

Éléments de positionnement sur le projet de loi ASU

En vue du CNH du 30 avril 2026

Après plusieurs reports, le Conseil National de l'Habitat (CNH) doit se prononcer jeudi 30 avril sur le *Projet de loi créant l'Allocation de solidarité unifiée (ASU) et garantissant le gain au travail*. Dans cette perspective, cette note indique les éléments de positionnement de l'Uniopss et de ses adhérents participant au CNH.

I. Éléments de positionnement généraux sur l'ensemble du texte

L'Uniopss votera **CONTRE** ce projet de loi en raison des différents éléments explicités ci-dessous.

La principale opposition de fond de l'Uniopss à ce projet de loi est qu'il donne raison aux discours de stigmatisation visant les allocataires des prestations sociales et qu'il entraîne un transfert de ressources entre des classes moyennes vers les plus pauvres.

En effet, l'Uniopss souligne que, comme cela est d'ailleurs admis par toutes les études et répété dans l'étude d'impact, il n'y a pas de sujet majeur aujourd'hui dans le fait que « le travail paie », c'est à dire que, à de rares exceptions, une reprise d'activité se traduit déjà par une hausse substantielle des revenus des ménages.

Le projet de loi propose de répondre à des situations à la marge par des modifications profondes du fondement de certaines prestations sociales touchant des millions de ménages. Le projet de loi prévoit d'organiser des débats annuels à ce sujet, ce qui contribuera à des formes de stigmatisations régulières des bénéficiaires, en faisant passer ces personnes vulnérables comme seules responsables de leur situation (article 3).

De plus, le mécanisme choisi de diminution des ressources de certains allocataires pour les transférer à d'autres, notamment en fonction de leur statut en termes d'habitat, est pernicieux et risque d'accroître encore les fractures sociales dans le pays.

1. L'Uniopss s'oppose à la volonté affichée de transformer, profondément et sans débat de fond, la mission assignée aux allocations logement pour en faire un mécanisme d'incitation à l'emploi, tel qu'affirmé à l'article 2 du projet de loi.

En effet, si les APL devaient concourir à d'autres objectifs que celui de favoriser l'accès et le maintien dans/à un logement digne pour tous les ménages, cela ne peut se concevoir que dans une réflexion plus large de l'accompagnement de l'État dans le droit effectif au logement. Après la disparition de fait des aides à la pierre, ce changement majeur mériterait un débat global sur les solutions à mettre en œuvre dans un contexte d'accroissement de la pauvreté et des situations de précarité, de crise de la construction et de montants de loyers inaccessibles pour de nombreux ménages.

L'Uniopss souligne que ce projet de loi intervient ainsi dans un contexte où le marché du logement est en pleine crise, avec des niveaux de loyers qui décrochent totalement des ressources dont disposent réellement les ménages, et où l'encadrement des loyers, qui n'est appliqué que sur certains territoires engagés, pourrait s'éteindre en novembre 2026 si rien n'est fait.

Le changement de destination des APL ne peut être discuté par un seul article d'un projet de loi s'intéressant de fait principalement au travail, sans avoir associé pleinement tous les acteurs du logement, bailleurs comme locataires, sur les conséquences à court, moyen et long termes de ces changements.

2. L'Uniopss est également opposée au principe posé à l'article 3 visant à maintenir un écart de revenus entre les personnes qui travaillent et celles qui ne travaillent pas, ce qui pourrait avoir pour impact de faire varier le montant de l'APL en fonction de la situation dans l'emploi de la personne.

Tout d'abord, comme cela a été rappelé, cet écart entre total des prestations sociales et salaires perçus existe et n'est remis en cause par aucune étude.

De plus, l'Uniopss s'interroge sur le nombre de personnes pour lesquelles le gain au travail ne serait pas suffisamment incitatif (à l'instar du cas évoqué page 20 de l'étude d'impact : le cas d'un couple dont l'un reprendrait un emploi à temps plein tandis que l'autre reprendrait un emploi à mi-temps et gagnerait moins à la reprise à l'emploi que l'autre, le gain au travail ne serait pas suffisamment incitatif).

Combien de cas de ce type la réforme cherche-t-elle à résoudre ?

La volonté de résoudre quelques cas est-elle suffisante pour déstabiliser dans le même temps les 1,3 million de personnes des deux premiers déciles qui perdraient des revenus par cette réforme ?

Par ailleurs, l'Uniopss fait remarquer que, lors de la hausse brutale de l'inflation en 2022 liée à la crise énergétique qui a touché des produits de consommation courante, le Président de la République, le gouvernement et le Parlement ont décidé une augmentation anticipée, en juillet 2022 plutôt qu'en avril 2023, des revalorisations habituellement annuelles des prestations sociales. L'Uniopss, qui avait salué cette démarche, s'interroge sur les possibilités juridiques d'engager une telle démarche à nouveau, si les dispositions du projet de loi étaient adoptées.

3. L'Uniopss est également opposée à l'idée de potentiellement faire varier le montant de l'APL chaque année, suite au rapport annuel du gouvernement devant le Parlement, envisagé à l'article 3. En effet, ce rapport pourrait indiquer si cet écart de revenus est bien là, et le cas échéant enclencher obligatoirement une variation des prestations sociales pour maintenir l'écart.

En effet, cela conduira à une insécurisation tous les ans des ménages, qui ne sauront jamais avant publication du rapport si elles pourront tabler l'année suivante sur le même niveau de revenus que l'année précédente. En termes de lisibilité et de prévisibilité, objectifs affichés de la réforme, cela serait catastrophique.

En outre, le projet de loi ne précise pas si cette évolution potentielle annuelle sera bornée : dans quelle proportion le montant des prestations sociales pourra-t-il évoluer ? Il serait très important de pouvoir fixer une limite à l'ampleur que pourrait avoir cette variation aux conséquences potentiellement très déstabilisantes pour les personnes.

4. De manière globale également, l'Uniopss souligne que beaucoup d'éléments dans ce projet de loi restent très flous, et qu'il est très difficile à ce stade de mesurer les impacts positifs que généreraient une telle réforme.

Une étude d'impact a bien été réalisée, mais qui évoque de nombreux points qui posent question.

L'étude d'impact évoque l'hypothèse que le mécanisme de l'ASU permettrait 30 000 à 50 000 retours à l'emploi, probablement essentiellement à mi-temps pour une rémunération égale à 0,5 SMIC¹. Cette hypothèse ne manque pas d'interroger.

¹ Cf. étude d'impact page 26

Les personnes qui sont actuellement éloignées de l'emploi pourront-elles réellement accéder, pour 50 000 d'entre elles, à un emploi alors qu'elles sont, pour certaines d'entre elles, très éloignées de l'emploi ?

De quel type d'emplois s'agira-t-il alors ?

Auront-elles le niveau de formation exigé pour ces emplois ou pourront-elles se former ?

Quelle sera la situation de l'emploi dans 4 ans ?

L'étude d'impact évoque par ailleurs le fait que la mise en place de l'ASU permettrait de réduire le taux de pauvreté monétaire de l'ordre de 0,5 points à enveloppe constante² sans pour autant donner les éléments qui permettraient d'explicitier cette hypothèse, et tout en soulignant que cela dépendrait des paramètres qui seraient fixés par voie réglementaire. Rien ne permet donc de dire précisément comment la réforme sera appliquée et avec quels paramètres.

Une réduction du taux de pauvreté monétaire de l'ordre de 0,5 points serait évidemment souhaitable, mais l'Uniopss pense que cet objectif est bien insuffisant dans une perspective pluriannuelle. Rien n'est précisé par ailleurs sur les conséquences du dispositif dans la période suivante, en « vitesse de croisière », c'est à dire sur la période 2030 – 2035.

Par ailleurs, aucune démarche d'aller-vers les publics qui n'ont pas recours aux aides sociales actuellement n'est décrite, et il n'est pas expliqué quel serait le profil des publics qui gagneraient à cette réforme et par quel mécanisme.

Il n'est pas indiqué non plus ce qu'il en sera des personnes qui passeraient d'un mi-temps à un temps plein au SMIC. A priori elles perdront en APL. En quoi la réforme permettra-t-elle d'améliorer leur situation en valorisant l'accroissement de leur activité ?

L'intégration de l'APL dans une aide sociale unifiée et sa transformation de prestation universelle sous condition de ressources en aide sociale pourrait amener les personnes à moins recourir aux APL qu'elles ne le font actuellement.

Les personnes pourraient considérer que ne relevant pas du RSA, elles ne pourront pas prétendre à l'APL non plus, puisque les deux feront partie d'une aide unifiée.

Cette confusion pourrait générer du non-recours à l'APL alors que l'APL a un taux de recours plein.

² Cf. étude d'impact page 31

L'étude d'impact indique ensuite une réduction envisagée du taux d'effort des locataires en dépense de logement qui pourrait être de 0,4 point à budget neutre là encore sans préciser ce qui l'amène à formuler précisément cette hypothèse.

5. Les impacts négatifs envisagés paraissent eux beaucoup plus clairs et suffisent à dissuader de cette réforme puisqu'ils pourraient aboutir à faire perdre en revenus un nombre important de personnes, y compris parmi les plus pauvres, ce qui ne pourra que fragiliser leur accès ou leur maintien dans le logement.

L'étude d'impact indique plus tard que le nombre de perdants serait équivalent au nombre de gagnants.

L'étude d'impact souligne page 33 que des ménages du premier et du deuxième décile, c'est-à-dire parmi les plus pauvres, pourraient perdre pour 1,3 million d'entre eux, entre 40 et 80 euros par mois, ce qui est énorme pour un ménage en précarité.

L'Uniopss formule son opposition à une réforme qui pourrait faire perdre à des ménages des deux premiers déciles, parmi les plus pauvres, une source de revenu indispensable pour se loger.

Par ailleurs, l'Uniopss alerte les pouvoirs publics sur les conséquences en termes de fractures sociales du mécanisme de transfert de fait de ressources provenant de ménages propriétaires non-accédants des déciles 4 et 5 vers des ménages locataires des déciles 1 et 2.

L'Uniopss considère ces transferts de ressources de personnes issues des classes moyennes vers des ménages plus modestes comme contraire aux objectifs de résorption des inégalités sociales qui ne doivent pas s'appliquer qu'entre ménages percevant des allocations sociales.

L'Uniopss rappelle par ailleurs que la Mission Flash de l'Assemblée nationale prévoyait elle de mettre en place des compensations pour les perdants les plus fragiles, ce qui n'est pas du tout envisagé dans le projet de loi. A minima, il serait nécessaire de le prévoir.

6. Donner son accord sur ce projet de loi reviendrait donc à l’heure actuelle à donner un blanc-seing sur des éléments déterminants qui seront fixés ensuite, dans 4 à 5 ans, par voie réglementaire, ou sur des hypothèses qui ne sont pas démontrées précisément, donc totalement à l’aveugle.

L’Uniopss préconise donc que le gouvernement donne à voir ce qui l’amène à formuler ces hypothèses sur les taux d’effort et la réduction de la pauvreté, d’une part, de donner à voir ensuite quel contenu il envisage de donner aux futurs décrets.

Certes ces futurs décrets feront l’objet de concertations, et cela est louable, mais connaître déjà les intentions du gouvernement permettrait de se prononcer un peu moins à l’aveugle.

Par ailleurs, il faudrait connaître les prévisions du gouvernement en termes de situation économique et de chômage dans le pays à l’horizon 2030, ce qui apparaît bien hasardeux aujourd’hui, notamment du fait des tensions internationales.

Enfin, l’Uniopss appelle le gouvernement à reporter l’examen de ce texte qui relève davantage d’un début de mandat présidentiel et/ou de législature. Un tel positionnement dans le calendrier politique permettrait en effet d’en mesurer en continu les effets et de les corriger lors d’échanges réguliers avec des interlocuteurs publics, ce qui ne pourra être le cas à l’approche de l’élection présidentielle dans un an.

II. Éléments de positionnement ou d’interrogation sur les articles 1 et 4

► Article 1

L’Uniopss est ouverte aux dispositions prévues à l’article 1 du projet de loi, visant à créer une « base ressources » unifiée et nommée « revenu social de référence », c’est-à-dire à unifier la manière dont sont prises en compte les ressources d’un foyer pour le calcul de l’allocation, ainsi que les règles de détermination de la composition du foyer.

L’Uniopss partage en effet l’objet de lisibilité pour les personnes des prestations qui leur seront versées, et considère que cette unification pourrait contribuer à permettre aux personnes de mieux se repérer dans le système des aides sociales.

Par contre, le revenu social de référence ne prévoit pas a priori de tenir compte de la zone géographique d’habitation de la personne comme le fait actuellement l’APL. Pourtant, celle-ci

est déterminante pour le montant du loyer, puisque plus la zone est tendue, plus le loyer est important.

Comment la réforme permettra-t-elle de tenir compte des loyers plus élevés dans les zones tendues pour ajuster l'APL en fonction ?

Selon les premiers éléments présentés, il semblerait d'ailleurs que le taux d'effort ne soit pas significativement plus bas après réforme pour les locataires des zones tendues que pour les locataires des zones détendues. Cela aurait pourtant pu être souhaitable, puisque ce sont bien les locataires des zones tendues qui ont la dépense logement la plus élevée.

L'Uniopss souligne également qu'il est envisagé de faire varier les modalités d'abattements des ressources prises en compte selon les prestations, ainsi que les éventuelles exonérations, ce qui constituera une première fragilisation de cet objectif de lisibilité.

L'Uniopss s'interroge sur ce qu'apportera concrètement le fait de modifier la base ressource actuelle de l'APL, comme l'envisage le projet de loi (base fiscale fondée sur les revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu) pour la transformer en une base proche du RSA (revenu social de référence) qui prend en compte non seulement les ressources imposables avant tout abattement, mais aussi les ressources de type prestations familiales³.

L'APL nouvelle formule, après projet de loi, serait forcément moins généreuse que l'APL actuelle, puisqu'elle intégrerait dans sa base de calcul des ressources plus importantes.

Or les prestations familiales ont pour but d'aider une famille à pouvoir subvenir à ses besoins, il serait paradoxal, à travers cette réforme, de leur faire perdre une partie de leur pouvoir solvabilisateur de soutien aux familles en réduisant d'autant les APL en conséquence, et ce dans un contexte de baisse de la natalité.

► Article 4

L'Uniopss est ouverte à la création du compte social unique tel que prévu à l'article 4, puisqu'il peut être source de lisibilité et de prévisibilité pour les ménages.

Des garanties de confidentialité seront par contre nécessaires et un avis conforme de la CNIL sur ce sujet, plutôt qu'un simple avis, serait une garantie.

^{3 3} Comme explicité page 23 de l'étude d'impact du projet de loi



Qui sommes-nous ?

Créée en 1947, l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux) rassemble les acteurs associatifs des secteurs sanitaire, social et médico-social. Elle porte ainsi auprès des pouvoirs publics la voix collective de l'ensemble de ces associations, engagées auprès des personnes vulnérables, pour développer les solidarités.

Présente sur tout le territoire au travers d'un réseau d'unions régionales et d'une centaine de fédérations et d'associations nationales, l'Uniopss regroupe près de 35 000 établissements, 750 000 salariés et un million de bénévoles.

Les valeurs qui nous rassemblent

- Primauté de l'Humain
- Dignité de toutes et tous
- Solidarité
- Égalité dans l'accès aux droits
- Participation de toutes et tous à la vie de la société

Contact : Jeanne Dietrich, Conseillère technique Emploi/Logement

☎ 01 53 36 35 11 ✉ jdietrich@uniopss.asso.fr