

CHAPITRE 2

Quel avenir pour les aides personnelles au logement ?

JEAN BOSVIEUX

JANVIER 2026



Chapitre 2

Quel avenir pour les aides personnelles au logement ?

Jean Bosvieux

Résumé

Instituées comme l'outil principal de financement du logement à la fin des années 1970, les aides personnelles comportaient à l'origine un volet locatif et un volet accession à la propriété. Ne subsiste plus aujourd'hui qu'une aide personnelle aux locataires, octroyée sous seule condition de ressources. L'aide à l'accession, après maints rabotages des barèmes destinées à en maîtriser le coût, finit par être supprimée en 2018.

L'aide locative en question ?

Les aides personnelles locatives restent néanmoins, en termes de dépense publique, le principal pilier de la politique du logement. Cependant la volonté de contenir cette dépense a conduit, malgré les demandes réitérées de revalorisation des représentants des usagers au Conseil national de l'habitat, à de nombreuses modifications de barème qui contribuent à affaiblir leur pouvoir solvabilisateur. L'une des dernières en date, la réduction de loyer de solidarité (RLS) imposée aux bailleurs sociaux a pour but de transférer à ces derniers une part de la charge de l'aide. On pourrait donc penser que les aides personnelles ont encore une longue vie devant elles mais que, économies budgétaires obligent, leur efficacité continuera à diminuer progressivement.

Ce jugement pourrait toutefois être remis en question si l'idée d'instituer un revenu universel d'activité (RUA) fusionnant l'aide au logement avec d'autres prestations sociales, qui semblait abandonnée mais vient de resurgir sous le nom d' « allocation sociale unique », se concrétise. Le but visé est de simplifier et de corriger une mauvaise articulation avec d'autres allocations. L'intégration de l'aide personnelle dans une allocation unique qui regrouperait également le RSA et la prime pour l'emploi pourrait avoir pour conséquence la fin du tiers payant (le versement direct de l'aide au bailleur qui ne facture alors au locataire que la part du loyer et des charges non couvertes par l'aide). Les organismes de logement social, pour lesquels ce versement direct représente une garantie partielle de paiement du loyer, y sont donc opposés.

Étudiants : une réforme impossible ?

Une autre piste de réforme concerne l'aide versée aux étudiants. Quelles que soient les ressources de leurs parents, les étudiants locataires peuvent bénéficier de l'aide personnelle au logement, calculée sur la base d'un montant de ressources forfaitaire qui dépend de la situation de l'étudiant (boursier ou non) et du type de logement (logement ordinaire ou foyer).

Les ressources des parents ne sont pas prises en compte. Le fait qu'un étudiant bénéficie de l'aide n'oblige pas ces derniers à exclure leur enfant de leur déclaration fiscale. Cette situation a suscité plusieurs projets de réformes. Aucun ne s'est concrétisé par crainte des réactions qu'elles auraient pu provoquer. L'enjeu n'est pourtant pas négligeable : un récent rapport parlementaire¹ estime à 400 à 500 millions d'euros les économies qui pourraient résulter de la prise en compte des ressources parentales dans le calcul de l'allocation logement².

Toutefois, comme l'a souligné la Cour des comptes, toute réflexion quant à une possible réforme doit prendre en compte le fait que « l'aide au logement est [...] la principale source de financement des étudiants des classes moyennes et peut être considérée comme une aide à l'autonomie des étudiants. »³ En toute logique, une telle aide devrait logiquement relever d'une autre politique que celle du logement. Cependant, une réforme qui se traduirait par un transfert de dépense et non par une économie nette a fort peu de chance de voir le jour.

Aide à l'accession : sans espoir de retour

L'aide personnelle à l'accession à la propriété a été victime de l'évolution du contexte macro-économique au cours des années 1980 – réduction du taux d'inflation et ralentissement de la croissance des salaires réels – qui a mis à mal les anticipations budgétaires. Un rétablissement de cette aide paraît inenvisageable, alors que la maîtrise de l'inflation est le souci principal des banques centrales, que les prix immobiliers ont connu une augmentation considérable et que l'austérité budgétaire est à l'ordre du jour.

En conclusion, il est essentiel de maintenir une aide personnelle affectée dans le secteur locatif, en évitant d'éroder son pouvoir solvabilisateur par de nouvelles mesures dont le seul objet serait d'en limiter le coût. A cet égard, la RLS, qui apparaît comme l'archétype d'une mauvaise réforme, doit être supprimée.

¹ Rapport d'information sur la réforme des bourses étudiantes du 11 juin 2025, Thomas Cazenave et Charles Sitzenstuhl, rapporteurs.

² Il est prévu qu'en 2026 (premier projet loi de finances dont il est difficile de connaître le devenir), certains étudiants perdront l'APL. Enfants de familles aisées (au-delà de 3 119 € de revenus mensuels) et étudiants étrangers seront exclus du dispositif, une mesure destinée à réaliser 300 millions d'euros d'économies.

³ « Les aides personnelles au logement », communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, juillet 2015.

1 – Origine et évolution des aides personnelles

Les bases actuelles de la politique du logement ont été jetées en 1977 par une réforme s'appuyant sur deux rapports qui en définissaient à la fois les objectifs et les moyens. De nouveaux mécanismes de financement sont alors mis en place, s'appuyant sur l'aide à la personne qui doit progressivement se substituer à l'aide à la pierre pour devenir, à terme, le principal vecteur de l'action publique. Cette décision vaut pour les différents volets de la production de logements, accession comme location, et l'amélioration du parc existant.

A côté des aides personnelles préexistantes, réservées aux familles avec enfants (allocation logement familiale - ALF) et aux personnes âgées, handicapées et aux jeunes travailleurs (allocation logement sociale - ALS), est créée une nouvelle aide, l'APL (aide personnalisée au logement), avec des barèmes spécifiques plus favorables que ceux de l'ALF et de l'ALS.

En accession à la propriété, l'APL est destinée aux acquéreurs ayant souscrit un emprunt aidé ou réglementé, les autres accédants pouvant bénéficier de l'AL.

En location, l'APL est réservée aux locataires de logements conventionnés. Son champ va s'élargir progressivement avec l'extension du conventionnement dans le parc social et il est prévu d'étendre l'ALS à l'ensemble du parc privé, sous seule condition de ressources. Cette généralisation sera effectivement réalisée en 1992-93 et les barèmes de l'AL seront alignés sur ceux de l'APL en 2001.

L'APL est versée directement à l'établissement prêteur (en accession) ou à l'organisme de logement social (en location) : c'est le système dit du tiers payant, qui sera plus tard étendu à l'AL pour les bailleurs qui en font la demande. Cette caractéristique en fait une aide affectée qui justifie l'inscription des aides personnelles dans le budget du logement plutôt que dans celui des prestations sociales.

L'aide personnelle a, par rapport à l'aide à la pierre qui repose sur un fait générateur et est accordée une fois pour toutes, l'avantage de s'ajuster en fonction de l'évolution du revenu du bénéficiaire

En accession à la propriété

Les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fondaient les promoteurs de la réforme, apparemment raisonnables après trente ans de forte croissance économique, se sont vite révélées exagérément optimistes. S'appuyant sur les projections du VII^e plan, elles

tablaient en effet sur une croissance annuelle des revenus nominaux de 10,5 %. Avec une telle progression, le poids des mensualités de remboursement dans les budgets des ménages devait progressivement s'alléger, entraînant une baisse des montants d'aide personnelle et une sortie rapide des accédants du dispositif. La maîtrise de l'inflation (13,6 % en 1980, 2,5 % en 1986) et la déconnexion de l'évolution des salaires et des prix, conjuguées avec l'utilisation de prêts à mensualités progressives, ont mis à mal ces anticipations, entraînant une explosion du coût de l'aide personnelle à l'acquisition. Les pouvoirs publics ont réagi en rabotant à plusieurs reprises les barèmes, ce qui a entraîné une forte baisse du nombre de bénéficiaires et des montants versés : « entre 1985 et 2006, la part du secteur accession dans les dépenses d'APL est passée de 56 % à moins de 7 % »⁴. L'aide personnelle aux accédants a finalement été supprimée en 2018.

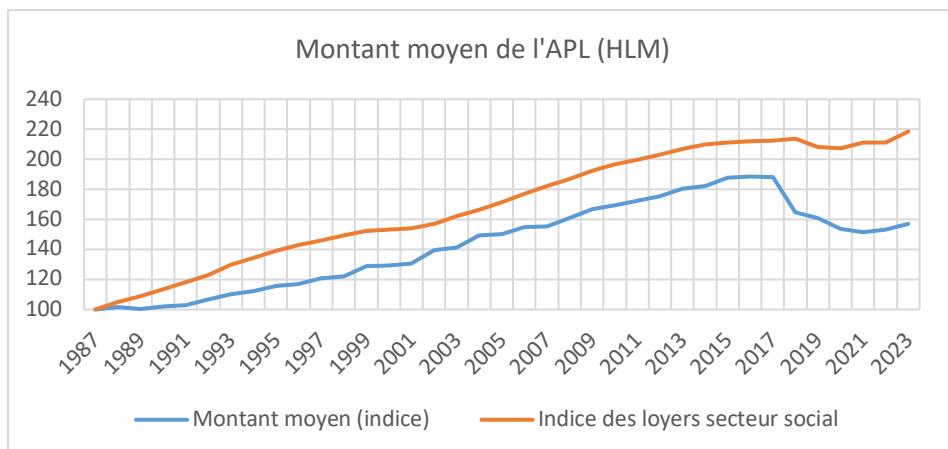
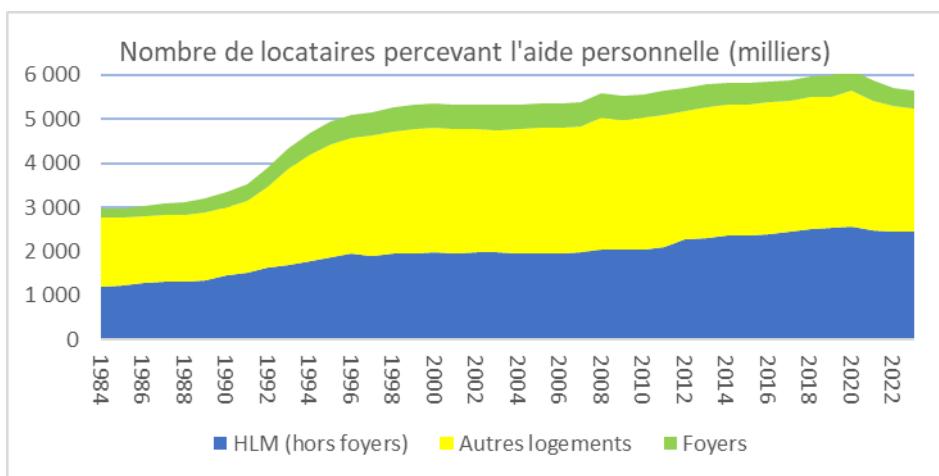
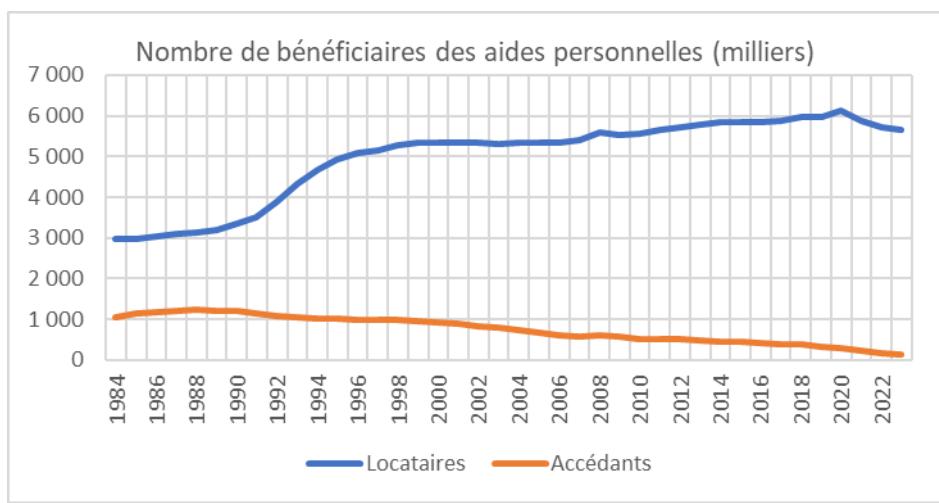
En locatif

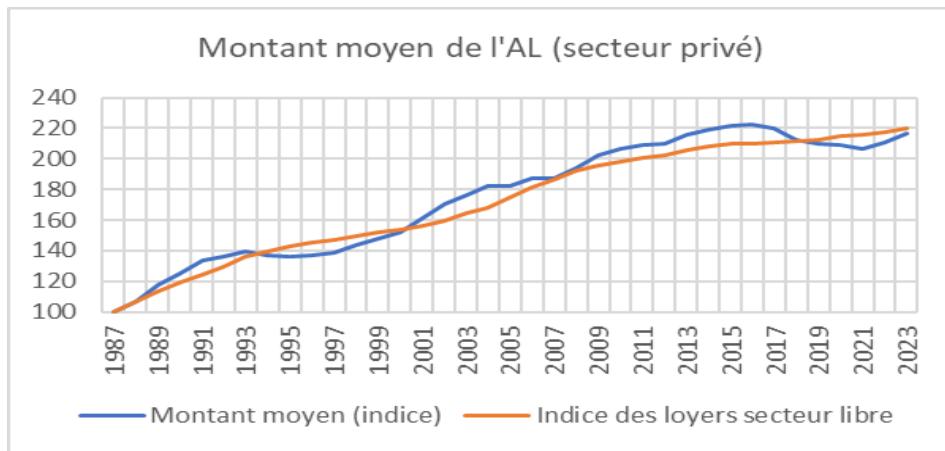
- Le « bouclage » (extension de l'ALS à tous les locataires sous seule condition de ressources) des aides a été réalisé en 1992-93 ;
- « En 2001, le barème locatif de l'ALF/ALS est aligné sur celui de l'APL, plus généreux. En accompagnement de cette mesure, le barème unifié est reprofilé en deux temps (au 1er janvier 2001 et au 1er janvier 2002) de façon à traiter plus équitablement les petits revenus d'activité et de limiter ainsi les phénomènes de trappes à inactivité. En plus de ces réformes majeures, les barèmes d'aides au logement ont connu au cours de leur histoire d'innombrables ajustements : modifications successives du périmètre de la base ressources, de la participation minimale du bénéficiaire, du seuil de non-versement, introduction de l'évaluation forfaitaire des revenus, d'un plancher de ressources distinguant étudiants boursiers et non boursiers, réexamen des ressources anticipé en cas de chômage, etc. »⁵ ;
- « Depuis les années 90, on constate une sous-indexation des barèmes par rapport aux dépenses de logement »⁶ ;
- en 2018, rupture de l'unicité du barème par l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le secteur social (cf. infra).

⁴ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, 2018.

⁵ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, op. cit.

⁶ Ibid.





Source : compte du logement

Note de lecture : le décrochage observé à partir de 2018 résulte de la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le secteur social. La baisse du montant de l'APL n'a pas de conséquences pour les locataires puisque le loyer est diminué d'autant.

Malgré le « rabotage » des barèmes, dans le secteur privé le montant moyen de l'aide a suivi l'évolution de l'indice des loyers. C'est aussi le cas en HLM à partir de 1995. Le décrochage du début des années 1990 résulte de la montée en régime de l'APL2, dont le barème était moins favorable que celui de l'APL⁷.

Ce paradoxe apparent a une double cause : d'une part l'augmentation des loyers moyens, plus rapide que celle de l'indice, sous l'effet de l'amélioration de la qualité des logements et de l'augmentation de la surface par personne ; d'autre part la paupérisation relative des locataires. A localisation et composition du ménage données, le montant de l'aide est en effet d'autant plus important que le loyer est plus élevé et le revenu du ménage occupant plus faible. En moyenne, l'effet à la baisse de l'évolution des barèmes est annulé par l'effet à la hausse de la diminution du ratio revenu/loyer. Ces évolutions se traduisent par une augmentation du taux d'effort net moyen⁸ des locataires. Autrement dit, l'effet solvabilisateur

⁷ Crée en 1987, l'APL2 était versée aux locataires des logements anciens nouvellement conventionnés (conventionnement sans travaux). Selon le rapport précité à la commission des comptes de la sécurité sociale, « Cette mesure [la création de l'APL2] provoque une accélération du nombre de ménages locataires bénéficiaires de l'APL qui double entre 1988 et 1994 (passant de 1 à 2 millions) ».

⁸ Le taux d'effort net est le rapport de la dépense à la charge du locataire (loyer + charges – aide personnelle) à son revenu.

de l'aide s'érode de façon continue, de sorte que leur efficacité en tant qu'instrument de la politique du logement tend à s'affaiblir.

Taux d'effort net des locataires (*) selon le statut d'occupation et le revenu par UC (%)

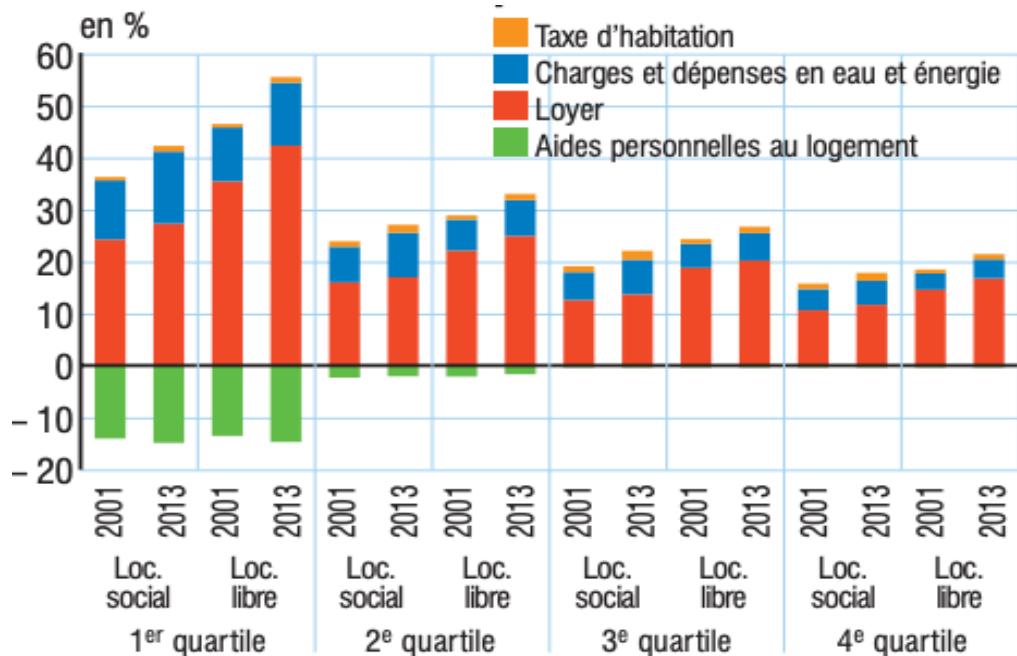
	Taux d'effort net			Part des ménages		
	2001	2006	2013	2001	2006	2013
1 ^{er} quartile						
Secteur libre	32,8	35,9	40,7	27,0	29,3	29,6
Secteur social	22,2	23,8	27,3	29,2	28,4	32,5
2 ^{ème} quartile						
Secteur libre	26,7	29,2	31,2	22,7	23,0	21,7
Secteur social	21,5	22,0	24,9	18,5	18,8	18,8

(*) Hors ménages dont la personne de référence est étudiante.

Lecture : En 2001, 27,0 % des ménages du premier quartile étaient locataires dans le secteur libre, leur taux d'effort net moyen était de 32,8 %.

Source : Insee, enquêtes logement 2001, 2006 et 2013.

Décomposition du taux d'effort brut des ménages locataires selon le secteur locatif et le revenu par UC



Source : Insee, enquêtes logement 2001, 2006 et 2013.

L'aide personnelle demeure néanmoins un puissant outil redistributif, notamment parce qu'elle est la seule prestation qui prenne en compte les disparités géographiques dans le coût de la vie, disparités dans lesquelles le coût du logement joue sans aucun doute un rôle essentiel.

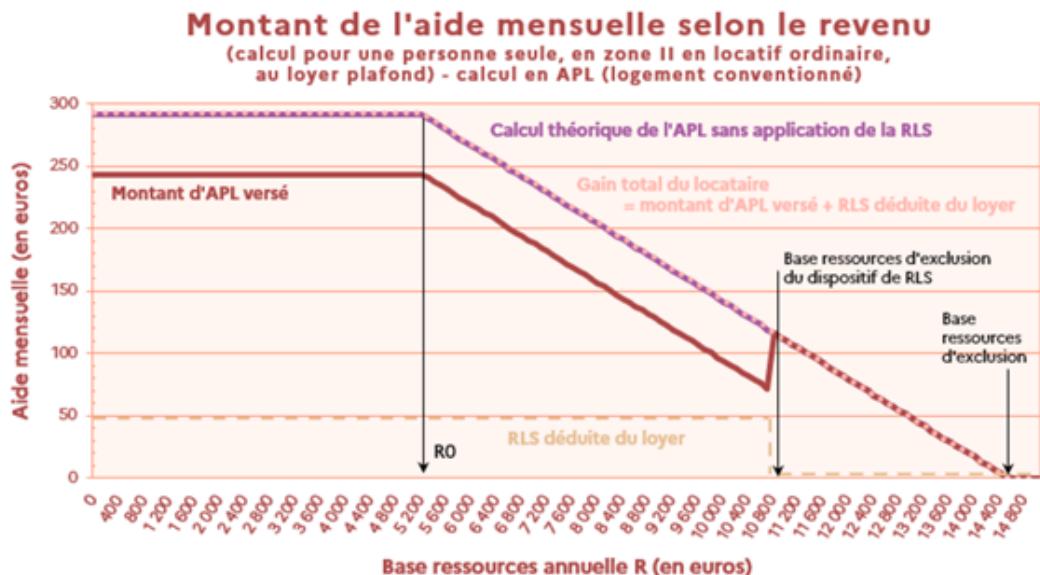
2 – Les aides personnelles aujourd’hui

Les barèmes

Les barèmes des aides personnelles se caractérisent par une extrême complexité, qui les rend illisibles par les non spécialistes. La présentation qui suit est simplifiée.

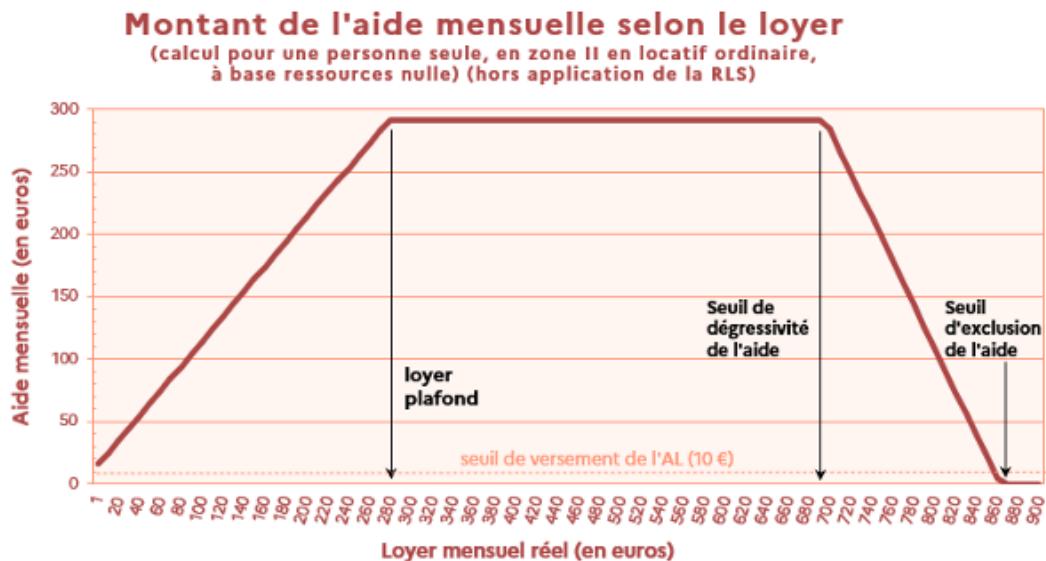
Le montant de l'aide augmente avec le loyer et diminue avec le revenu du ménage. Toutefois ce mécanisme ne joue que sur des plages limitées :

- pour le revenu, entre un revenu plancher (revenu minimum pris en compte si le revenu effectif est inférieur) et un revenu d'exclusion au-delà duquel l'aide devient nulle ;



Source : ministère chargé du logement, Les aides personnelles, éléments de calcul, édition avril 2024.

- pour le loyer, l'aide n'augmente que jusqu'à un plafond au-delà duquel elle reste stable, puis diminue progressivement, pour finir par s'annuler à partir d'un seuil d'exclusion. Les charges sont intégrées dans le loyer pris en compte, par le biais d'un montant forfaitaire.



Source : ministère chargé du logement, Les aides personnelles, éléments de calcul, édition avril 2024.

Les autres paramètres des barèmes sont la zone géographique, (3 zones + certaines communautés d'outre-mer) et la composition du ménage. A titre indicatif, le revenu d'exclusion – au-delà duquel l'aide s'annule – correspond approximativement au 4^{ème} décile de revenu pour les personnes seules, au 1^{er}-2^{ème} décile pour les couples sans enfant et au 7^{ème} décile pour les familles monoparentales.

A chaque composition de ménage correspond un ensemble de paramètres. Le loyer plafond et le loyer d'exclusion sont déterminés en fonction du type de ménage et non de la taille du logement occupé, de sorte qu'un ménage donné, dès lors que le loyer dépasse le plafond, perçoit le même montant d'aide pour un studio, un deux pièces ou un trois pièces.

Il existe deux barèmes : un pour les logements ordinaires, un pour les foyers. Pour chacun d'eux il existe des variantes en cas de colocation, pour les étudiants, entre boursiers et non boursiers, et pour certains types de logements ordinaires (chambres, logements meublés).

Depuis 2016, la fraction du patrimoine excédant 30 000 € est prise en compte, pour le revenu qu'elle est censée générer, dans les ressources du ménage.

Effet des aides personnelles

Avec 20,1 milliards d'euros en 2023 (25,6 mds pour l'APL et l'AL)⁹, c'est de loin le premier poste de dépenses de la politique du logement, mais :

- l'aspect redistributif tend à prendre le pas sur celui d'une aide au logement (la seule prestation sociale dont le barème soit modulé géographiquement) ;
- non seulement l'aide à la pierre n'a pas régressé, mais elle a fait un retour en force par le biais de la fiscalité (les aides fiscales sont pour l'essentiel des aides à la pierre) ;
- les aides à la personne ont été amputées par le biais de la RLS, avec un effet négatif sur l'offre de logements sociaux ;
- elles sont remises en cause, au moins dans leur forme actuelle, au motif (fortement contesté) de l'effet inflationniste qu'elles exerçaient sur les loyers.

⁹ S'y ajoutent 2,4 Mds€ pour l'allocation sociale à l'hébergement (ASH) des personnes âgées en structures collectives et les autres prestations sociales liées aux locaux d'hébergement collectifs et 2,1 Mds€ pour les autres aides aux consommateurs de service de logement (primes de déménagement, Allocation de logement temporaire (ALT), aides des fonds de solidarité logement, aides aux ménages d'Action logement, assistance sociale logement des organismes de sécurité sociale, aides à l'énergie).

L'aide personnelle reste pour l'essentiel une aide affectée au logement mais sert de plus en plus de variable d'ajustement budgétaire.

Elle a perdu de son sens du fait de la disparité persistante de l'offre sociale et de l'absence de « remise en ordre » des loyers HLM. L'aide à la pierre contribue à accentuer cette confusion. Ainsi l'essentiel de la production des organismes de logement social se répartit en trois catégories dont le loyer est d'autant plus bas que l'aide dont ils bénéficient est plus élevée. Dans l'esprit de la réforme, c'est l'aide personnelle qui devrait solvabiliser le locataire en prenant en charge, si ses ressources sont très faibles, la quasi-totalité de la dépense. Or rien ne distingue ces différents types de logements (qui peuvent coexister au sein des mêmes bâtiments), hormis le niveau des loyers et les plafonds de ressources à l'entrée¹⁰. On perpétue ainsi les disparités de loyers à l'intérieur du parc social, au lieu de les réduire comme le prévoyait la réforme de 1977.

Les principales critiques des aides personnelles, formulées notamment dans une publication de 2015 de l'Institut des politiques publiques (IPP)¹¹, portent sur :

- le fait qu'il s'agisse d'une aide affectée : « Elle conduit alors à une distorsion de la consommation des ménages dans le sens d'une surconsommation du bien subventionné », ce qui « ne peut se justifier que si l'on considère que les ménages à revenu modeste ne consommeraient pas suffisamment de logement s'ils recevaient une aide monétaire d'un montant équivalent » (argument paternaliste). Cette critique s'applique principalement aux locataires du parc social ;
- leur effet inflationniste. « On a pu mettre en évidence un impact important sur le niveau des loyers et donc le fait qu'elles sont en grande partie capturées par les bailleurs ». Ce jugement s'appuie sur une étude qui évalue à 78 % la part capturée par les bailleurs¹². Ce niveau élevé s'expliquerait par la faible élasticité de l'offre aux prix, mais aussi par la ségrégation des marchés locatifs (étudiants), la visibilité de l'aide, le tiers-payant. Ce supposé effet inflationniste, dont nous verrons plus loin qu'il est contesté, concernerait exclusivement le parc privé dont les loyers ne sont pas plafonnés;

¹⁰ Avantage insigne, cela a permis d'éviter de faire de pauvres logements pour les plus pauvres.

¹¹ A. Bozio, G. Fack et J. Grenier (dir.), « Les allocations logement : comment les réformer ? », IPP/CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm, 2015.

¹² G. Fack, « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés », *Économie et statistique* n° 381-382, 2005.

- « une mauvaise articulation avec les autres prestations sociales, qui nuit à la reprise d'activité des ménages à revenus modestes », car « une personne dont les revenus d'activité augmentent perçoit aujourd'hui [en 2015] moins de RSA-activité, mais aussi moins d'aide au logement. [...] Une augmentation de 100 € des revenus d'activité nets se traduit par une hausse de seulement 27 € du revenu disponible ».

L'évaluation de l'effet inflationniste est toutefois contestée dans un rapport¹³ fondé sur un travail effectué il y a plusieurs années, mais qui n'a été publié que très récemment. L'auteur, J. Friggit, a répliqué les calculs de G. Fack avec le souci de mieux prendre en compte les effets de structure et d'améliorer les spécifications du modèle hédonique utilisé pour estimer l'effet inflationniste. Voici un extrait de sa conclusion :

« En appliquant un modèle hédonique à l'ensemble des enquêtes logement successives de 1973 à 2013, nous obtenons que, aussi bien pendant la période du "bouclage" que sur la totalité de la période 1984–2013, la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu résulte principalement d'effets de structure, et que la surinflation est beaucoup plus faible et imputable pour l'essentiel à la variation de la structure des durées d'occupation. Ainsi, de 1984 à 2013, sur l'ensemble de la France, le loyer moyen des logements occupés par les locataires du premier quartile de revenu par unité de consommation a augmenté de 19 % de plus que celui de l'ensemble du parc locatif privé. Cette surcroissance résulte pour l'essentiel de quatre effets de structure :

- diminution relative de la taille des logements occupés par les locataires à bas revenu (-5 %),
- augmentation relative de leur qualité intrinsèque hors taille (confort, etc.) (+10 %),
- augmentation relative du poids des zones chères dans leur localisation (+8 %),
- raccourcissement relatif de leur durée d'occupation (+6 %).

La surinflation non imputable au raccourcissement relatif de la durée d'occupation n'est que de 2 %. »

¹³ J. Friggit, « L'incidence déterminante des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1973–2013. Conséquences quant à l'effet inflationniste des aides personnelles au logement », CGEDD, mai 2019.

Aux critiques formulées par l'IPP, il faut ajouter l'inadaptation de l'offre à la demande locative. Celle-ci émane, de plus en plus majoritairement, de ménages d'une ou deux personnes, alors que l'offre de petits logements est notoirement insuffisante. Ce constat, patent pour le parc social qui, à la demande des élus, a longtemps privilégié la construction de logements « familiaux », vaut aussi dans une certaine mesure pour l'offre locative privée. Cette inadéquation fait que l'aide personnelle ne peut jouer pleinement son rôle solvabilisateur.

3 – Perspectives

Une réforme suspendue : le RUA

Les auteurs de l'étude de l'IPP préconisent de fusionner Le RSA, la prime pour l'emploi et l'aide personnelle au logement. Cela permettrait, selon eux, de simplifier le système, de réduire la part de l'aide capturée par les bailleurs et d'améliorer l'intégration avec les autres prestations sociales. La formule de calcul de l'aide au logement devrait être modifiée pour que, toutes choses égales par ailleurs, son montant ne dépende plus du niveau du loyer. Elle ne serait évidemment plus versée en tiers payant. La réfutation de l'un de leurs arguments, l'effet inflationniste des aides, met en question la nécessité d'une telle réforme.

L'idée a cependant été reprise par le gouvernement dans le projet de revenu universel d'activité (RUA) qui, dans la version soumise à la concertation, prévoyait de fusionner les trois aides mais en conservant le mode de calcul actuel de l'aide au logement, laquelle aurait continué à être versée en tiers payant. Dans ces conditions, le problème du supposé effet inflationniste n'était pas résolu. En outre, l'exemple de la création au Royaume-Uni du *Universal credit*, qui a consisté à fusionner six prestations et crédits d'impôt, incite à la prudence : cette réforme a en effet connu « de très importants ratés dans l'implantation et la mise en œuvre » [qui] annulent l'efficacité recherchée¹⁴. Le projet de RUA – qui au demeurant porte mal son nom car il n'a rien d'universel – semblait au point mort, jusqu'à l'annonce, en novembre 2025, d'un projet de loi visant à instaurer « l'allocation sociale unique ».

Au-delà des difficultés de mise en œuvre, une telle réforme de regroupement de ces aides dans une aide unique familialisée achoppe sur la question de l'aide affectée. Supprimer le tiers payant – utilisé systématiquement dans le parc social et dans environ la moitié des

¹⁴ C. Cloarec-Le Nabour et J. Damon, « La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés », rapport au Premier ministre, septembre 2018.

locations privées – r pose un problème aux bailleurs, notamment aux organismes d'HLM. Pour lutter contre la captation de l'aide, qui ne concerne que les locations du parc privé, on priverait ainsi les organismes de la garantie apportée par le système du tiers payant. Sa suppression aggraverait probablement les réticences à accueillir les ménages les plus modestes, dont l'essentiel de la dépense de logement est pris en charge par l'aide. Réticences qui pourraient s'étendre au parc privé, notamment en ce qui concerne les logements loués à des étudiants. Quel que soit le nom que l'on lui donne, une réforme visant à fusionner l'aide personnelle au logement avec d'autres allocations ne paraît donc pas souhaitable.

Étudiants : une réforme impossible ?

Quelles que soient les ressources de leurs parents, les étudiants locataires peuvent bénéficier de l'aide personnelle au logement, calculée sur la base d'un montant de ressources forfaitaire qui dépend de la situation de l'étudiant (boursier ou non) et du type de logement (logement ordinaire ou foyer).

« Ces aides constituent une exception par rapport au régime général des aides personnelles car elles sont versées de fait sans condition de ressources. Elles sont incompatibles avec le versement aux parents d'allocations familiales, mais elles n'obligent pas ces derniers à exclure leur enfant de leur déclaration fiscale. Le foyer fiscal peut donc continuer à bénéficier d'une demi-part supplémentaire au titre de l'étudiant ou décider de l'exclure de la déclaration fiscale du foyer et déclarer le paiement d'une pension alimentaire déductible¹⁵. Ce choix est aujourd'hui sans impact sur l'attribution de l'aide au logement de l'étudiant. Un tiers des étudiants bénéficie d'une aide au logement. Plus des deux tiers de ces bénéficiaires ne sont pas boursiers universitaires. Au 31 décembre 2013, d'après les données de la CNAF, le nombre de bénéficiaires étudiants s'élevait à 831 754, représentant 26 % des allocataires de l'ALS. [...] Le montant total correspondant à ces aides s'élevait en 2011, dernière année connue, à 1,46 Md€ (dont 960 M€ pour les étudiants non boursiers) contre 1,2 Md€ en 2009 »¹⁶. Fin juin 2022 le nombre de bénéficiaires s'élevait à 777 974, pour un montant qui dépassait vraisemblablement 1,5 milliard d'euros.

¹⁵ Sauf si les parents sont soumis à l'impôt sur la fortune immobilière.

¹⁶ Source : rapport de la Cour des comptes sur les aides personnelles au logement, juillet 2015.

L’interdiction de cumuler l’aide personnelle et la demi-part fiscale ou la déduction d’une pension alimentaire, dont les principaux bénéficiaires sont les ménages les plus aisés, permettrait sans aucun doute de réaliser des économies substantielles. Malgré l’opposition historique des syndicats d’étudiants à une telle mesure, la situation budgétaire actuelle mérite de prendre de nouveau en considération cette option. Un récent rapport parlementaire¹⁷ estime à 400 à 500 millions d’euros les économies qui pourraient résulter de la prise en compte des ressources parentales dans le calcul de l’allocation logement¹⁸. Une autre voie envisageable pourrait être d’intégrer l’aide au logement dans les bourses : elle aurait l’avantage de rendre l’aide invisible pour les bailleurs, atténuant ainsi son effet potentiellement inflationniste.

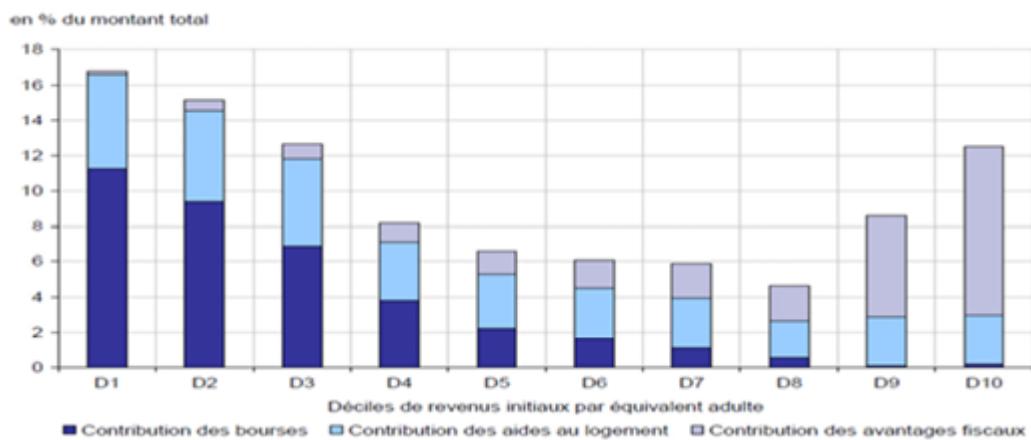
En tout état de cause, comme l’a souligné la Cour des comptes, toute réflexion quant à une possible réforme doit prendre en compte le fait que « l’aide au logement est [...] la principale source de financement des étudiants des classes moyennes et peut être considérée comme une aide à l’autonomie des étudiants. »¹⁹ En toute logique, une telle aide devrait logiquement relever d’une autre politique que celle du logement. Cependant, une réforme qui se traduirait par un transfert de dépense et non par une économie nette a fort peu de chances de voir le jour.

¹⁷ Rapport d’information sur la réforme des bourses étudiantes du 11 juin 2015, Thomas Cazenave et Charles Sitzenstuhl, rapporteurs.

¹⁸ Il est prévu qu’en 2026 (premier projet loi de finances dont il est difficile de connaître le devenir), certains étudiants perdront l’APL. Enfants de familles aisées (au-delà de 3 119 € de revenus mensuels) et étudiants étrangers seront exclus du dispositif, une mesure destinée à réaliser 300 millions d’euros d’économies.

¹⁹ « Les aides personnelles au logement », communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, juillet 2015.

Répartition des différentes aides monétaires aux étudiants par décile



Source : INSEE 2011 « La répartition des dépenses publiques de l'enseignement supérieur et des aides associées »

Encourager la colocation

L'insuffisance de l'offre de petits logements est patente, notamment dans le parc social. Quels que soient les efforts en ce sens, ce déficit ne pourra pas être comblé rapidement par la construction neuve et la restructuration de logement existants. De plus, le loyer au mètre carré des petits logements est plus élevé que celui des logements plus grands. Il conviendrait donc d'encourager la colocation par un barème d'aide personnelle plus avantageux. Faut-il aller jusqu'à s'inspirer de l'exemple du Royaume-Uni où les personnes seules de moins d'un certain âge ne peuvent bénéficier de l'aide personnelle que si elles vivent en colocation ? Une telle règle peut, certes, paraître excessive mais elle a l'avantage d'inciter à une meilleure utilisation du parc existant.

La RLS accroît la confusion quant aux loyers du parc social

Instaurée en 2018, la réduction de loyer de solidarité (RLS) est depuis lors imposée aux organismes de logement social. Elle consiste à substituer à l'aide personnelle une réduction équivalente du montant du loyer, de sorte que l'opération soit neutre pour le locataire. Cela revient donc à faire financer l'aide par les organismes. Il s'agit d'un expédient destiné à diminuer le coût budgétaire des aides personnelles.

Le loyer quittancé est donc différent du loyer théorique : il dépend en fait de la composition et du revenu du ménage occupant le logement. C'est là un facteur de confusion supplémentaire dans une situation déjà complexe, alors qu'initialement, la réforme visant à

faire des aides personnelles le pilier de la politique du logement prévoyait une « remise en ordre » des loyers du secteur social. Ceux-ci n'ont désormais plus aucun rapport avec la qualité des logements.

De plus, le coût de la RLS s'impute sur les fonds propres de organismes, obérant ainsi leur capacité d'investissement. Ils sont invités à pallier cette baisse en vendant davantage de logements, mais cette solution a ses limites et conduit, à terme, à une baisse des investissements. En d'autres termes, si la RLS perdure, la croissance du parc social sera considérablement ralentie²⁰.

Enfin, la RLS pénalise particulièrement les organismes les plus sociaux. Son montant est en effet fonction du nombre de ménages à faible revenu qui sont logés dans leur parc : plus ils sont nombreux, plus le coût de la RLS est élevé. Cette distorsion a rendu nécessaire de mettre au point un système de compensation, qui s'impute sur le montant de la cotisation des organismes à la Caisse de garantie du logement locatif social. Ce système est complexe et peu lisible (il peut entraîner un montant de cotisation négatif).

Si l'on peut comprendre, dans une période de difficultés budgétaires aiguës, que l'État cherche à mettre à contribution le secteur locatif social, il est clair que le moyen choisi n'est pas le bon. Le prélèvement, à défaut d'être supprimé, doit être réparti équitablement entre les organismes et calculé selon des règles lisibles.

Aide à l'accession : sans espoir de retour

L'aide personnelle à l'accession à la propriété a été victime de l'évolution du contexte macro-économique au cours des années 1980 – réduction du taux d'inflation et ralentissement de la croissance des salaires réels – qui a mis à mal les anticipations budgétaires. Un rétablissement de cette aide paraît inenvisageable, alors que la maîtrise de l'inflation est le souci principal des banques centrales, que les prix immobiliers ont connu une augmentation considérable, que l'austérité budgétaire est à l'ordre du jour et que ces aides sont accusées d'être inflationnistes.

²⁰ Voir sur ce point B. Coloos et C. Guidi, « La réduction de loyer de solidarité est-elle financièrement supportable pour les bailleurs sociaux ? », politiquedulogement.com, mai 2019.

Décentralisation : quelles conséquences ?

Il faut enfin envisager l'hypothèse d'un renforcement de la décentralisation qui transfèrerait aux collectivités territoriales tout ou partie du financement des aides personnelles. On pourrait, par exemple, imaginer un schéma dans lequel l'Etat prendrait en charge une aide de base, uniforme sur tout le territoire, et les collectivités des aides complémentaires fonction du niveau local des loyers. Ainsi, les collectivités où les loyers sont les plus élevés, qui sont aussi les plus riches, auraient à leur charge des compléments d'aide élevés : l'équité fiscale géographique en serait améliorée. Il reste que chaque collectivité aurait ainsi la responsabilité d'établir son propre barème et pourrait, le cas échéant, décider de ne verser aucun complément.

Une architecture de ce type existe en Allemagne²¹, où l'aide au logement locale est intégrée dans des prestations sociales plus larges, donc sans tiers payant. La dépense par habitant varie considérablement – dans un rapport de 1 à 24 entre les deux extrêmes – d'une collectivité à l'autre.

Une telle réforme serait-elle acceptée en France, où la culture de la décentralisation est loin d'être aussi solidement implantée qu'en Allemagne, et où le transfert aux départements des compétences sociales a suscité d'importants remous ? Il est à noter que les aides personnelles ne sont pas mentionnées dans le récent rapport du CNH traitant de la décentralisation des politiques du logement²², qui ne s'intéresse qu'aux aides à la pierre.

Un pilier intangible mais qui s'érode

Par l'importance des sommes distribuées, les aides personnelles restent, en termes de dépense publique, le principal pilier de la politique du logement. Cependant la volonté de contenir cette dépense a conduit, malgré les demandes réitérées de revalorisation des représentants des usagers au Conseil national de l'habitat, à de nombreuses modifications de barème qui contribuent à affaiblir leur pouvoir solvabilisateur. Tout laisse donc penser que les aides personnelles ont encore une longue vie devant elles mais que, économies budgétaires obligent, leur efficacité continuera à diminuer progressivement. Malgré cette

²¹ Cf. J-P. Schaefer, « Les aides personnelles au logement en Allemagne », politiquedulogement.com, février 2020.

²² « Territorialisation et décentralisation des politiques du logement », rapport du groupe de travail, J-C. Driant, rapporteur, mai 2024.

érosion, il n'existe à notre connaissance aucun projet de réforme, à l'exception du revenu universel d'activité déjà évoqué, qui pourrait ressurgir, entraînant l'abandon du tiers payant et faisant des aides personnelles, ainsi noyées dans la masse, une allocation non affectée dont le lien avec la dépense de logement n'aurait plus rien d'évident.

