

Les prestations logement diminuent de 7,2 % en 2018. Elles s'élèvent à 17,2 milliards d'euros (tableau 1), soit 2,3 % du total des prestations sociales et 0,7 % du PIB.

Les trois allocations logement composent la quasi-totalité du risque

Le risque logement est composé à 98,8 % des dépenses des trois allocations logement. Celles-ci sont attribuées sous condition de ressources aux locataires (pour 94,6 % des prestations de l'ensemble du risque logement) et aux accédants à la propriété (4,1 % des prestations du risque), dont le logement répond à des normes minimales de salubrité et de peuplement. Financées en totalité par l'État depuis 2015, la grande majorité des aides au logement bénéficie aux ménages les plus modestes.

L'**aide personnalisée au logement** (APL) représente 44,5 % des prestations versées (graphique 1). Cette aide est attribuée aux ménages avec ou sans enfants et couvre le parc des logements conventionnés (dont le propriétaire s'engage à louer son logement à des locataires à faibles ressources en contrepartie d'aides financières et de déductions fiscales de l'État).

L'**allocation de logement sociale** (ALS) représente 29,7 % des prestations du risque logement. Elle est versée aux ménages disposant de revenus faibles sans personne à charge, dont le logement n'est pas conventionné.

Enfin, l'**allocation de logement familiale** (ALF) qui représente 24,6 % du risque logement, est destinée aux jeunes ménages, aux familles avec personnes à charge (ascendant, descendant ou collatéral), aux bénéficiaires de prestations familiales et aux femmes enceintes (seules ou vivant en couple sans personne à charge).

Ces trois prestations, dont les barèmes sont alignés, ne sont pas cumulables, la priorité étant donnée à l'APL, puis à l'ALF et enfin à l'ALS. Le montant de l'allocation est calculé en fonction du loyer, de la configuration familiale, des revenus du ménage et de la zone de résidence.

Les **autres prestations** (notamment l'action sociale) représentent les 1,2 % restant des dépenses du risque logement. En particulier, celles du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) recouvrent des aides financières versées à l'échelle départementale aux personnes rencontrant des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement : aide à l'accès à un logement et au maintien dans ce logement, aide pour le paiement des factures d'énergie, etc.

Les dépenses de logement diminuent en 2018 sous l'effet des mesures législatives

Entre 2014 et 2016, les montants versés au titre du risque logement augmentent de 1,0 % en moyenne annuelle. En 2017, les dépenses de logement ralentissent (+0,8 %), puis elles diminuent fortement en 2018 (-7,2 %) [tableau 1], via principalement la contraction des APL (graphique 1).

La hausse contenue des dépenses de logement entre 2014 et 2016 s'explique par le ralentissement des revalorisations des barèmes d'aide au logement, qui déterminent le niveau de l'allocation moyenne versée ainsi que le nombre de personnes éligibles. Ces revalorisations modestes découlent notamment du fait que l'indice de référence des loyers¹, sur lequel le montant des aides est indexé, est très peu dynamique au cours de cette période (+0,1 % en moyenne annuelle). En 2017, le ralentissement des dépenses résulte essentiellement de l'effet en année pleine des mesures adoptées en loi de finances pour 2016 et appliquées au second semestre.

En 2018, la baisse des dépenses de logement est liée au recul de chacune des trois allocations logement, avec une contribution marquée de l'APL. La tendance commune au repli s'explique par la légèreté de la hausse du salaire net moyen en 2016, les allocations logement, comme les prestations familiales, étant calculées à partir des ressources de l'année $n-2$. Cette hausse contribue à la diminution de l'allocation moyenne versée (-6,6 %, après +0,4 % en 2017), ainsi qu'à celle du nombre de personnes éligibles (tableau 2). Surtout, de nouvelles mesures adoptées en lois de finances pour 2017 et pour 2018 ont accentué le recul des dépenses d'aides au logement pour 2018 :

- effet en année pleine de la baisse de 5 euros du montant mensuel des trois allocations logement, mise en œuvre au 1^{er} octobre 2017 ;
- depuis le 1^{er} février 2018, baisse des aides au logement pour les locataires dans le parc social bénéficiant de la réduction de loyer de solidarité (RLS)² ; c'est la mesure dont l'incidence est la plus forte en 2018 ;
- absence de revalorisation, commune aux trois allocations logement en 2018 (après +0,75 % au 1^{er} octobre 2017) ;
- disparition progressive des aides au logement pour les accédants à la propriété, à compter du 1^{er} janvier 2018³.

1. Les loyers plafonds et les forfaits charges, qui sont deux paramètres importants du calcul des montants versés (à côté des ressources du foyer, de sa configuration familiale, de la zone de résidence, du loyer versé), sont revalorisés au 1^{er} octobre, sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL) constaté au 2^e trimestre de l'année. L'IRL est l'indice de référence pour la révision du loyer d'un logement. Il est déterminé en fonction de l'évolution annuelle moyenne des prix à la consommation (hors tabac et hors loyers).

2. La RLS consiste en une baisse obligatoire de loyer accompagnée d'une diminution de l'APL versée pour les ménages les plus modestes logés dans le parc locatif social. Cette baisse des aides est égale à 98 % de la RLS afin de préserver le pouvoir d'achat de ces locataires. La RLS n'est pas comptabilisée dans les CPS, car il s'agit d'une moindre dépense des ménages et non d'une prestation.

3. Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, il existe néanmoins des exceptions permettant aux nouveaux accédants à la propriété de bénéficier de ces aides.

Pour en savoir plus

- > Cabannes, P.-Y., Richet-Mastain, L. (dir.) (2020, à paraître). *Minima sociaux et prestations sociales*. Coll. Panoramas de la DREES-social.
- > Cazain S. et al. (2019). Entre 2017 et 2018, stabilité des dépenses de prestations sociales versées par les Caf (hors action sociale et prestations indirectes). Cnaf, *l'e-ssentiel*, 187.

Tableau 1 Prestations du risque logement par régime entre 2014 et 2018

Montants en millions d'euros, évolutions en %

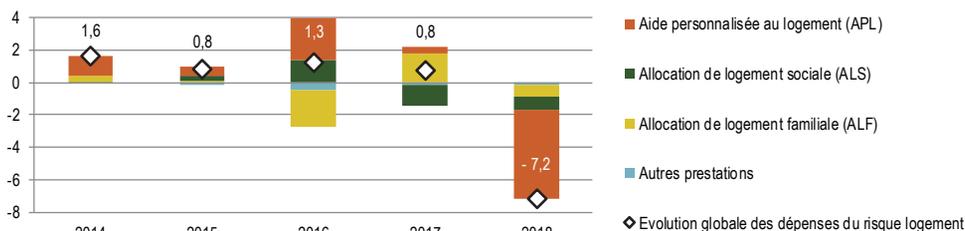
	2014	2015	2016	2017	2018	18/17	
Public	Aide personnalisée au logement (APL)	7 988	8 088	8 567	8 650	7 640	-11,7
	Allocation de logement sociale (ALS)	5 183	5 242	5 490	5 259	5 104	-2,9
	Allocation de logement familiale (ALF)	4 445	4 456	4 036	4 358	4 220	-3,2
	Autres prestations	374	348	268	237	211	-11,1
Total logement	17 989	18 134	18 361	18 504	17 174	-7,2	

Note > Dans les comptes de la protection sociale, l'ALS, l'ALF et l'APL sont comptabilisées comme des versements de l'État, au titre du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Dans la pratique, le versement de ces prestations est délégué à la CNAF et à la MSA qui bénéficient, pour ce faire, de versements du FNAL. Jusqu'en 2014, la CNAF et la MSA finançaient l'intégralité de l'ALF et une fraction de l'APL. En 2015, le pacte de responsabilité et de solidarité instaure le transfert à l'État, progressif sur deux ans, de cette partie de la dépense financée par la Sécurité sociale. Neutre pour les bénéficiaires, ce transfert modifie la structure de financement des aides au logement qui, à compter de 2016, sont intégralement financées par l'État via le FNAL. Ce fonds est majoritairement financé par des impôts et taxes affectés, principalement la contribution due par les employeurs.

Source > DREES, CPS.

Graphique 1 Évolution globale du risque logement et contributions de ses différentes composantes

Parts en %



Lecture > En 2018, les dépenses du risque logement reculent de 7,2%. Les montants versés au titre de l'allocation personnalisée au logement (APL) contribuent pour -5,5 points de pourcentage à cette évolution.

Source > DREES, CPS.

Tableau 2 Effectifs de bénéficiaires des principales prestations du risque logement

Effectifs en milliers au 31 décembre, évolution en %

	2014*	2015*	2016*	2016**	2017**	2018**	18/17
Aide personnalisée au logement (APL)	2 804	2 819	2 831	2 884	2 910	2 949	1,4
Allocation de logement sociale (ALS)	2 417	2 402	2 374	2 465	2 451	2 427	-1,0
Allocation de logement familiale (ALF)	1 320	1 299	1 276	1 308	1 281	1 230	-4,0
Ensemble des bénéficiaires	6 540	6 520	6 481	6 657	6 642	6 606	-0,5

* Les effectifs 2014, 2015 et 2016 de la partie de gauche du tableau sont les données semi-définitives du nombre de bénéficiaires. Il s'agit du nombre de bénéficiaire comptabilisés à six semaines du mois de droit de la prestation.

** Les effectifs 2016, 2017 et 2018 de la partie de droite du tableau sont les données définitives du nombre de bénéficiaires. Il s'agit du nombre de bénéficiaires comptabilisés à six mois du mois de droit de la prestation. La présentation de ces données définitives fait suite à la refonte du système de production de statistiques sur les bénéficiaires de prestations légales de la CNAF. Pour l'année 2016, les données semi-définitives et définitives sont présentées afin de permettre le calcul de l'évolution du nombre de bénéficiaires entre 2015 et 2016 d'une part (sur données semi-définitives) et entre 2016 et 2017 d'autre part (sur données définitives).

Champ > France, tous régimes.

Sources > CNAF et MSA.