

Les aides au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse d'un loyer et de charges pour les locataires ou de mensualités de remboursement pour les accédants à la propriété. 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 2015, 6,5 millions de foyers allocataires bénéficient d'une aide au logement : 43 % 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), 13,6 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'État¹ 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 (98 % des bénéficiaires en 2015²), 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 DOM, les droits à l'ALF et à l'ALS ont été ouverts plus tardivement (respectivement en 1976 et 1980³), 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), le fonds de solidarité logement (FSL) et l'aide au logement temporaire (ALT) [encadré].

Les conditions de logement et de revenus

Le logement doit être occupé au moins huit mois dans l'année (par le bénéficiaire, son conjoint ou une personne à charge), être décent (conforme aux normes de santé et de sécurité) 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 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 chômage non

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.

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 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. Depuis octobre 2016, la valeur du patrimoine du foyer est prise en compte pour le calcul des

allocations logement lorsque celui-ci dépasse 30 000 euros. Seul le patrimoine n'ayant pas produit de revenus imposables au cours de l'année de référence est considéré⁵. Par ailleurs, les personnes 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

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

D'autres dispositifs que l'APL, l'ALS et l'ALF constituent des aides au logement ou à l'hébergement. Parmi eux, trois sont décrits 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. Elle est délivrée par le département en cas de ressources insuffisantes de ces personnes et suivant 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 2015, les dépenses liées à l'ASH pour personnes âgées s'élevaient à 1,2 milliard d'euros et concernent environ 120 000 bénéficiaires en France (hors Mayotte). Pour les personnes handicapées, cela représente 4,9 milliards d'euros pour environ 138 000 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 2015, les dépenses associées au FSL sont estimées entre 250 et 300 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 2015, en France, les dépenses associées à l'ALT 1 et l'ALT 2 s'élevaient à, respectivement, 70 et 32 millions d'euros³.

1. Source : enquête Aide sociale 2015, DREES.

2. Source : enquête Aide sociale 2015, DREES.

3. Source : CNAF, 2015.

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

5. Sont pris en compte le patrimoine financier (livret A, assurance vie, etc.) et l'ensemble du patrimoine immobilier hors résidence principale et biens à usage professionnel. 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.

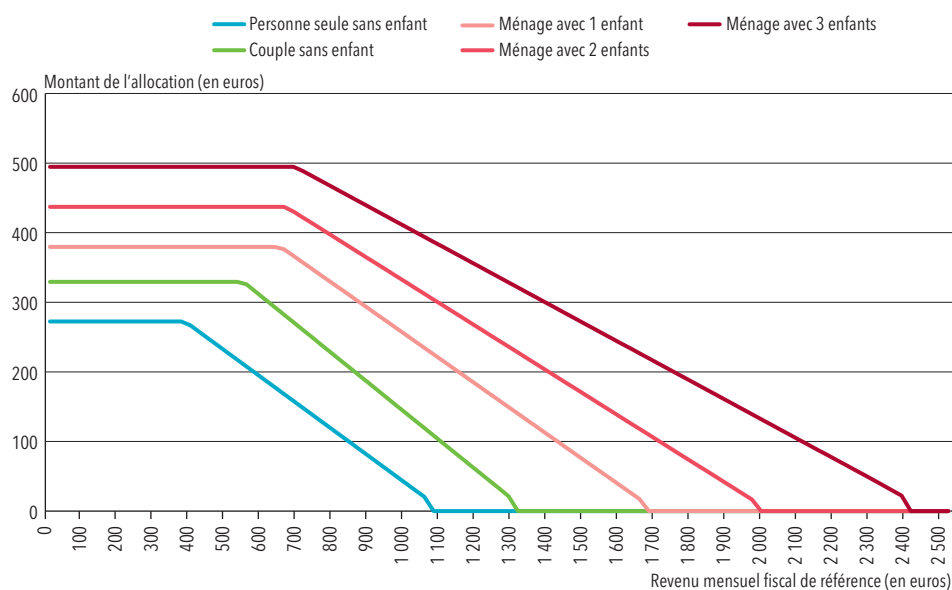
secteur locatif (qui concentre 95 % de la masse des allocations logement) est égale au minimum entre le loyer et un plafond de loyer, auquel on ajoute un forfait charges et dont on déduit une participation personnelle du ménage. Le plafond de loyer dépend de la composition familiale et de la zone de résidence⁶. Le montant du forfait charges est, 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 taille du ménage, le loyer et les ressources du bénéficiaire.

De façon schématique, l'allocation d'aide au logement fonctionne comme un forfait jusqu'à un certain

plafond de revenu fiscal de référence (graphique 1). Ce dernier dépend de la composition familiale, il est de 380 euros pour une personne seule, de 690 euros pour une famille avec trois enfants⁷. Au-delà de ce plafond, l'allocation décroît, à mesure que les revenus du ménage augmentent, jusqu'à atteindre le seuil de 15 euros, en deçà duquel l'allocation n'est plus versée.

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 loyer⁸, 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 2017)



Lecture > Une personne seule allocataire de l'aide au logement perçoit un montant fixe de 272 euros jusqu'à un plafond correspondant à 380 euros de revenus. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive selon les revenus du ménage. L'allocation n'est plus versée quand elle atteint le seuil de 15 euros.

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

Source > Cas types DREES.

6. 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.

7. Ces montants sont donnés à titre indicatif pour le secteur locatif. Ils s'appliquent au revenu fiscal de référence après abattements et concernent un ménage dont le logement se situe en zone 2 et dont le loyer est supérieur ou égal au plafond de loyer.

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

En 2015, le montant annuel total des aides au logement atteint 18 milliards d'euros, en hausse de 1,7 % en euros constants par rapport à 2014 (tableau 1). Rapportée aux effectifs de foyers bénéficiaires, cette dépense correspond à une aide mensuelle moyenne de 230 euros⁹.

Le nombre d'allocataires d'aides au logement se stabilise en 2015

Au 31 décembre 2015, 6 520 200 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), 13,6 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 calcul des aides au logement jusqu'au 31 décembre 2008¹⁰ a contribué à une hausse importante (+5,5 %) des effectifs en 2008.

Depuis 2009, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement a augmenté à un rythme annuel moyen de 0,6 %, soit le même taux de croissance annuel moyen que celui de la population française à la même période.

Les effectifs de foyers allocataires des aides au logement diminuent de 0,3 % en 2015 : ceux bénéficiant des APL augmentent légèrement (+0,5 %), alors que ceux bénéficiant de l'ALS et de l'ALF diminuent (respectivement -0,6 % et -1,6 %). À l'inverse, dans les

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

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 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 |
| dont APL | 6 719 | 6 868 | 7 144 | 7 415 | 7 767 | 7 988 | 8 220 |
| dont ALS | 4 850 | 4 914 | 5 007 | 5 093 | 5 267 | 5 272 | 5 327 |
| dont ALF | 4 099 | 4 151 | 4 217 | 4 249 | 4 372 | 4 440 | 4 456 |
| Évolution (en euros constants ¹ et en %) | +2,4 | +0,2 | +0,6 | +0,4 | +3,0 | +1,2 | +1,7 |
| Montant mensuel moyen (en euros courants²) | 207 | 211 | 216 | 219 | 225 | 226 | 230 |
| Évolution (en euros constants ¹ et en %) | -0,4 | +0,4 | +0,2 | -0,4 | +1,9 | -0,1 | +1,5 |
| Part destinée aux locataires ³ (en %) | 93,3 | 93,8 | 94,0 | 94,2 | 94,5 | 94,7 | 95,0 |

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

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

3. Hors résidences collectives.

Champ > Tous régimes, France (hors Mayotte).

Source > CNAF, calculs DREES.

9. Champ : France, tous régimes. Source : « Prestations familiales en 2015, statistiques nationales », CNAF, 2016, calculs DREES.

10. Jusqu'en 2007, les ressources des allocataires étaient actualisées en juillet, sur la base de leurs déclarations 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.

DROM, le nombre de foyers bénéficiaires d'une aide au logement augmente (+1,5 % sur un an), porté par une forte progression d'allocataires de l'ALS (+2,6 %).

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 seules et 10 % sont des familles monoparentales. Les allocataires sont souvent jeunes (30 % ont moins de 30 ans). Ils sont locataires dans 86 % des cas, alors que seulement 37 % des ménages ordinaires en France métropolitaine sont locataires de leur résidence principale.

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

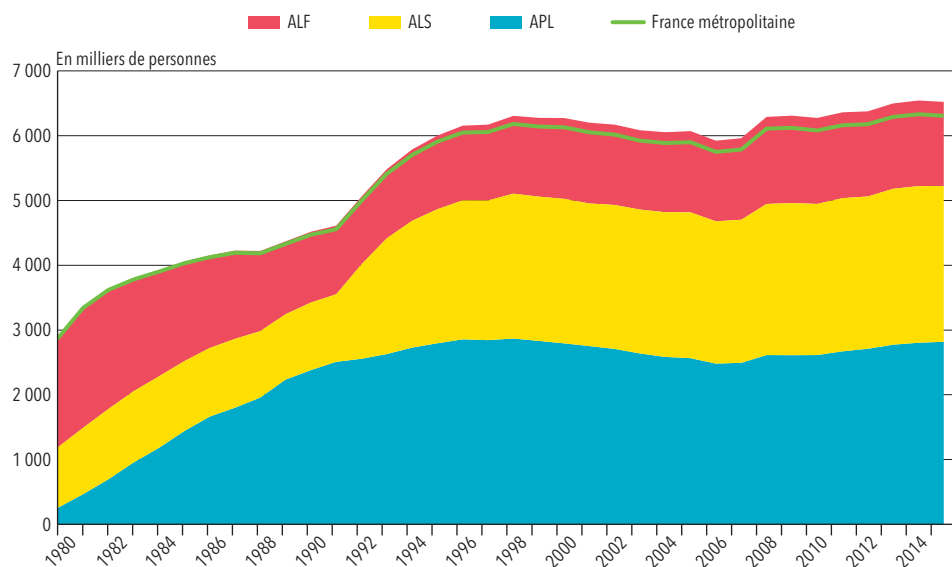
Alors que le nombre d'allocataires d'aides au logement en location et en foyer a augmenté de 23 %

depuis vingt ans (passant de 4,8 millions en 1995 à 5,9 millions en 2015), le nombre d'allocataires en accession à la propriété a, lui, été divisé par deux (passant de 912 000 en 1995 à 433 000 en 2015)¹¹. 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 2013¹².

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

Fin 2015, 12 % 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,

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



Champ > France, effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources > CNAF et MSA.

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

12. Source : INSEE, enquête nationale Logement, 1996 et 2013. Les ménages à « bas revenus » désignent ici les ménages appartenant aux deux premiers déciles de niveau de vie.

Seine-Saint-Denis et le pourtour méditerranéen (carte). 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, Ille-et-Vilaine). Dans les DROM, ce taux est particulièrement élevé à La Réunion (17,5 %) et très faible à Mayotte (0,6 %). ■

Tableau 2 Caractéristiques des allocataires de l'ALF, de l'ALS et de l'APL, fin 2015

En %

| | Allocataires ALF, ALS ou APL | Ensemble de la population : personnes de 15 ans ou plus vivant en ménage ordinaire |
|---|---------------------------------|--|
| Effectifs¹ (en nombre) | 6 520 164 | 28 932 874 |
| Personnes couvertes ² (en nombre) | 13 627 040 | 52 589 418 |
| Âge | | |
| Moins de 25 ans | 19 | 14 |
| 25 à 29 ans | 11 | 7 |
| 30 à 39 ans | 20 | 15 |
| 40 à 49 ans | 20 | 17 |
| 50 à 59 ans | 13 | 16 |
| 60 ans ou plus | 17 | 30 |
| Situation familiale³ | | |
| Isolés | 74 | 46 |
| dont hommes isolés sans personne à charge ² | 24 | 16 |
| femmes isolées sans personne à charge ² | 29 | 20 |
| familles monoparentales avec enfant(s) ou personne(s) à charge ² | 21 | 10 |
| Couples | 26 | 55 |
| dont sans personne à charge ² | 7 | 27 |
| avec personne(s) à charge ² | 20 | 28 |
| Statut vis-à-vis du logement⁴ | | |
| Locataire | 86 | 37 |
| Accédant à la propriété | 7 | 21 |
| Propriétaire non accédant | - | 38 |
| Résidant en foyer | 7 | - |
| Autres | - | 4 |
| Étudiants⁵ | 14 | 2 |

1. Dans l'ensemble de la population, ces effectifs concernent le nombre de ménages.

2. Une personne à charge, au sens du logement, ne doit pas être allocataire d'une aide au logement par ailleurs.

3. Dans l'ensemble de la population, les parts ont été calculées au niveau du ménage, sans tenir compte des ménages complexes.

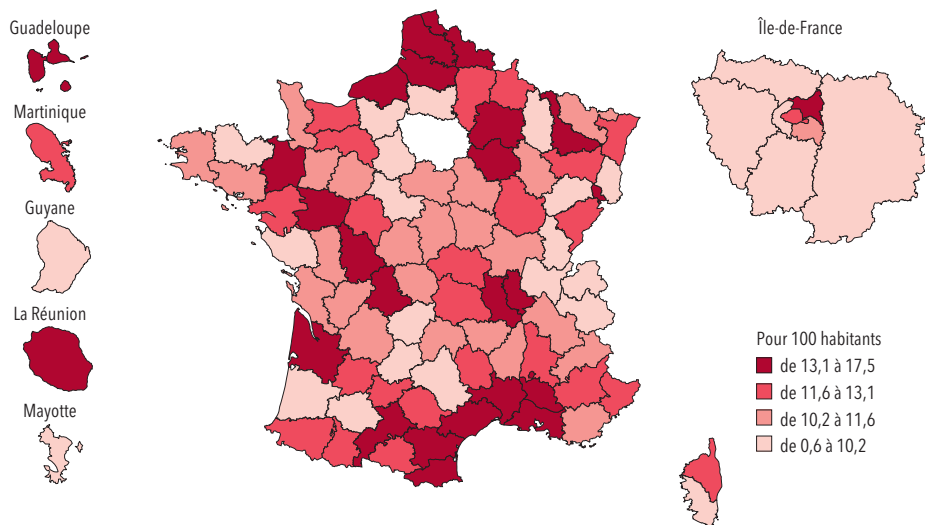
4. Dans l'ensemble de la population, le statut d'occupation concerne les logements ordinaires (hors foyers).

5. Cette appellation concerne, dans l'ensemble de la population, les personnes du ménage en situation d'études ou en stage non rémunéré.

Champ > France.

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 2015, pour la composition des ménages, l'âge des personnes et la part des étudiants dans l'ensemble de la population ; INSEE, enquête nationale Logement 2013, pour le statut vis-à-vis du logement dans l'ensemble de la population.

Carte Part d'allocataires d'une aide au logement, fin 2015, parmi la population âgée de 15 ans ou plus



Note > En France, on compte en moyenne 12 allocataires d'une aide au logement pour 100 personnes âgées de 15 ans ou plus, fin 2015.

Champ > France.

Sources > CNAF et MSA au 31 décembre 2015 ; population estimée INSEE au 1^{er} janvier 2016.

Pour en savoir plus

> **Accardo J., Kranklader E.**, 2013, « Entre 2005 et 2011, les taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables », in *France, portrait social*, Paris, INSEE, coll. Insee Références, novembre.

> **Commissariat général du développement durable**, 2017, « Comptes du logement 2015 – premiers résultats 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 ».

> **Laferrère A., Pouliquen E., Rougerie C.** (coord.), 2017, *Les conditions de logement en France*, Paris, INSEE, coll. Insee Références, février.