

Les aides au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse du loyer et des charges pour les locataires ou des mensualités de remboursement et de charges pour les accédants à la propriété ayant contracté un prêt immobilier avant le 1^{er} février 2018. Ces prestations sont constituées de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS). Fin 2016, 6,5 millions de foyers allocataires bénéficient d'une aide au logement : 44 % d'entre eux reçoivent l'APL, 37 % l'ALS et 20 % l'ALF. Avec les enfants et les autres personnes à charge (au sens donné à ce terme pour l'octroi des allocations logement), 13,5 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement, soit environ 20 % de la population.

Qui peut bénéficier des aides au logement ?

L'aide personnalisée au logement (APL), créée en 1977, s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné ainsi qu'aux accédants à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État avant le 1^{er} février 2018¹ et aux résidents en foyer d'hébergement.

L'allocation de logement familiale (ALF), entrée en vigueur en 1948, est versée aux familles ayant à charge un enfant (97 % des bénéficiaires en 2016²), un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL.

L'allocation de logement sociale (ALS), instaurée en 1971, a été progressivement étendue à toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF. Elle concerne principalement les jeunes, les étudiants, les ménages sans enfant (autres que les jeunes ménages) et les personnes âgées ou handicapées.

Ces allocations, versées sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA), ne sont pas cumulables. Elles concernent les résidences principales situées en France.

Dans les DROM, les droits à l'ALF et à l'ALS ont été ouverts plus tardivement (respectivement en 1976 et 1980)³, tandis que l'APL n'a pas été mise en place. L'APL, l'ALS et l'ALF font partie d'un plus vaste ensemble d'aides au logement, à l'hébergement ou à l'accession à la propriété. Parmi elles, se distinguent notamment l'aide sociale à l'hébergement (ASH), les aides du fonds de solidarité logement (FSL) et l'aide au logement temporaire (ALT) [encadré 1].

Les conditions de logement et de revenus

Le logement doit être décent (conforme aux normes de santé et de sécurité), occupé au moins huit mois dans l'année (par le bénéficiaire, son conjoint ou une personne à charge) et d'une superficie supérieure à une taille minimale (9 m² pour une personne seule, 16 m² pour deux personnes et augmentée de 9 m² par personne supplémentaire). Lorsque la condition de superficie n'est pas remplie, l'aide peut être versée par dérogation, par périodes de deux ans.

Depuis 2008, le calcul de la prestation pour l'année *n* prend en compte toutes les ressources, après abattements fiscaux, comprises dans les revenus imposables de l'année *n-2* des personnes résidant dans le foyer. Cependant, trois techniques d'actualisation

1. Prêt d'accession sociale (PAS), prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP), prêt conventionné (PC).

2. Champ : régime général.

3. À Mayotte, l'ALF a été instituée début 2004 et l'ALS début 2013.

permettent de tenir compte d'une évolution récente de la situation financière du ménage (voir fiche 08). Une neutralisation des revenus d'activité et de chômage est appliquée pour les personnes au RSA, au chômage non indemnisé ou au chômage indemnisé par le régime de solidarité, ou sur les revenus du conjoint dans le cas d'une séparation au sein du ménage. Un abattement de 30 % est pratiqué sur les revenus d'activité dans certains cas, comme lors de chômage partiel ou de chômage indemnisé par l'assurance chômage⁴. Enfin, une reconstitution des ressources annuelles du ménage (évaluation des ressources annuelles du ménage (évaluation forfaitaire) à partir des derniers revenus connus peut

être appliquée lorsque les ressources annuelles sont inférieures à un certain montant ou en cas de reprise d'activité. Par ailleurs, pour les étudiants, un plancher minimal de revenu est appliqué lorsque leurs ressources réelles sont inférieures à ce plancher. Le montant de ce dernier est plus faible pour les étudiants boursiers.

Depuis octobre 2016, pour les foyers dont la somme du patrimoine mobilier financier et du patrimoine immobilier⁵ dépasse 30 000 euros, le patrimoine n'ayant pas procuré de revenus imposables au cours de l'année de référence est pris en compte dans le calcul de l'allocation⁶. Par ailleurs, les personnes

Encadré 1 D'autres aides au logement et à l'hébergement : l'ASH, le FSL et l'ALT

D'autres aides que l'APL, l'ALS et l'ALF constituent des aides au logement ou à l'hébergement. Trois sont décrites ici.

L'**aide sociale à l'hébergement (ASH)** permet de prendre en charge tout ou partie des frais liés à l'hébergement en établissements des personnes handicapées et des personnes âgées de plus de 65 ans (ou plus de 60 ans pour les personnes reconnues inaptes au travail). Elle est délivrée par le département en cas de ressources insuffisantes de ces personnes et selon des modalités variables selon le public concerné : personnes âgées ou handicapées. Dans les deux cas, un revenu minimum mensuel est garanti au bénéficiaire de l'ASH. L'aide peut aussi être versée à une famille d'accueil (par exemple, accueillants familiaux) après agrément de la famille d'accueil par le conseil départemental. En 2016, les dépenses liées à l'ASH pour personnes âgées s'élèvent à 1,3 milliard d'euros et concernent environ 123 000 bénéficiaires en France (hors Mayotte). Pour les personnes handicapées, cela représente 5,1 milliards d'euros pour environ 148 000 bénéficiaires¹.

Les **fonds de solidarité logement (FSL)**, présents dans chaque département, permettent d'aider les ménages en difficultés financières à accéder et à se maintenir dans le logement. Les critères d'attribution, la nature et le montant des aides sont établis par département. Celles-ci peuvent prendre la forme de subventions en cas d'impayés de loyer ou de factures (énergie, eau), mais aussi de prêts, de garanties ou de cautions pour l'accès au logement. En 2016, les dépenses associées au FSL sont estimées à environ 250 millions d'euros en France².

L'**aide au logement temporaire (ALT)** se décompose en deux aides. L'ALT 1 est versée aux organisations et associations ayant passé une convention avec l'État et s'engageant à accueillir des personnes en difficulté de logement pour des durées de séjour limitées. L'ALT 2 est versée aux communes de plus de 5 000 habitants afin de mettre à disposition des aires d'accueil pour les gens du voyage. L'ALT peut, dans certains cas, se substituer aux aides au logement classiques (APL, ALS, ALF), notamment lorsque la durée de séjour des bénéficiaires n'est pas suffisante à l'ouverture de droit pour ces aides. En 2016, en France, les dépenses associées à l'ALT 1 et l'ALT 2 s'élèvent à, respectivement, 66 et 34 millions d'euros³.

1. Source : DREES, enquête Aide sociale 2016.

2. Source : DREES, enquête Aide sociale 2016.

3. Source : CNAF, 2016.

4. D'autres cas de neutralisation et d'abattement de 30 % existent.

5. Hors résidence principale et biens à usage professionnel.

6. Ce patrimoine est considéré comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de sa valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux.

rattachées au foyer fiscal de leurs parents ne sont pas éligibles aux aides au logement si ces derniers sont redevables de l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF).

Le montant de l'allocation

Le montant de l'aide au logement est fortement modulé selon le revenu et la taille de la famille. Depuis la réforme de 2001, l'aide perçue dans le secteur locatif (qui concentre 95 % de la masse des allocations logement, hors foyers d'hébergement) est égale au minimum entre le loyer et un plafond de loyer, auquel on ajoute un forfait charges et dont on déduit une participation personnelle du ménage, ainsi que, depuis octobre 2017, un montant forfaitaire de 5 euros.

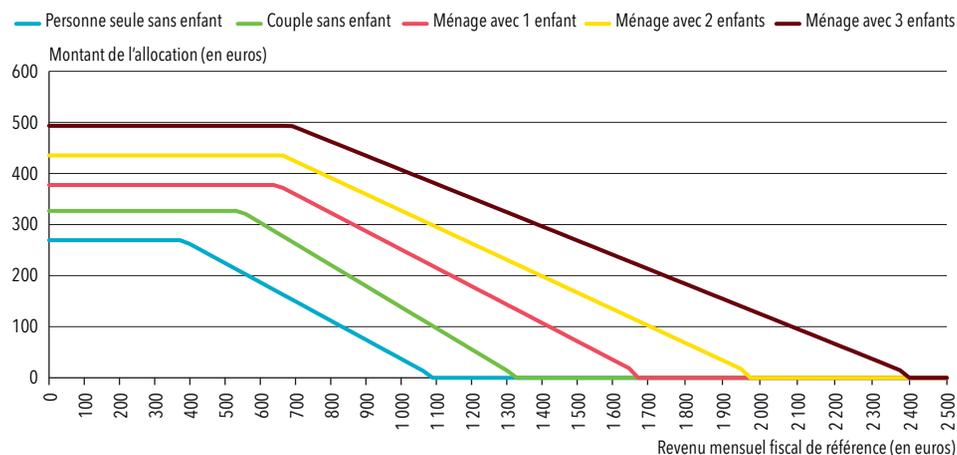
Le plafond de loyer dépend de la composition familiale et de la zone de résidence⁷. Le montant du forfait charges est, quant à lui, défini en fonction de la composition familiale du foyer. Enfin, la participation personnelle du ménage comporte une participation

minimale et une participation variable selon la composition familiale, le loyer et les ressources du foyer allocataire.

De façon schématique, l'allocation d'aide au logement fonctionne comme un forfait jusqu'à un certain seuil de revenu fiscal de référence (graphique 1). Ce dernier dépend de la composition familiale : il est de 380 euros pour une personne seule, de 700 euros pour une famille avec trois enfants⁸. Au-delà de ce plafond, l'allocation décroît, à mesure que les revenus du ménage augmentent, jusqu'à atteindre le seuil de 10 euros, en deçà duquel l'allocation n'est plus versée⁹.

Depuis juillet 2016, le mode de calcul de l'aide au logement est modifié pour les loyers dits « élevés ». Si le loyer dépasse un certain multiple du plafond de loyer¹⁰, l'aide au logement devient dégressive en fonction du loyer. À partir d'un autre seuil de loyer (plus élevé, donc), l'aide au logement n'est plus versée.

Graphique 1 Montant mensuel de l'allocation logement selon la composition et les revenus du ménage (en zone 2, au 1^{er} avril 2018)



Lecture > Une personne seule allocataire de l'aide au logement perçoit un montant fixe de 269 euros jusqu'à un seuil correspondant à 380 euros de revenu mensuel fiscal de référence. Au-delà de ce seuil, l'allocation est dégressive selon les revenus du ménage. L'allocation n'est plus versée quand elle atteint le seuil de 10 euros.

Champ > Ménage louant un logement en zone 2, dont le loyer est supérieur ou égal au plafond de loyer mais inférieur au loyer à partir duquel l'aide est dégressive en fonction du loyer.

Source > Cas types DREES.

7. Zone 1 : agglomération parisienne et villes nouvelles en région Île-de-France. Zone 2 : autres communes d'Île-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants, villes nouvelles de province et Corse. Zone 3 : le reste du territoire métropolitain.

8. Ces montants sont donnés à titre indicatif pour le secteur locatif. Ils s'appliquent au revenu fiscal de référence après abattements.

9. Le seuil de versement des aides au logement est passé de 15 euros à 10 euros au 1^{er} octobre 2017.

10. Le coefficient multiplicateur est fonction de la zone de résidence.

Enfin, depuis le 1^{er} février 2018, pour les locataires en HLM bénéficiant de la réduction de loyer de solidarité (RLS)¹¹, une baisse des aides au logement égale à 98 % de la RLS est appliquée. Pour une personne seule sans enfant ayant des ressources ouvrant droit à la RLS, la baisse mensuelle du loyer de solidarité s'échelonne ainsi entre 26 euros en zone 3 et 32 euros en zone 1. Cette mesure diminue le revenu disponible des ménages concernés mais augmente légèrement leur revenu arbitrage (revenu disponible moins dépenses pré-engagées, y compris de logement).

En 2016, le montant annuel total des aides au logement dépasse les 18 milliards d'euros, en hausse de 0,1 % en euros constants par rapport à 2015 (tableau 1). Rapportée aux effectifs de foyers bénéficiaires, cette dépense correspond à une aide mensuelle moyenne de 232 euros.

Le nombre d'allocataires d'aides au logement diminue légèrement en 2016

Au 31 décembre 2016, 6 479 900 foyers allocataires perçoivent une aide au logement. Avec les conjoints,

les enfants et les autres personnes à charge (au sens donné à ce terme pour l'octroi des allocations logement), 13,5 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement, soit environ 20 % de la population.

Le nombre d'allocataires d'aides au logement évolue surtout selon les modifications de la législation (graphique 2). De 1980 à 1998, ce nombre a ainsi crû régulièrement, de 4,5 % en moyenne par an, du fait de la montée en charge de l'APL, puis de l'extension progressive du champ des bénéficiaires de l'ALS. Il a diminué ensuite presque continûment jusqu'en 2006 en raison, notamment, de la diminution du nombre de titulaires d'aides au logement en accession à la propriété. La forte baisse des allocataires en 2006 (-2,4 %) s'explique plus spécifiquement par l'absence de revalorisation du barème cette année-là.

En 2007, l'abaissement du seuil de versement de ces prestations, passé de 24 à 15 euros, explique la légère progression (+0,7 %) du nombre d'allocataires d'aides au logement. Puis, la prolongation de la prise en compte des ressources de 2006 pour le

Tableau 1 Dépenses annuelles et montant mensuel moyen par foyer allocataire d'une aide au logement, depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant annuel total des aides au logement (en millions d'euros courants)	15 668	15 933	16 368	16 757	17 406	17 700	18 003	18 058
dont APL	6 719	6 868	7 144	7 415	7 767	7 988	8 220	8 364
dont ALS	4 850	4 914	5 007	5 093	5 267	5 272	5 327	5 292
dont ALF	4 099	4 151	4 217	4 249	4 372	4 440	4 456	4 402
Évolution (en euros constants ¹ et en %)	+2,4	+0,2	+0,6	+0,4	+3,0	+1,2	+1,7	+0,1
Montant mensuel moyen (en euros courants²)	207	211	216	219	225	226	230	232
Évolution (en euros constants ¹ et en %)	-0,4	+0,4	+0,2	-0,4	+1,9	-0,1	+1,5	+0,6
Part des dépenses destinée aux locataires ³ (en %)	93,3	93,8	94,0	94,2	94,5	94,7	95,0	95,4

1. Déflateur : indice annuel des prix à la consommation y compris tabac, en France.

2. Dépenses totales de l'année divisées par 12 et par le nombre moyen de foyers bénéficiaires de l'année.

3. Hors foyers d'hébergement.

Champ > Tous régimes, France (hors Mayotte).

Source > CNAF, calculs DREES.

11. Le montant de la réduction dépend de la zone de résidence et de la composition familiale. Elle s'applique aux foyers dont les ressources sont inférieures à un plafond dépendant de la zone de résidence et de la composition familiale.

calcul des aides au logement jusqu'au 31 décembre 2008¹² a contribué à une hausse importante (+5,5 %) des effectifs en 2008.

Entre 2009 et 2014, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement a augmenté à un rythme annuel moyen de 0,7 %, soit très légèrement plus que le taux de croissance annuel moyen de la population française sur la même période.

Depuis 2015, la tendance s'est inversée. Après une diminution de 0,3 %, en 2015, des effectifs de foyers allocataires des aides au logement, la baisse atteint 0,6 % en 2016 : les foyers bénéficiant des APL augmentent légèrement (+0,4 %), alors que ceux bénéficiant de l'ALS et de l'ALF diminuent (respectivement -1,2 % et -1,8 %). La moitié de la baisse des effectifs entre fin 2015 et fin 2016 (-40 000 allocataires) est portée par celle des allocataires en accession à la propriété (-22 000, soit -5 %). Dans les DOM, le nombre de foyers bénéficiaires d'une aide au logement se stabilise (+0,2 % sur un an), après avoir connu une croissance de 1,5 % en 2015.

La majorité des allocataires sont isolés

Un allocataire sur deux des aides au logement est une personne vivant seule et un sur cinq est une

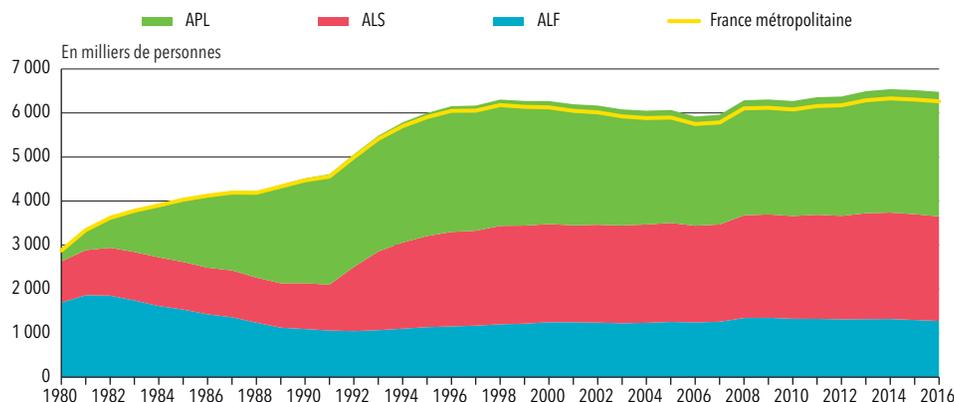
personne isolée avec enfant(s) ou personne(s) à charge (tableau 2). À titre de comparaison, 36 % des ménages ordinaires en France sont des personnes isolées et 10 % sont des familles monoparentales. Les allocataires sont souvent jeunes (31 % ont moins de 30 ans). Ils sont locataires dans 86 % des cas, alors que seulement 40 % des ménages en France sont locataires de leur résidence principale. 14 % des allocataires sont des étudiants.

L'ALF est essentiellement perçue par des familles avec personne(s) à charge : 51 % des foyers allocataires sont des familles monoparentales, 46 % sont des couples avec personne(s) à charge. À l'inverse, 91 % des allocataires de l'ALS sont des personnes seules et sans enfant, 44 % de ces allocataires ont moins de 25 ans.

Deux fois moins d'allocataires en accession à la propriété depuis 1995

Alors que le nombre d'allocataires d'aides au logement en location et en foyer a augmenté de 23 % depuis vingt ans (passant de 4,8 millions en 1995 à 5,9 millions en 2016), le nombre d'allocataires en accession à la propriété a, lui, diminué de 55 % (passant de 912 000 en 1995 à 411 000

Graphique 2 Évolution du nombre d'allocataires de l'ALF, de l'ALS et de l'APL, depuis 1980



Champ > Effectifs en France, au 31 décembre de chaque année.

Sources > CNAF ; MSA.

12. Jusqu'en 2007, les ressources des allocataires étaient actualisées en juillet, sur la base de leur déclaration aux caisses d'allocations familiales (CAF). À partir du 1^{er} janvier 2009, les CAF récupèrent directement ces ressources auprès de l'administration fiscale, les droits étant calculés pour l'année n sur les revenus de l'année $n-2$. 2008 est une année de transition, au cours de laquelle les ressources n'ont pas été actualisées, sauf pour les cas d'abattement ou de neutralisation des ressources.

en 2016)¹³. Cette baisse considérable résulte en partie des plus grandes difficultés d'accès à la propriété des ménages modestes, dues à l'augmentation des prix de l'immobilier. Elle est aussi imputable à la forte diminution de la part des

bénéficiaires d'une aide au logement parmi les ménages les plus modestes accédant à la propriété. En 1996, 59 % des ménages à « bas revenus » accédants bénéficiaient d'une aide au logement, contre 36 % en 2013¹⁴. À terme, il n'y aura plus

Tableau 2 Caractéristiques des allocataires de l'ALF, de l'ALS et de l'APL, fin 2016

Caractéristiques	Allocataires d'une aide au logement				Ensemble de la population âgée de 15 ans ou plus
	ALF	ALS	APL	ALF, ALS ou APL	
Effectifs (en nombre)	1 276 000	2 373 300	2 830 600	6 479 900	52 841 900
Personnes couvertes ¹ (en nombre)	4 392 600	2 596 800	6 500 200	13 489 600	-
Âge					
Moins de 25 ans	8	44	9	21	14
25 à 29 ans	15	10	8	10	7
30 à 39 ans	39	9	22	20	15
40 à 49 ans	30	9	23	19	17
50 à 59 ans	8	11	16	13	16
60 ans ou plus	1	18	22	16	31
Situation familiale²					
Isolé, dont	52	91	71	74	46
homme isolé sans personne à charge ¹	0	42	19	24	16
femme isolée sans personne à charge ¹	1	48	27	29	20
famille monoparentale avec enfant(s) ou personne(s) à charge ¹	51	0	25	21	10
Couple, dont	48	9	29	26	54
sans personne à charge ¹	2	9	6	7	27
avec personne(s) à charge ¹	46	0	23	20	28
Statut vis-à-vis du logement³					
Locataire	80	89	87	86	40
Accédant à la propriété	20	3	4	7	20
Propriétaire non accédant	0	0	0	0	38
Résident en foyer	0	9	9	7	nd
Autres	0	0	0	0	2
Étudiants⁴	1	32	4	14	2

nd : non disponible.

1. Une personne à charge, au sens du logement, ne doit pas être allocataire d'une aide au logement par ailleurs.
2. Dans l'ensemble de la population, les parts ont été calculées au niveau du ménage, sans tenir compte des ménages complexes.
3. Dans l'ensemble de la population, le statut d'occupation concerne les ménages vivant dans des logements ordinaires (hors foyers).
4. Cette appellation concerne, dans l'ensemble de la population, les personnes en situation d'études ou en stage non rémunéré.

Note > Seuls les locataires, les accédants à la propriété et les résidents en foyer peuvent bénéficier des aides au logement.

Champ > France ; ensemble de la population : ménages ordinaires en France (hors Mayotte).

Sources > CNAF et MSA pour les effectifs ; CNAF pour la répartition (97 % des allocataires d'une aide au logement relèvent de la CNAF) ; Insee, enquête Emploi 2016, pour la composition des ménages, l'âge des personnes et la part des étudiants dans l'ensemble de la population ; Insee, SDeS, estimation annuelle du parc de logements au 1^{er} janvier 2016, pour le statut vis-à-vis du logement dans l'ensemble de la population.

13. Ces effectifs concernent uniquement le régime général (CNAF).

14. Source : Insee, enquêtes nationales Logement 1996 et 2013. Les ménages à « bas revenus » désignent ici les ménages appartenant aux deux premiers déciles de niveau de vie.

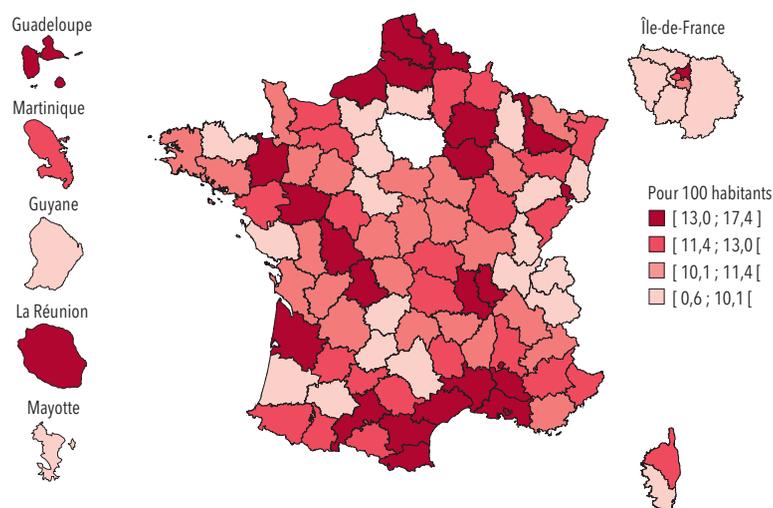
d'allocataire des aides au logement en accession à la propriété. En effet, depuis le 1^{er} février 2018, sauf exceptions¹⁵, les accédants à la propriété ne peuvent plus entrer dans le dispositif des aides au logement.

Les départements urbains et ceux au taux de chômage élevé sont les plus concernés

Fin 2016, 11,8 % de la population âgée de 15 ans ou plus est allocataire d'une aide au logement. En Métropole, comme pour bon nombre de

prestations sociales, ce taux culmine dans des départements caractérisés par des taux de chômage élevés : Nord, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis et le pourtour méditerranéen (carte 1). Les aides au logement se distinguent, cependant, d'autres prestations comme le RSA par des taux d'allocataires importants dans certains départements comportant de grandes métropoles (Haute-Garonne, Gironde, Rhône, Ile-et-Vilaine). Dans les DROM, ce taux est particulièrement élevé à La Réunion (17,4 %) et très faible à Mayotte (0,6 %). ■

Carte 1 Part d'allocataires d'une aide au logement, fin 2016, parmi la population âgée de 15 ans ou plus



Note > En France, on compte en moyenne 11,8 allocataires d'une aide au logement pour 100 personnes âgées de 15 ans ou plus, fin 2016.

Champ > France.

Sources > CNAF ; MSA ; Insee, population estimée au 1^{er} janvier 2017.

Pour en savoir plus

- > **Commissariat général du développement durable** (2017). Comptes du logement 2016. CGDS/SOeS.
- > **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages** (2013). Éléments de calcul des aides personnelles au logement.
- > **Grislain-Létrémy, C., Trevien, C.** (2014, novembre). L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé. Insee, *Insee Analyses*, 19.
- > **Laferrère, A., Pouliquen, E., Rougerie, C. (dir.)** (2017, février). Les conditions de logement en France. Paris, France : Insee, coll. Insee Références.

15. Ces exceptions prendront fin au 1^{er} janvier 2020.