

Les allocations logement : quelques exemples étrangers



Une production du service Etudes
et Action politique de la Ligue des familles

Juin 2019

la ligue
des familles
citoyenparent

Résumé

Cette analyse de la Ligue des familles étudie les principales caractéristiques des allocations logement dans trois pays voisins : la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Si nous avons choisi ces trois pays, c'est parce qu'ils ont mis en place depuis de nombreuses décennies des allocations logement à grande échelle.

Les allocations logement sont des aides financières octroyées principalement aux locataires en logements sociaux ou privés et, parfois, aux propriétaires afin de diminuer le coût de leur logement. Les allocations logement dans ces trois pays ont de grandes similitudes. Elles sont :

- Destinées aux familles ayant des revenus faibles,
- Plafonnées à des loyers maximum,
- Calculées sur base de la composition de ménage,
- Illimitées tant que la-le bénéficiaire rentre dans les conditions,
- A destination des locataires en logements sociaux et du secteur locatif privé...

Ces allocations logement ont l'avantage de s'adresser à une grande partie des citoyens les plus précaires de ces trois pays en leur rendant le logement abordable. Dans chaque pays étudié, une attention particulière est portée aux familles, que ce soit via la prise en compte de la composition de ménage dans le montant de l'allocation ou dans les conditions d'octroi de l'allocation. Par ailleurs, les familles monoparentales semblent particulièrement soutenues en France et au Royaume-Uni. Ces allocations logement permettent également de maintenir une mixité sociale et de faciliter la mobilité spatiale.

Par rapport aux logements sociaux, les allocations logement offrent une réponse rapide comparé au temps de construction d'un logement et sont plus adaptées aux évolutions familiales (séparation, recomposition, déménagement, arrivée d'un enfant...).

Elles ne sont cependant pas exemptes de désavantages pour les familles. Le piège à la pauvreté/l'emploi est réel ainsi qu'une augmentation des loyers se répercutant sur l'ensemble des ménages précaires. Quant aux évolutions budgétaires, l'augmentation continue du budget consacré aux allocations logement peut entraîner une insécurité financière pour les familles quand les gouvernements décident de les contenir. Ces allocations entraînent également une inégalité de traitement entre les familles bénéficiaires louant un logement social, par ailleurs déjà subventionné, et les familles bénéficiaires en logement du secteur privé.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
En France	4
L'aide personnalisée au logement (APL)	5
Les allocations de logement (AL).....	6
L'allocation de logement familiale (ALF)	6
L'allocation de logement sociale (ALS)	6
Au Royaume-Uni	6
L'ancienne allocation logement (Housing Benefit).....	6
Le nouveau système de Crédit universel (Universal Credit)	7
Aux Pays-Bas (Huurtoeslag)	8
Avantages et inconvénients pour les familles	9
Conclusion.....	11

Introduction

De nos jours, les allocations logement/loyer font partie des politiques les plus utilisées dans l'OCDE pour favoriser l'accès au logement des familles. Généralisées dans les années 70, au moment où de nombreux pays se sont détournés des politiques de construction de logements publics/sociaux, elles offraient une alternative pour réduire les coûts du logement à nombreux-ses citoyen-ne-s précarisé-e-s¹. Aujourd'hui, parmi les Etats membres de l'OCDE, rares sont les pays qui n'ont pas mis en place un système d'allocation logement. L'Angleterre y consacre 1% de son PIB, la France, le Danemark et les Pays-Bas entre 0,60 et 0,85% et d'autres moins de 0,3% comme l'Irlande, l'Autriche, l'Italie ou les Etats-Unis².

Les allocations logement sont des aides financières octroyées principalement aux locataires en logements sociaux ou privés et, dans certains pays, aux propriétaires. Si certains pays ne prennent en compte que le loyer ou le prêt hypothécaire dans l'allocation logement, d'autres y incluent également les charges (chauffage, assurances, électricité...).

Si elles sont majoritairement octroyées aux locataires c'est parce que, dans l'OCDE, ceux-elles-ci ont des revenus plus faibles que les propriétaires. Et parmi les locataires du secteur privé, l'on retrouve une plus grande proportion de familles monoparentales que de familles biparentales : 32% contre 13,1%³. Dans la majorité des pays, ces aides sont à destination des ménages ayant les revenus les plus faibles⁴ et sont généralement plus généreuses pour les ménages avec enfants et les familles monoparentales⁵.

Cette analyse de la Ligue des familles étudie les principales caractéristiques des allocations logement dans trois pays voisins : la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Si nous avons choisi ces trois pays, c'est parce qu'ils ont mis en place depuis plusieurs décennies des allocations logement à grande échelle. Après une description sommaire des allocations dans chacun de ces pays (conditions, montant, nombre de bénéficiaires, coût...), nous analyserons quelques-uns des avantages et inconvénients de cette politique pour les familles.

En France

Mises en place après la Seconde Guerre Mondiale et étoffées ensuite, les aides personnelles au logement concernaient, en 2013, plus de 6,5 millions de ménages. Dans la très grande majorité, ces aides sont destinées aux locataires mais 5%, en 2013, étaient octroyées à des propriétaires primo-accédant-e-s⁶. Le budget en 2013 était de 17,4 milliards d'euros et 98% de ces aides étaient versées aux trois premiers déciles de revenus de la population française. En moyenne, avant les aides, les bénéficiaires consacrent 50% de leur budget à payer leur logement. Après les aides, ce pourcentage tombe à 23%⁷. Le montant mensuel moyen de l'allocation était de 225 euros en 2013⁸.

Ces aides au logement se déclinent sous trois formes : les aides personnalisées au logement, l'allocation de logement à caractère familial et l'allocation de logement à caractère social. Non cumulables, ces aides concernent des publics différents mais les règles de calcul de l'allocation sont identiques pour les trois allocations⁹.

Le montant octroyé aux bénéficiaires est calculé sur base :

- Des revenus du ménage selon la zone géographique,

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), « Public spending on housing allowances », *Indicateurs*, décembre 2016, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

² OCDE, *idem*.

³ OCDE, « Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries », *Social, Employment and Migration Working Papers*, no.176, OECD Publishing, 2016.

⁴ OCDE, « Recipients and payment rates of housing allowances », *Indicateurs*, décembre 2016, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

⁵ OCDE, *idem*.

⁶ Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement*, Communication à la commission des finances du Sénat, France, juillet 2015.

⁷ Le Monde, *Aides au logement : 6 millions de bénéficiaires, dont un tiers de travailleurs pauvres*, 25 juillet 2017.

⁸ Cour des comptes, *op. cit.*

⁹ Cour des comptes, *op. cit.*

- De la situation familiale,
- Du montant du loyer ou du prêt hypothécaire,
- Du patrimoine du ménage (immobilier et financier) quand celui-ci dépasse 30.000 euros.

L'allocation est octroyée si le loyer ne dépasse pas un certain plafond et des charges maximum. Ces plafonds sont calculés selon la situation familiale (isolé, en couple, en colocation), la zone géographique du bien et le nombre de personnes à charge¹⁰. Par exemple, un couple qui habite en Ile de France touchera toute son allocation si son loyer est inférieur à 1201€, la verra diminuer si le loyer est compris entre 1200,88€ et 1412,80€ et n'aura aucune allocation si son loyer dépasse 1412,80€. De manière générale, le montant de l'allocation diminue si les revenus du-de la bénéficiaire augmentent mais progresse si le nombre de personne à charge augmente¹¹.

En ce qui concerne les prêts hypothécaires, les aides au paiement des mensualités sont aussi plafonnées selon la zone géographique et la composition du ménage¹².

Pour obtenir une aide au logement, les locataires et propriétaires doivent répondre à trois conditions :

- Faire du logement loué/acheté la résidence principale (y résider minimum 8 mois par an),
- Avoir un logement qui réponde à des conditions de décence et des conditions minimales d'occupation¹³,
- Rentrer dans les conditions de revenus,
- Etre français ou justifier d'un titre de séjour valable.

Depuis 2007, si le montant de l'aide est inférieur à 15 euros, elle n'est plus versée. Et depuis 2008, les barèmes des aides personnelles sont indexés sur l'indice de référence des loyers¹⁴.

Pour éviter que la charge de louer un logement salubre ne repose que sur les locataires, si le logement est insalubre, les allocations logement (APL, ALF et ALS) sont conservées par les organismes en charge du paiement sans que la-le locataire ne doive payer la différence à sa-son bailleur-resse. La-le locataire ne verse que le loyer résiduel (le montant restant non couvert par l'allocation). La conservation des allocations ne peut excéder 18 mois. Après ce délai, si les travaux ne sont pas faits par le-la propriétaire, l'allocation ne peut être réclamée par la-le bailleur-resse-resse. Elle-Il ne peut pas, non plus, la réclamer à la-au locataire. Le locataire peut rester dans le logement insalubre sauf si le Préfet a adopté un arrêté d'insalubrité irrémédiable ; dans ce dernier cas, le locataire doit quitter le logement.

L'aide personnalisée au logement (APL)

Les aides personnalisées au logement sont disponibles pour les locataires, les colocataires qui louent un logement du parc conventionné¹⁵ et pour les propriétaires qui occupent leur logement et qui sont passés par un prêt conventionné ou à l'accession sociale¹⁶ situé en zone 3¹⁷. En général, l'APL est versée directement au bailleur-resse ou à la banque où le prêt a été contracté.

C'est la plus répandue des aides. On y retrouve notamment la majorité des étudiant-e-s : 800 000 étudiants.

¹⁰ Cour des comptes, *op.cit.*

¹² Ceci concerne uniquement l'une des formes d'aide au logement : les APL (voir *infra*)

¹³ On entend par conditions minimales d'occupation les conditions à respecter pour mettre en location un logement : superficie minimale des pièces, hauteur sous plafond, sanitaires...

¹⁴ Cour des comptes, *op. cit.*

¹⁵ Logement faisant l'objet d'une convention entre la-le propriétaire et l'Etat.

¹⁶ Un prêt conventionné est accordé par les banques ayant une convention avec l'Etat. Les emprunteurs peuvent emprunter sans aucun apport personnel et doivent se domicilier dans le bien acheté. Il n'y a pas de conditions de revenus à remplir. Un prêt d'accession sociale est réservé aux personnes rentrant dans certaines conditions de revenus. Son taux d'intérêt est moins élevé que ceux du prêt conventionné et comme pour celui-ci les emprunteurs doivent se domicilier dans le bien et peuvent emprunter sans apport personnel.

¹⁷ Zone 1 : Ile de France, zone 2 : Villes de plus de 100 000 habitants et la Corse, zone 3 : toutes les autres villes.

Les allocations de logement (AL)

A côté des APL, il existe deux types d'allocation de logement: la familiale et la sociale¹⁸. Elles sont disponibles pour les locataires et les propriétaires. A l'inverse des APL qui sont octroyées sur base du logement (car celui-ci doit être conventionné), les AL sont octroyées sur base de la situation financière ou familiale du ménage. Précédemment disponibles pour les accédant-e-s à la propriété, elles ne le sont plus pour les nouveaux-elles accédant-e-s depuis le 1^{er} janvier 2018 mais le restent pour ceux qui ont acheté avant cette date.

L'allocation de logement familiale (ALF)

Outre les conditions déjà énoncées ci-dessus à remplir, les bénéficiaires de l'ALF sont :

- Soit un-e isolé-e ou un couple ayant une personne à charge (enfant, invalide ou personne âgée),
- Soit avoir un enfant à charge d'au plus 21 ans pour lequel la famille ne perçoit pas de prestations familiales ou d'allocation enfant handicapé,
- Soit être un jeune ménage dont la somme des âges ne dépasse pas 55 ans.

L'allocation de logement sociale (ALS)

Le dernier type d'allocation logement est destiné aux personnes qui ne rentrent ni dans les conditions de l'APL, ni de l'ALF. Ceci concerne les ménages dans des situations sociales particulières vivant dans un logement privé : personnes âgées, infirmes, jeunes salarié-e-s... L'ALS est versée directement aux locataires sauf si le logement loué est un logement HLM, dans ce cas il est versé directement à la/au propriétaire.

Au Royaume-Uni

Depuis 1930, une aide financière à la location existe au Royaume-Uni. Au fil du temps, elle a été plusieurs fois remaniée et est actuellement en cours de réforme. Parmi les pays membres de l'OCDE, le Royaume-Uni était le pays qui consacrait le plus fort pourcentage de son PIB à l'allocation logement en 2015¹⁹. Le coût de l'ancienne allocation logement (Housing Benefit), pour l'année 2014-2015, était de 24,3 milliards de livres sterling (27,3 milliards d'euros), soit le deuxième poste de dépenses en politiques sociales après les pensions (86,5 milliards de livres ou 97,6 milliards d'euros)²⁰.

Petit à petit, les bénéficiaires de l'ancienne allocation logement (Housing Benefit) seront intégré-e-s, à partir de 2019 et jusqu'en 2023, dans le nouveau système de Crédit Universel (Universal Credit). Quant aux nouvelles demandes, elles se font déjà dans le nouveau système²¹.

L'ancienne allocation logement (Housing Benefit)

Cette allocation est disponible pour les locataires en logement social et en logement privé. Elle ne couvre que le loyer et pas les charges. En moyenne, en 2018, l'allocation était de 96£ par semaine (108,3€) - 89,45£ (100,91€) pour les locataires d'un logement appartenant aux autorités locales et 110,76£ (125,05€) pour les locataires sur le marché privé²².

Au préalable très étendu, le système actuel d'allocation logement n'est plus disponible que pour certain-e-s bénéficiaires :

- Les personnes touchant des primes d'invalidité ou qui vont les obtenir,
- Les personnes ayant atteint l'âge de la pension,
- Les personnes vivant dans un logement provisoire,
- Les personnes vivant dans des abris ou des logements subventionnés avec des installations spécifiques (alarmes, gardiennage...)

¹⁸ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Allocation logement (AL)*, 13 octobre 2017 : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>

¹⁹ OCDE, « Public spending on housing allowances », *op. cit.*

²⁰ BBC, « Why is the UK's housing benefit bill so high ? », 21 septembre 2015.

²¹ BBC, « Universal credit rollout delayed yet again », 16 octobre 2018.

²² Department for Work & Pensions, « Housing Benefit claimants by Age, Group and Family Type : May 2018 », Official Statistics, 14 août 2018.

Les conditions à respecter sont :

- Ne pas avoir une épargne supérieure à 16.000 livres sterling (18.048,97€),
- Ne pas avoir de prêt hypothécaire pour un logement,
- Faire de ce logement sa résidence principale,
- Le logement loué n'appartient pas à un membre de sa famille,
- Ne pas avoir demandé (ou un membre du ménage) le Crédit Universel,
- Ne pas être étudiant-e excepté s'il-elle est en situation de handicap,
- Un-e seul-e bénéficiaire par ménage.

En logement social, le montant est calculé sur l'ensemble des revenus du ménage (y compris l'épargne, la pension et les autres aides étatiques si elles sont supérieures à 6.000£/6.768,36€), la présence de personne(s) à charge, l'âge du-de la bénéficiaire et le loyer éligible. Le montant de l'allocation est réduit si la-le bénéficiaire sous-occupe son logement d'une ou plusieurs chambres.

Sur le marché locatif privé, le montant de l'allocation dépend du loyer tant qu'il ne dépasse pas le plafond, des revenus (y compris l'épargne, la pension et les autres aides étatiques si le total est supérieur à 6.000£/6.768,36€) et de la situation familiale. Le loyer ne doit pas dépasser des loyers plafonds établis par localité et selon la taille du ménage²³.

En 2016, le principal groupe bénéficiaire de cette allocation était les personnes de plus de 65 ans²⁴. Parmi les bénéficiaires en mai 2018, près de 23% étaient des familles monoparentales et 11% des familles biparentales²⁵. On comptait en décembre 2017 plus de 4 millions de bénéficiaires²⁶.

Les ménages qui bénéficiaient précédemment de cette allocation et qui ne rentrent plus dans les conditions précitées seront basculés dans le nouveau modèle de crédit universel²⁷.

Le nouveau système de Crédit universel (Universal Credit)

Dans un objectif de rationalisation et afin d'éviter les pièges à la pauvreté, les autorités anglaises ont décidé de fusionner différentes aides sociales en une seule : le Crédit universel. Entamé en 2013, le basculement de tous les bénéficiaires dans le nouveau système finira en 2023. A l'avenir, un seul virement mensuel comprendra l'ensemble de ces précédentes allocations :

- Le crédit d'impôt pour enfants,
- L'allocation logement,
- Le soutien au revenu,
- L'allocation-revenu de recherche d'emploi,
- L'allocation de soutien aux revenus d'un emploi,
- Le crédit d'impôt sur le travail.

Les bénéficiaires de ces aides ne doivent rien faire, ils seront au fur et à mesure inclus dans le nouveau système sauf en cas de déménagement ou de changement de situation familiale ou financière.

Cette aide est disponible pour les locataires de logements appartenant aux autorités locales, à une association ou à un propriétaire privé. Elle est également disponible pour les propriétaires occupants ayant un prêt hypothécaire²⁸.

Les bénéficiaires doivent remplir les conditions suivantes :

- Avoir des revenus faibles ou être sans emploi,
- Etre âgé de 18 ans ou plus,
- Ne pas recevoir de pension étatique,

²³ GOV.UK, *Housing Benefit*, <https://www.gov.uk/>

²⁴ The Guardian, « Who gets housing benefit and what does it cost ? », 22 juin 2016.

²⁵ Department for Work & Pensions, *op. cit.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ OCDE, « Key characteristics of Housing Allowances », *Indicateurs*, décembre 2016, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

²⁸ GOV.UK, « Eligibility », *Universal Credit*, <https://www.gov.uk/>

- Ne pas être en formation ou aux études,
- Ne pas avoir une épargne supérieure à 16.000£ (18.048,97€),

Le nombre d'enfants n'a pas d'impact sur l'éligibilité à un crédit universel mais impacte le calcul de l'allocation²⁹.

Pour les nouveaux bénéficiaires souhaitant une aide liée à la location dans le secteur privé, il-elle-s doivent fournir un contrat de bail, une preuve de loyer ou une lettre signée du propriétaire. Pour ceux en logement social, l'administration se chargera de contacter la-le bailleur-resse³⁰.

L'aide est calculée selon la taille et la composition du ménage. Un plafond est fixé, l'allocation loyer, additionnée aux autres aides étatiques mentionnées ci-dessus, ne peut pas dépasser un montant maximum fixé par le Gouvernement.

En contrepartie de ce crédit universel, la-le bénéficiaire s'engage à faire une série de choses : chercher activement un travail, suivre une formation, rédiger un CV... Des exceptions sont néanmoins prévues pour les parents. Quand le dernier enfant à moins de 3 ans, la-le bénéficiaire ne doit pas chercher de travail. Une fois passés les trois ans du dernier enfant, la-le bénéficiaire ne peut pas travailler/rechercher activement un emploi plus d'un certain nombre d'heures par semaine en fonction de l'âge de l'enfant (enfant âgé entre 3 et 4 ans – 16h par semaine, enfant âgé entre 5 et 12 ans – 25 heures par semaine...)³¹.

Aux Pays-Bas (Huurtoeslag)

Implémentée dans années 70, le Huurtoeslag est une allocation logement à destination des locataires. En 2015, 18% des ménages néerlandais ont reçu une allocation logement³². En 2006, l'allocation logement coûtait 2,1 milliards à l'état néerlandais, et en 2017, 3,1 milliards d'euros.

Les conditions à remplir par les bénéficiaires sont :

- Avoir un contrat de bail,
- Payer un loyer et le prouver avec des extraits de compte,
- Avoir un logement indépendant comprenant au moins un salon, une cuisine, une cuisinière, une toilette privative, une porte d'entrée que l'on peut verrouiller...
- Etre domicilié-e à l'adresse du bien à la commune,
- Avoir la nationalité néerlandaise ou posséder un permis de séjour valable,
- Sauf exception, être âgé-e de minimum 18 ans,
- Remplir les conditions de revenus,
- Avoir un loyer ne dépassant pas les plafonds fixés par le Gouvernement,
- Ne pas avoir un capital (épargne, investissements...) dépassant 30.360 euros par personne.

Les conditions de revenus à respecter varient selon l'âge et la composition du ménage. Elles sont revues chaque année :

- Pour les personnes seules ayant entre 18 ans et l'âge de la retraite : revenus annuels égaux ou inférieurs à 22.700 euros,
- Pour les retraités seul-e-s : revenus annuels égaux ou inférieurs à 22.675 euros,
- Pour les personnes ayant un-e conjoint-e sur la même déclaration fiscale : 30.825 euros³³,

En 2011, le montant de l'allocation moyenne mensuel était de 174 euros pour un loyer moyen de 439 euros³⁴. Le montant reçu prend à la fois en compte le loyer et les éventuelles charges communes (électricité, nettoyage des communs, conciergerie...)³⁵. L'allocation est illimitée dans le temps, tant que les ménages

²⁹ *Idem*.

³⁰ Department for Work & Pensions, *New to Universal Credit*, <https://www.understandinguniversalcredit.gov.uk/>

³¹ GOV.UK, « Your responsibilities », *Universal Credit*, <https://www.gov.uk/>

³² H. PRIEMUS, M.E.A.HAFFNER, « How to redesign a rent rebate system ? Experience in the Netherlands », *Housing Studies*, 32 :2, 2017.

³³ Belastingdienst, « Uw inkomen is voor de huurtoeslag niet te hoog », *Huurtoeslag*, <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/home/home>

³⁴ H. PRIEMUS, M.E.A.HAFFNER, *op. cit.*

³⁵ Belastingdienst, « Huur en servicekosten », *Huurtoeslag*, <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/home/home>

remplissent les conditions. Le montant de l'allocation varie selon la composition du ménage, l'âge du bénéficiaire et le montant du loyer payé.

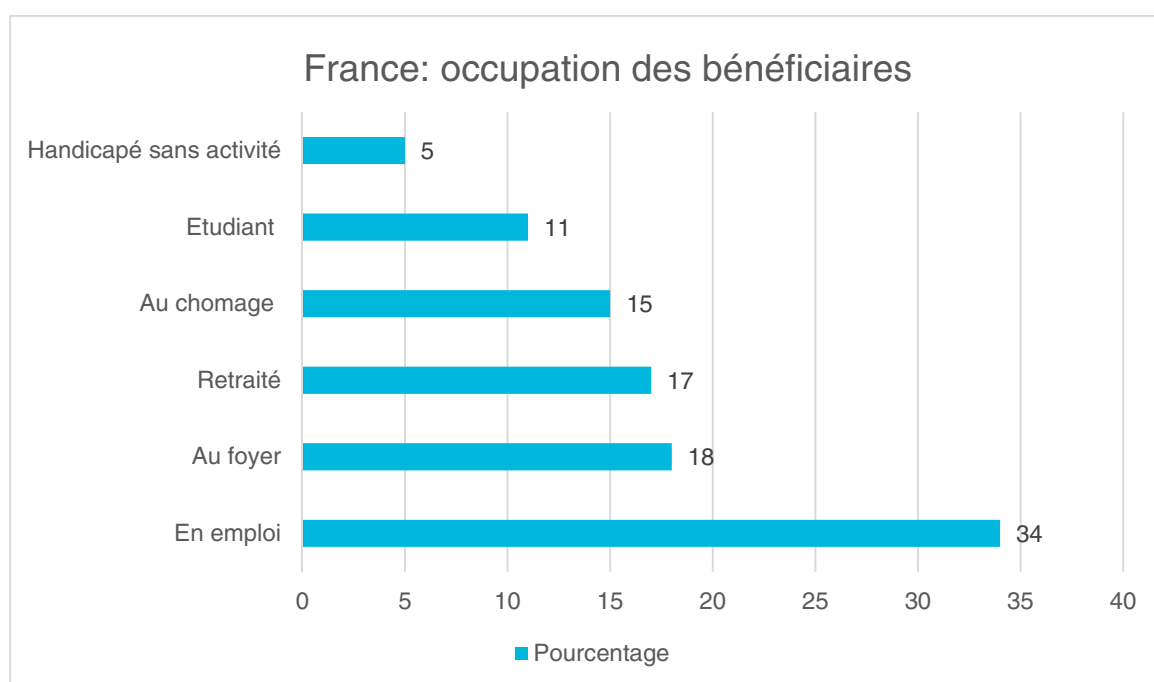
L'allocation est octroyée uniquement pour les loyers qui ne dépassent pas les plafonds suivants (revus annuellement). Des exceptions à ces plafonds sont prévues pour les isolé-e-s et les personnes âgées.

- Loyer de 424,44 euros pour les personnes âgées entre 18 et 23 ans,
- Loyer de 720,42 euros pour les personnes de 23 ans ou plus³⁶.

Avantages et inconvénients pour les familles

Nous constatons que dans ces trois pays, il y a de grandes similitudes entre ces différents modèles allocations logement. Elles sont destinées aux ménages ayant les revenus les plus bas. Dans chaque modèle étudié, les revenus des ménages sont pris en compte dans le calcul de l'allocation. Autre similitude, les allocations sont principalement adressées aux locataires, calculées par rapport à des loyers plafonds, assorties de conditions de patrimoine/épargne et sont illimitées dans le temps. Toutes trois se caractérisent par l'ampleur des publics concernés.

Si à l'origine, ces aides étaient également destinées aux classes moyennes comme en France ou aux Pays-Bas, au fil du temps elles se sont principalement concentrées sur les ménages les plus pauvres. En France, les ménages des trois premiers déciles de revenus représentaient, en 2013, plus de 75% des bénéficiaires³⁷. En 2013, 61% des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) et 56% des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapé-e-s touchaient une aide au logement. Au Royaume-Uni, d'après une étude de l'OCDE de 2014, plus de la moitié des ménages anglais ayant des revenus faibles³⁸ bénéficiaient des allocations logements³⁹. Au Pays-Bas, une étude sur les allocataires a montré que 80% des sondé-e-s n'auraient pas pu louer le bien pris en location sans l'allocation logement⁴⁰.



Plus encore ces allocations logement portent une attention particulière aux familles et aux familles monoparentales. La composition de ménage joue soit un rôle dans les conditions d'octroi, soit dans le calcul de l'allocation. Par exemple, en France, le taux d'effort consenti par les ménages pour leur logement une fois

³⁶ *Idem.*

³⁷ Cour des comptes, *op. cit.*

³⁸ 1^{er} quintile des revenus de l'ensemble de la population.

³⁹ OECD « Recipients and payment rates of housing allowances », *op. cit.*

⁴⁰ H. PRIEMUS, M.E.A.HAFFNER, *op. cit.*

les aides reçues pour les personnes isolées avec deux enfants⁴¹ était de 15,5% contre 23% en moyenne pour l'ensemble des bénéficiaires⁴². Au Royaume-Uni, les conditions de recherche d'emploi pour bénéficier du crédit universel sont assouplies selon l'âge du dernier enfant. Et en mai 2018, près de 23% des bénéficiaires du Housing Benefit étaient des familles monoparentales et 11% des familles biparentales.

Ces allocations logement permettent à la fois de maintenir les familles dans un logement et de rendre celui-ci abordable. Comparées aux logements sociaux ou publics, ces allocations permettent de mieux suivre les évolutions familiales (séparation, agrandissement de la famille, recomposition) puisqu'elles sont disponibles tant que les bénéficiaires rentrent dans les conditions et permettent l'accès à un parc de logements plus étendu. Elles facilitent aussi la mobilité spatiale et la mixité sociale puisque les bénéficiaires ont le choix de leur logement et de sa localisation.

Cependant, elles ne sont pas exemptes de désavantages pour les familles. Au vu de l'accroissement du nombre de bénéficiaires lié aux évolutions du marché du travail, aux crises économiques, aux évolutions sociales (séparation, recomposition, décohabitation)⁴³ et à l'augmentation des loyers dans certaines régions, les budgets de ces trois Etats pour les allocations logement n'ont fait qu'augmenter. En France, entre 2007 et 2013, le budget est passé de 14,2 milliards d'euros à 17,4 milliards d'euros⁴⁴. Les Gouvernements tentent donc d'engager des réformes pour enrayer ces augmentations voire diminuer les budgets : gel de l'indexation des aides au logement en France pour l'année 2018⁴⁵, fusion avec d'autres aides en Angleterre... Toutes ces mesures peuvent se faire au détriment des familles et de l'équilibre précaire de leur budget. Car ces aides au logement sont devenues l'une des principales prestations sociales. En France c'est la première devant les allocations familiales (12,5 milliards) et le revenu de solidarité active (RSA) (7,8 milliards d'euros). Au Royaume-Uni, le Housing Benefit était la deuxième dépense après les pensions.

Par ailleurs, ces allocations logement peuvent être un piège à la pauvreté. La combinaison des aides au logement avec les autres aides sociales disponibles (pensions, chômage, revenus minimums...) crée des pièges où les locataires en ayant changé de statut (chômeur-se-employé-e...) perdent des aides sans qu'elles soient compensées par l'augmentation de leur revenu. En France, les locataires dans certaines situations de travail ont moins de revenus disponibles que s'ils étaient restés aux RSA⁴⁶. C'est également la raison pour laquelle l'Angleterre a lancé cette grande réforme du crédit universel. Or malgré ces changements de situation, les dépenses pour se loger restent constantes ; les bénéficiaires se retrouvent donc avec moins de revenus mais des dépenses identiques.

Troisièmement, selon le pays étudié, ces allocations créent ou en tout cas maintiennent des inégalités entre les familles : celles locataires en parc social ont une charge du logement moins élevées que les locataires en parc privé. En France, la moitié des bénéficiaires des allocations résident dans le parc social⁴⁷. En 2013, les locataires en logement social consacraient en moyenne 24,1% de leurs revenus à leur loyer après versement de l'allocation, les locataires en logement privé y consacraient, eux, 28,4%⁴⁸.

D'après plusieurs études réalisées en France, en Angleterre et aux Etats-Unis, les allocations logement auraient un effet inflationniste sur les loyers des bénéficiaires⁴⁹. En France, l'allocation logement aurait été absorbée entre 50 et 80% après plusieurs années par l'augmentation des loyers des bénéficiaires⁵⁰. Cette augmentation se serait même généralisée aux loyers des ménages à bas revenus ne percevant pas d'allocation⁵¹. Les chercheurs français nuancent leurs propos : cette augmentation pourrait être partiellement expliquée par les modalités de l'allocation (octroyée aux propriétaires, bénéficiaires facilement identifiables),

⁴¹ Cour des comptes, *op. cit.*

⁴² Le Monde, *op. cit.*

⁴³ Cour des comptes, *op. cit.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ 20 minutes, « APL : La réforme des aides au logement ne fera-t-elle vraiment « aucun perdant » ? », 23 aout 2018.

⁴⁶ Cour des comptes, *op. cit.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Le Monde, *op. cit.*

⁴⁹ D. BAUDEWYNS, A. GANGJI, R. PLASMAN, « Analyse exploratoire d'un programme d'allocations loyers en Région de Bruxelles-Capitale : Comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios », *Working Paper*, DULBEA, mars 2004.

⁵⁰ G. FACK, « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? » *Economie et Statistique*, n 381-382, 2005.

⁵¹ D. BAUDEWYNS, A. GANGJI, R. PLASMAN, *op.cit.*

une augmentation de la qualité du logement, l'effet d'étiquetage⁵² ou encore par des facteurs internes (l'octroi des APL aux étudiants en France a peut-être augmenté la concurrence sur le marché des petits logements abordables). Quant à une étude anglaise, les chercheurs estiment qu'une réduction des allocations logement aurait comme effet une baisse des loyers⁵³. Une étude de 2003 du Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles, quant à elle, conclut que plus le nombre de bénéficiaires des allocations logement est important, plus une hausse de prix est certaine si l'offre et la qualité des logements ne s'accroissent pas⁵⁴.

Conclusion

Nous l'avons vu, les allocations logement dans ces trois pays ont de grandes similitudes :

- A destination de familles ayant des revenus faibles,
- Un montant de l'allocation plafonné à des loyers maximums,
- Une prise en compte de la composition de ménage,
- Illimitées tant que la-le bénéficiaire rentre dans les conditions,
- A destination des locataires en logements sociaux et du secteur locatif privé...

Ces allocations logements ont l'avantage de s'adresser à une grande partie des citoyens les plus précaires de ces trois pays en leur rendant le logement plus abordable. Dans chaque pays étudié, une attention particulière est portée aux familles que ce soit via la prise en compte de la composition de ménage dans le montant de l'allocation ou dans les conditions d'octroi de l'allocation... Par ailleurs, les familles monoparentales semblent particulièrement soutenues en France et au Royaume-Uni. Ces allocations logement peuvent également permettre de maintenir une mixité sociale et la mobilité spatiale.

Par rapport aux logements sociaux, les allocations logement offrent une réponse rapide comparé au temps de construction d'un logement et sont plus adaptées aux évolutions familiales (séparation, recomposition, arrivée d'un enfant...).

Elles ne sont cependant pas exemptes de désavantages pour les familles. Le piège à la pauvreté/l'emploi est réel ainsi qu'une augmentation des loyers se répercutant sur l'ensemble des ménages précaires. Quant aux évolutions budgétaires, l'augmentation continue du budget consacré aux allocations logement peut entraîner une insécurité financière pour les familles quand les gouvernements décident de les contenir. Ces allocations entraînent également une inégalité de traitement entre les familles bénéficiaires louant un logement social, par ailleurs déjà subventionné et les familles bénéficiaires en logement du secteur privé.


⁵² L'effet d'étiquetage montre que l'attribution d'une aide à un bien précis de consommation (le logement) a un impact sur les ménages. Ceux-ci sont disposés à accorder une part plus importante de leurs revenus au bien en question (même quand ils ne disposent pas de l'aide).

⁵³ G. FACK, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », *Regards croisés sur l'économie*, 1, n 9, 2011.

⁵⁴ D. BAUDEWYNS, A. GANGJI, R. PLASMAN, *op.cit.*

Juin 2019

Alexandra Woelfle
a.woelfle@liguedesfamilles.be

Avenue Emile de Béco, 109 1050 Ixelles
02/507 72 11
 **Le Ligueur des parents**

info@liguedesfamilles.be
www.liguedesfamilles.be
 **@LigueDfamilles**

**la ligue
des familles**
citoyenparent