,2
Apprentis	30,1%	637,5	19	327,7	314,2	305,4	→ -22,2	88,6	103,5	111,9	→ +23,3
Alternance	2,0%	805,6	21	289,1	270,6	259,8	-29,2	127,8	147,5	156,9	+29,1
Stagiaires	2,3%	465,1	22	310,7	296,4	284,8	-25,9	90,5	106,8	118,5	+28,0
Scolaires, étudiants	21,3%	218,5	20	246,5	240,3	237,7	→ -8,8	143,1	151,9	153,0	→ +9,9
Contrat aidé, emploi d'avenir	0,6%	629,9	25	308,6	213,8	177,6	-131,1	74,7	171,3	207,6	+132,8
Service civique	0,9%	308,9	20	325,4	324,4	319,1	-6,3	71,9	71,1	75,9	+4,0
Autre	8,9%	409,4	27	309,3	270,5	258,0	-51,3	96,1	136,6	149,6	+53,4
Non réponse	5,4%	103,4	25	310,9	290,4	279,6	-31,3	106,3	128,2	139,4	+33,1
Total général	100%	523,2	21	298,5	271,7	259,8	↓ -38,7	109,3	137,7	149,1	↑ +39,8

OBSERVER LA TRIMESTRIALISATION

Evolution de l'APL au trimestre 2 selon l'évolution du trimestre 1

Déc. 2020 - mars 2021 (trimestre 1)	Nombre de jeunes	Evolution moyenne du montant d'APL perçu	Part	Mars 2021 - juin 2021 (trimestre 2)	Nombre de jeunes	Evolution moyenne du montant d'APL perçu	Part
Baisse ↓	1084	- 105,4 €	33%	puis baisse ↓	566	-60,7 €	52%
				puis pas de changement =	183	0 €	17%
				puis augmentation ↑	335	47,0 €	31%
Stable =	1595	0 €	49%	puis baisse ↓	149	-65,1 €	9%
				puis pas de changement =	1421	0 €	89%
				puis augmentation ↑	25	59,9 €	2%
Augmentation ↑	558	+ 49 €	17%	puis baisse ↓	196	-67,6 €	35%
				puis pas de changement =	315	0 €	56%
				puis augmentation ↑	47	34,7 €	8%
Total	3237	- 26,8€	100%				

Parmi les jeunes ayant connus une baisse de leur montant d'APL perçus au premier trimestre, la plupart (52%) a connu à nouveau une baisse au second trimestre. La seconde baisse est en moyenne moins importante que la première (-60,7€ au trimestre 2 contre - 105,4€ au premier)

Parmi les jeunes n'ayant pas connu de variation du montant d'APL au premier trimestre, la majorité (89%) ne connaît pas non plus de variation au second trimestre.

Parmi les jeunes ayant connu une augmentation du montant d'APL perçus au premier trimestre, la plupart (56%) ne connaît ensuite pas de variation de l'aide reçue.

Situation socio-professionnelle des jeunes ayant connu deux baisses consécutives d'APL

Baisse ↓ puis baisse ↓	Nombre de jeunes	Part	Part dans la catégorie socio-pro
CDI temps plein	49	9%	39%
Salarié précaire	195	34%	41%
Demandeurs d'emploi	63	11%	19%
Apprentis	118	21%	12%
Alternance	6	1%	9%
Stagiaires	11	2%	14%
Scolaires, étudiants	27	5%	4%
Contrat aidé, emploi d'avenir	8	1%	44%
Service civique	1	0%	4%
Autre	58	10%	20%
Non réponse	30	5%	17%
	566	100%	

Parmi les jeunes ayant connus une baisse de leur montant d'APL au premier trimestre puis une baisse au second trimestre, **34%** sont des salariés précaires. Au global, **41%** des salariés précaires sont dans cette situation.

Situation socio-professionnelle des jeunes n'ayant pas connu de variation du montant d'APL perçu sur 2 trimestres consécutifs

Stable  puis stable 	Nombre de jeunes	Part	Part dans la catégorie socio-pro
CDI temps plein	22	2%	17%
Salarié précaire	70	5%	15%
Demandeurs d'emploi	125	9%	38%
Apprentis	461	32%	47%
Alternance	20	1%	31%
Stagiaires	36	3%	47%
Scolaires, étudiants	481	34%	70%
Contrat aidé, emploi d'avenir	2	0%	11%
Service civique	19	1%	68%
Autre	98	7%	34%
Non réponse	87	6%	50%
	1421	100%	

Parmi les jeunes n'ayant pas connus de variation de leur montant d'APL au premier trimestre ni au second trimestre, **34%** sont des étudiants. Au global, **70%** des étudiants sont dans cette situation.

Situation socio-professionnelle des jeunes ayant connu une augmentation puis une stabilisation du montant d'APL perçu sur 2 trimestres consécutifs

Augmentation  puis stable 	Nombre de jeunes	Part	Part dans la catégorie socio-pro
CDI temps plein	6	2%	5%
Salarié précaire	29	9%	6%
Demandeurs d'emploi	42	13%	13%
Apprentis	124	39%	13%
Alternance	1	0%	2%
Stagiaires	5	2%	7%
Scolaires, étudiants	68	22%	10%
Contrat aidé, emploi d'avenir	2	1%	7%
Service civique	27	9%	9%
Autre	11	3%	6%
Non réponse	30	5%	17%
	315	100%	

Parmi les jeunes ayant connus une augmentation de leur montant d'APL au premier trimestre puis une stabilisation du montant de l'aide versée au second trimestre, **39%** sont des apprentis. Au global, **13%** des apprentis sont dans cette situation.

CONCLUSION

Même s'il est encore tôt pour tirer conclusion des effets de la trimestrialisation d'une aide au logement, l'observation des deux premiers recalculs prenant en compte les ressources contemporaines esquissent le profil des « perdants » de la réforme : les jeunes actifs.

S'il apparaît qu'un jeune sur deux connaît une variation du montant de l'aide perçue d'un trimestre à l'autre, les jeunes actifs sont les plus touchés par deux baisses consécutives - la première ayant été plus importante que la seconde. En revanche, les situations des apprentis et des étudiants semblent stabilisées, grâce aux systèmes protecteurs mis en place, d'abattement fiscal pour les premiers et de forfaits pour les seconds.

Si l'effet de lissage des revenus sur 12 mois proposé par la réforme interroge au regard des temporalités des parcours de jeunesse, rarement linéaires, il questionne d'autant plus quand on sait d'une part les difficultés des jeunes à accéder à un logement (abordable), directement corrélées d'autre part à leur surreprésentation dans les emplois précaires.

« D'une manière générale, pour que les aides soient le plus efficaces socialement et ne pénalisent pas la reprise d'activité, elles doivent être réactives lorsque le revenu diminue mais moins lorsqu'il augmente. Or la trimestrialisation, parce que ses effets sont symétriques à la baisse comme à la hausse, ne répond pas à cette préoccupation » mentionnait le rapport de l'IGAS-CGEDD en 2015¹ sur la faisabilité de la trimestrialisation de l'APL. C'est aussi la philosophie générale des aides au logement qui y est questionnée, au regard de son essence même - aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses de logement - et de l'évolution des publics ciblés par cette aide, de plus en plus précarisés.

Parce que l'APL joue un rôle solvabilisateur essentiel dans les parcours résidentiels des jeunes, l'UNHAJ demande que toutes les situations des jeunes (par rapport à l'emploi ou à la formation) soient prises en compte de la même façon dans le cadre de la réforme. Une aide qui fluctue tous les 3 mois ne peut apporter la stabilité et la prévisibilité nécessaire pour se projeter, accéder et se maintenir dans le logement. Un mécanisme d'abattement à l'image de celui mis en place pour les apprentis permettraient à tous les jeunes (de -25) d'envisager un montant d'aide stabilisé et sécurisant, dans une période de la vie faite de nombreuses fluctuations.

L'UNHAJ poursuivra ses observations et propose qu'un bilan plus global soit réalisé afin d'évaluer les effets de la trimestrialisation de l'APL sur l'accès au logement des ménages modestes, et des jeunes en particulier.

¹ <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2014-149R.pdf>