

# Faire face aux dépenses de logement : impact des aides versées par les Caf

Florence Thibault – responsable du département des statistiques, des prévisions et des analyses, Cnaf.  
Pierre Collinet – conseiller technique statistiques, Cnaf.



*En 2012, les aides au logement ont permis à la moitié des six millions de ménages bénéficiaires (environ treize millions de personnes) de dépenser deux fois moins pour se loger. L'effet solvabilisateur de ces aides, attribuées en fonction des caractéristiques de l'habitation et du foyer (taille, composition, revenus...), est toutefois fortement impacté par celles-ci, comme en témoigne la disparité des taux d'effort ainsi que des reste à vivre des ménages.*

Parmi les dépenses essentielles des ménages, le paiement du loyer par les locataires ou le règlement de leur charge de remboursement par les accédants à la propriété constitue un poste important. Pour le mesurer, l'indicateur privilégié est le taux d'effort qui rapporte le montant de la charge de logement de chaque ménage (loyer et charges) au montant de ses ressources. Les taux d'effort ainsi obtenus synthétisent tout à fois l'état de l'offre et de la demande sur le marché du logement, les caractéristiques des ménages, leur niveau de ressources ou encore le fonctionnement différencié du parc social et du parc privé.

Dans le champ des bénéficiaires d'une aide au logement, la comparaison des taux d'effort bruts (avant déduction des aides au logement du montant de la dépense) et nets (après déduction) rend compte de l'effet solvabilisateur des aides personnelles qui constituent un pan essentiel de la politique du logement en France. Elle permet également de noter les limites de cette politique puisque, en dépit de ces aides, certains ménages continuent de faire face à des taux d'effort très élevés ou à des restes à vivre difficilement compatibles avec les autres dépenses mensuelles.

## **Plus de 6,1 millions de ménages bénéficiaires d'une aide au logement**

Au 31 décembre 2012, 6,144 millions de ménages relevant de la gestion des caisses d'Allocations familiales perçoivent une prestation logement, dont 487 000 en accession à la propriété et 470 000 locataires en foyer. En prenant en compte les conjoints éventuels, les enfants et les autres personnes à charge, c'est pratiquement 13 millions d'individus qui sont couverts par une aide au logement. Selon les caractéristiques du logement et la composition du foyer, la prestation perçue peut être l'Aide personnalisée au logement (APL) (2,618 millions de foyers), l'Allocation de logement familiale (ALF) (1,276 millions de foyers) ou l'Allocation de logement social (ALS) (2,249 millions de foyers). La première est réservée au parc des logements conventionnés, la deuxième s'adresse aux foyers allocataires avec au moins un enfant à charge et résidant dans le parc privé, la dernière est destinée aux foyers, en couple ou isolés, sans personne à charge et dépendant du parc privé. Ces trois aides personnalisées sont versées chaque mois selon un barème unique, mais le mode de calcul est différent selon qu'il s'agit d'une location ou d'une accession à la propriété.

La dépense publique pour les aides au logement (qui correspond à un cofinancement entre l'État et la branche Famille de la Sécurité sociale) s'établit à 16,2 milliards d'euros pour l'ensemble de l'année 2012. Pour chaque bénéficiaire, le montant perçu dépend principalement des caractéristiques du logement (montant du loyer, zone d'habitation, meublé, résidence universitaire...) et du ménage (niveau de ressources, composition familiale). L'aide mensuelle moyenne est de 272 € pour l'ALF, 232 € pour l'APL et 186 € pour l'ALS. Ces différences de montant révèlent tout à la fois des écarts dans les caractéristiques des publics bénéficiaires (par définition, l'ALS s'adresse à des ménages de taille plus réduite), dans les niveaux de loyers selon le type de parc (à taille de ménage bénéficiaire d'une prestation logement donnée, les loyers moyens sont plus élevés dans le parc locatif privé que dans le parc locatif public) ou d'autres dimensions (absence de logement conventionné dans les départements d'Outre-Mer...).

## **L'efficacité économique des allocations logement**

L'aide au logement a pour finalité de réduire la part de budget que les ménages modestes consacrent au paiement de leur loyer et de leurs charges ou du remboursement de leur prêt en ce qui concerne les accédants à la propriété. Le terme de taux d'effort désigne cette part. Il est qualifié de net lorsque le coût du logement est minoré du montant de l'aide au logement perçue, et de brut lorsqu'il est calculé avant prise en compte de cette aide (voir encadré méthodologique pour plus de précisions). Pour chaque ménage, la comparaison des taux d'effort brut et net permet

### Encadré méthodologique

#### ■ Construction des indicateurs

Le revenu pris en compte est le revenu imposable annuel du foyer 2011 augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement) au 31 décembre 2012. En l'absence d'information sur les charges réelles, des charges forfaitaires sont calculées qui correspondent au barème des allocations logement. Le nombre d'unités de consommation par ménage est calculé pour chaque ménage, en ajoutant 1 pour l'allocataire, 0,3 pour une personne à charge de moins de 14 ans, 0,5 pour le conjoint ou une personne à charge de 14 ans et plus, 0,2 si l'allocataire est seul avec enfant(s).

#### ■ Construction des taux d'effort

Le Taux d'effort brut (TEB) rapporte le montant du loyer et des charges aux revenus hors aides au logement :  $TEB = (\text{loyer} + \text{charges forfaitaires}) / (\text{revenu y compris prestations familiales hors aides logement})$ . Le Taux d'effort net (TEN) est appréhendé par le ratio entre le coût du logement, déduction faite des allocations logement, et les revenus :  $TEN = (\text{loyer} + \text{charges forfaitaires} - \text{aides au logement}) / (\text{revenu y compris prestations familiales hors aides logement})$ .

#### ■ Construction de l'indicateur de reste à vivre par unité de consommation

Le reste à vivre est calculé en déduisant le loyer net des revenus y compris les prestations familiales. Il est rapporté ensuite à l'unité de consommation. Il rend compte du niveau de ressources mensuelles disponibles une fois les charges de logement déduites, par unité de consommation.

#### ■ Champ de calcul du taux d'effort et du reste à vivre

Sont exclus du champ de calcul les foyers-logements / Crous / maisons de retraite et centres de long séjour qui présentent des caractéristiques particulières. Les loyers dans les maisons de retraite, notamment, sont particulièrement élevés car ils englobent d'autres services que le seul hébergement. La population retenue pour le calcul est celle des allocataires bénéficiaires d'une allocation logement (parc locatif ou accession) à l'exception des étudiants ne percevant qu'une prestation de logement, des allocataires ou conjoints âgés de 65 ans ou plus, des bénéficiaires d'Allocation aux adultes handicapés (AAH) en maison d'accueil spécialisée et des allocataires hospitalisés ou incarcérés.

d'apprécier l'effet solvabilisateur des aides à la personne. Dans le présent travail, réalisé à partir des données des caisses d'Allocations familiales, le montant de loyer utilisé est celui effectivement payé par le ménage. En revanche, le montant des charges n'étant pas connu des caisses, il est supposé égal à celui fixé par le barème des prestations logement, c'est-à-

“ *Après perception des allocations logement, la moitié des ménages consacrent moins de 19,2 % de leurs revenus au paiement du loyer et des charges.* ”

dire forfaitaire et dépendant uniquement de la composition du ménage. Enfin, ce taux d'effort n'intègre pas les autres dépenses qui peuvent être associées au logement – comme la taxe d'habitation ou d'éventuels travaux – puisqu'elles sont hors du périmètre couvert par l'aide au logement.

Après perception des allocations logement, la moitié des ménages consacrent moins de 19,2 % de leurs revenus au paiement du loyer et des charges. Ce taux d'effort net médian diminue lorsque la taille du ménage augmente. Ainsi, il passe de 25,3 % pour les personnes vivant seules à 3,8 % pour les ménages monoparentaux avec cinq enfants ou plus. De même, il passe de 21,4 % pour les couples sans personne à charge à 8,9 % pour ceux qui ont cinq enfants ou plus.

Il est également plus faible, à nombre d'enfant donné, pour les foyers monoparentaux que pour les couples.

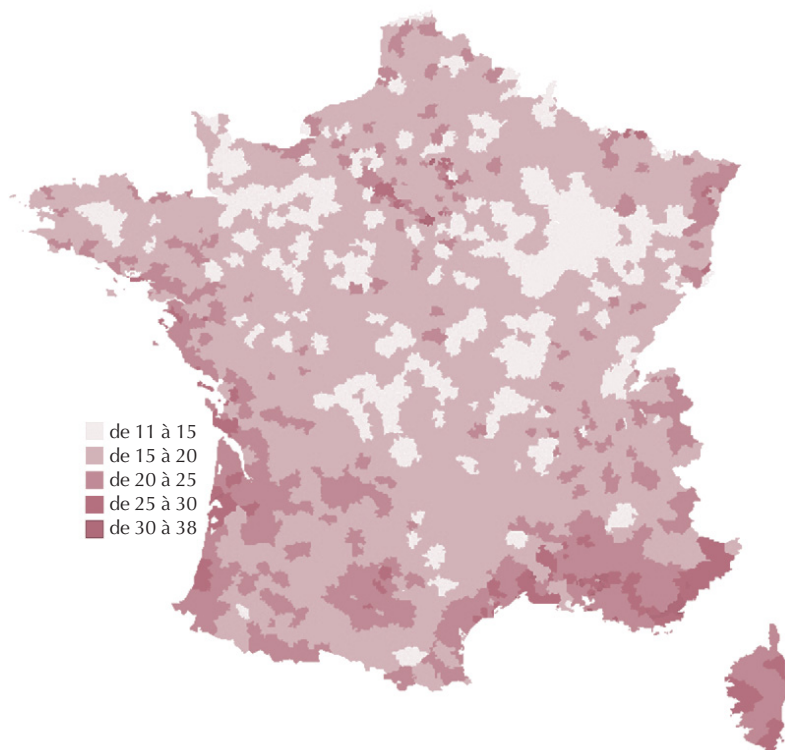
Mais la valeur du taux d'effort net médian ne varie pas uniquement avec la composition du ménage. Le type de parc du logement se révèle un facteur essentiel. Ainsi, le taux d'effort net médian des ménages percevant une prestation logement est plus de deux fois plus élevé dans le parc locatif privé (25,2 %) que dans le parc social (11,2 %). Cet écart traduit des loyers nettement plus élevés dans le secteur privé <sup>(1)</sup> (à structure de composition familiale équivalente <sup>(2)</sup>, les loyers du parc privé sont plus élevés de + 44 %) et plus fréquemment supérieurs au loyer plafond en vigueur. En effet, au-delà d'un certain montant de loyer, l'aide au logement n'est plus calculée à partir du loyer réellement payé mais à partir d'un loyer forfaitaire. Dénommé « loyer plafond », sa valeur dépend de la zone géographique et de la configuration familiale du ménage. Or, si 3 ménages allocataires sur 4 s'acquittent aujourd'hui d'un loyer supérieur au montant plafonné, ils sont un peu plus de 5 foyers sur 10 dans ce cas dans le parc locatif social et près de 9 foyers sur 10 dans le parc locatif privé. En accession, plus de 9 ménages sur 10 percevant une aide au logement s'acquittent d'une mensualité de remboursement supérieure à la mensualité plafond de référence. L'effort des accédants, après aides au logement, s'élève à 24,7 % de leurs ressources.

Le taux d'effort net médian varie également avec le niveau de ressources du foyer par Unité de consommation (UC). La charge de logement représente 25,1 % du budget pour 25 % des ménages les plus modestes (revenus mensualisés par UC inférieurs à 696 €). Pour les autres, le taux d'effort net médian est sensiblement inférieur, entre 17,8 et 19,5 % selon le quartile de ressources d'appartenance.

### **Une charge nette de logement variable selon le territoire**

Enfin, si les trois zones de résidence définies par le barème des aides au logement <sup>(3)</sup> ne semblent pas discriminantes, des différences peuvent être observées selon le département de l'allocataire. Le taux d'effort net médian varie entre 15 % (Haute-Marne) et 38,1 % (Mayotte). En métropole, c'est le département des Alpes-Maritimes qui affiche le taux le plus élevé (26,1 %). En dehors de Paris (24,9 %), les départements d'Île-de-France ont un taux d'effort net médian compris entre 17,5 % et 19 %. Ce résultat pourrait refléter tout à la fois une difficulté à se loger dans ces territoires pour les ménages susceptibles de bénéficier d'une prestation logement et une diversité de la situation des territoires en termes de tension sur le marché du logement, de rôle du parc social..., justifiant une étude à un échelon géographique plus fin. Ainsi, l'analyse des taux d'effort médian par commune met en évidence une plus forte disparité géographique de la charge du logement dans le budget des ménages allocataires des Caisses

Carte 1. Taux d'effort médian des allocataires par bassin de vie\*



Source : Cnaf, fichier statistique Filéas au 31 décembre 2012, Base Insee des bassins de vie

\* Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (voir <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/bassin-de-vie.htm>)

Champ : foyers bénéficiaires d'une aide au logement (versable ou inférieure au seuil de versement) pour lesquels les éléments de ressources sont connus, France entière – régime général.

d'Allocations familiales (Caf), puisqu'ils sont compris entre 6,9 % et 57,1 %. Si cette analyse permet de prendre la mesure des inégalités de taux d'effort au sein d'un même département, elle est d'une lecture d'ensemble plus difficile et ne peut être conduite sur toutes les communes (seules les communes avec plus de 30 allocataires dans le champ du calcul ont été retenues pour des questions de significativité). En complément, la représentation par bassin de vie, si elle estompé certaines spécificités communales, a l'avantage de pouvoir être calculée sur l'ensemble du territoire (voir la carte 1).

### Une très grande diversité dans la situation des allocataires

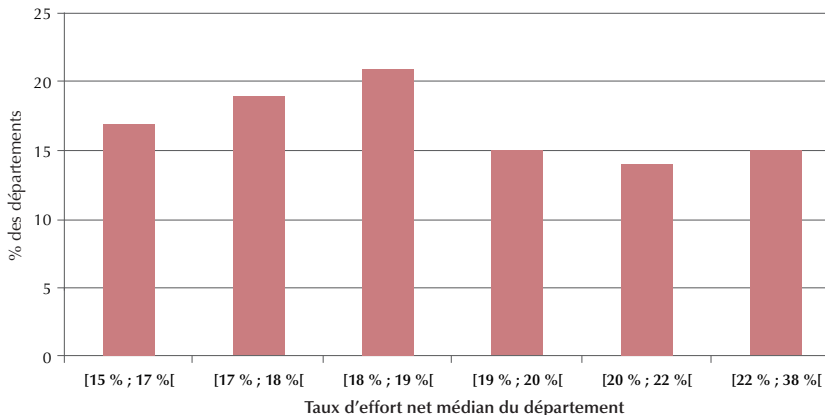
Au-delà de ces taux d'effort nets médians, une analyse plus fine de leur distribution révèle une très forte dispersion des situations. Ainsi, dans le champ des aides au logement en secteur locatif hors foyers, 10 % de

ménages consacrent au plus 4,2 % de leurs ressources à leur charge de logement après prise en compte de l'aide, et 30 % de ménages y consacrent une part inférieure ou égale à 10,7 %. À l'opposé, les 10 % des allocataires avec les taux d'effort nets les plus élevés consacrent au moins 52,3 % de leurs ressources pour se loger. Et pour 30 % des ménages, ce taux est supérieur ou égal à 26,8 %. Là encore, les caractéristiques du ménage influencent cette distribution.

Si un peu moins de la moitié des personnes isolées sans enfant à charge consacrent au moins le quart de leur budget à leur charge de logement, c'est le cas de 30 % des foyers monoparentaux avec un enfant, d'environ 40 % des couples sans enfant et de moins de 20 % des couples avec deux enfants. Pour un cinquième des ménages composés par un adulte seul et sans enfant, la charge de logement représente au moins 48,4 % de leur budget tandis que pour un cinquième des couples avec 5 enfants ou plus, cette charge est au moins égale à 12,8 %.

L'influence du type de parc de logement se lit également sur cette distribution, avec des taux d'efforts nets au moins deux fois plus élevés dans le parc privé que dans le parc public, quel que soit le décile étudié. Dans le locatif public, moins de 20 % des ménages affectent le quart de leur budget à leur logement. Dans le parc privé, près de 60 % des ménages sont dans ce cas.

**Graphique 1. Répartition des départements de ménages bénéficiaires d'une prestation logement en fonction du taux d'effort net médian, en décembre 2012**



Source : Cnaf, fichier statistique Filéas au 31 décembre 2012.

Champ : foyers bénéficiaires d'une aide au logement (versable ou inférieure au seuil de versement) pour lesquels les éléments de ressources sont connus, France entière – régime général.

Lecture : Pour 14,9 % des départements, les allocataires ont un taux d'effort médian supérieur à 22 %. Cela signifie qu'au sein de chacun des départements concernés, la moitié des allocataires dépensent plus de 22 % de leurs ressources pour se loger.

Enfin, pour 40 % des bénéficiaires d'une prestation logement appartenant au premier quartile de revenu par unité de consommation des allocataires des Caf, la dépense nette de logement est au moins égale au tiers de leur budget.

### **Un effet solvabilisateur essentiel sur la dépense brute de logement**

Si cette analyse descriptive reflète la situation des allocataires après prise en compte des aides au logement dans leur budget, c'est la comparaison entre les taux d'effort bruts (avant l'aide) et nets (après l'aide) qui permet de rendre compte du rôle joué par ces prestations. Les allocations logement se traduisent par un très fort pouvoir solvabilisateur pour les ménages concernés. Ainsi, sur l'ensemble des ménages percevant une allocation, le taux d'effort médian passe de 40,4 % (taux brut) à 19,2 % (taux net), soit une diminution de 52,4 %. La réduction est plus importante pour les ménages monoparentaux et tend à s'accroître avec le nombre d'enfants. Cette forte amélioration de leur situation relative s'explique notamment par le fait que les montants versés au titre des allocations logement sont aussi élevés pour ces foyers que pour les couples dès lors qu'un ou plusieurs enfants sont présents dans le ménage.

Le rôle des loyers plafonds – déjà souligné plus haut – a un impact direct sur l'efficacité des aides au logement : l'effort diminue de 78 % lorsque le loyer réel est inférieur au plafond (faisant passer le taux d'effort de 30,7 % à 6,9 %) et de 46 % dans le cas contraire.

Enfin, le pouvoir solvabilisateur des prestations logement est également variable selon le type de parc (il est plus important pour les ménages relevant du parc public) et selon le niveau de ressources. Ainsi, pour les allocataires les plus modestes (avec un revenu inférieur au premier quartile de revenus par unité de consommation de la population allocataire), il est de 69 % et permet de faire passer le taux d'effort médian de 81 % (brut) à 25,1 % (net). L'effet solvabilisateur décroît à chaque quartile de revenus, pour atteindre 36 % pour les 25 % des ménages aux revenus les plus élevés parmi les allocataires.

### **Un effet solvabilisateur en léger recul depuis dix ans**

Entre 2002 et 2012, la contribution des prestations logement à la réduction du taux d'effort brut médian a diminué de presque 3 points dans le secteur locatif, passant de 59,7 % à 56,8 %, et de 24,1 % à 22,1 % en accession. Si elle est globalement stable depuis 2007 pour les accédants à la propriété, elle a connu une baisse tendancielle entre 2002 et 2007 pour les locataires (atteignant 55 % à cette date) avant de progresser à nouveau régulièrement depuis cette date. Cette évolution reflète celle du nombre de ménages bénéficiaires et leurs caractéristiques (par exemple, la légère diminution du niveau de revenu médian observé depuis 2009 chez les locataires peut

expliquer une plus grande solvabilisation de leur dépense d'habitation), celles du marché et celles du barème des prestations logement. Ainsi, au cours de la période 2002-2012, la part des ménages avec un loyer supérieur au loyer plafond a augmenté de 14 points.

### **Le reste à vivre : l'autre façon de lire les aides au logement**

Aussi pertinente que soit l'analyse des taux d'effort, elle ignore le fait que le budget qui demeure à disposition d'un ménage après le paiement de sa charge de logement – et qui va notamment lui permettre de couvrir d'autres dépenses incompressibles (alimentation, chauffage, habillement, frais de garde...) – peut être très variable. À ce titre, l'analyse de ce reste à vivre, rapporté au nombre d'unités de consommation qui constituent le foyer, fournit des résultats complémentaires intéressants. Ainsi, 20 % des ménages titulaires d'une aide au logement disposent d'un reste à vivre mensuel par UC inférieur ou égal à 335 € par mois et pour 50 % de cette même population, le reste à vivre est de 609 €. Par configuration familiale, on note que cet indicateur est plus élevé pour les couples que pour les personnes isolées, quel que soit le nombre de personnes à charge. En outre, c'est chez les ménages sans enfant que s'observe la plus grande disparité des restes à vivre par UC. La distribution de cet indicateur par quartile de niveau de revenu est sans surprise : plus les ressources du ménage sont grandes, plus son budget à disposition après le paiement de son loyer est élevé. Toutefois, elle permet d'apprécier le montant de ce budget et sa disparité (par exemple, la moitié de la population percevant une aide au logement et appartenant au premier quartile de revenu par UC a un reste à vivre mensuel par UC inférieur ou égal à 281 €). Enfin, l'analyse selon le type de parc montre des restes à vivre plus élevés pour les ménages du parc public, même si l'écart avec le parc privé est plus important dans le bas de la distribution que dans le haut.

“ (...) le budget qui demeure à disposition d'un ménage après le paiement de sa charge de logement (...) peut être variable. ”

### **Quelles réformes des aides personnelles au logement ?**

Au cours de ces dernières années, ces constats ont suscité de nombreuses réflexions de la part des pouvoirs publics, soucieux d'éviter un alourdissement de la charge de logement pour les ménages, de prendre en compte les disparités territoriales observées en matière de loyer sans toutefois accroître la part que représentent les dépenses publiques affectées à cette politique dans le produit intérieur brut (PIB). Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de Sécurité sociale, paru en 2012, soulignait la détérioration de l'efficacité sociale de ces aides. Il proposait plusieurs évolutions visant, notamment, à réduire les taux d'effort prohibitifs et à améliorer le



paiement à bon droit des foyers pour éviter les indus et les rappels, lesquels peuvent donner lieu à des situations budgétaires particulièrement difficiles pour les ménages concernés. Dans la même optique, le Haut Conseil à la Famille a conduit en 2013 une réflexion sur la réduction des taux d'efforts abusifs, en imaginant par exemple la création d'un mécanisme de bonus pour les ménages les plus concernés. Si les récentes annonces gouvernementales ont figé ces propositions au stade de réflexions, celles-ci n'en demeurent pas moins essentielles, compte tenu de l'importance que revêtent pour les ménages concernés les aides visant à garantir le paiement de leur logement.

## Notes

---

1 – Ce diagnostic doit cependant être légèrement relativisé par le fait que les enquêtes montrent un montant de charges réelles plus élevé dans le parc public, ce que ne traduit pas notre indicateur construit sur le barème de charges forfaitaires utilisé pour le calcul des aides.

2 – Sans tenir compte de la surface des logements.

3 – Le territoire est découpé en trois zones. La zone 1 regroupe l'agglomération parisienne et villes nouvelles situées en région Île-de-France, la zone 2 les autres communes d'Île-de-France, les agglomérations de plus de 100 000 habitants de province et les villes nouvelles de province ainsi que la Corse, et la zone 3 le reste du territoire.

## Bibliographie

- Accardo J. et Kranklader É., 2013, « **Vue d'ensemble. Conditions de vie** », in *France, portrait social*, Insee Références, Édition 2013, p. 69-77, [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=FPORSOC13e\\_VE5\\_effor](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC13e_VE5_effor)
- Arnault S. et Crusson L., 2012, « **La part du logement dans le budget des ménages en 2010** », *Insee Première*, n° 1395, mars : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1395/ip1395.pdf>
- Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), *Caf.fr, s'informer sur les aides, logement et cadre de vie*, <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie>
- Donne S. et Salesses C., 2013, « **Les aides personnelles au logement. Données de cadrage de 2002 à 2012** », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, décembre, p. 69-73.
- Insee, 2010, « **Habiter en France. Les clés du logement** », *Insee Actualités Magazine*, n° 57, septembre, p. 2-10 : [http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=magazine\\_iam/iam57/iam57\\_sommaire.htm](http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=magazine_iam/iam57/iam57_sommaire.htm) ; **Les bassins de vie 2012**, Insee.fr : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/bassin>
- Jacquot A., Jezequel B. et Minodier C., 2004, « **Les charges dans le budget des locataires** », *Insee Première*, n° 990, novembre : [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ip990.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip990.pdf)
- Josnin R., 2012, « **Les conditions de logement des ménages à bas revenus en 2012** » Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *La lettre de l'ONPES*, n° 1, février : [http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Lettre\\_de\\_l\\_ONPES\\_no1\\_2012.pdf](http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Lettre_de_l_ONPES_no1_2012.pdf)