

Bilan économique et social de la réforme des aides au logement de 2021

La réforme des aides au logement, intervenue en janvier 2021, permet désormais de calculer ces allocations au plus près des ressources des ménages et d'actualiser leur situation trimestriellement. Selon nos estimations, le montant d'aides au logement versées en 2021 est inférieur de 1,1 milliard d'euros à celui simulé dans une situation fictive sans réforme.

Pour près de la moitié des foyers, la réforme n'a pas modifié le montant d'aide reçu lors de sa mise en place en janvier. Pour un tiers, il est plus faible qu'en l'absence de réforme et il est plus élevé pour les 18 % restant. Les effets principaux de la réforme sont conformes à ceux qui étaient attendus et déjà documentés : les économies réalisées tiennent au fait que les ressources des personnes ont progressé, en particulier pour les entrants dans la vie active. La réforme permet un meilleur ajustement aux situations réelles.

La réforme n'a pas un impact uniforme. Les foyers dont le responsable de dossier Caisse d'allocations familiales (Caf) est en emploi ou jeune (hors étudiant) sont davantage concernés par une baisse des aides reçues par rapport à une situation sans réforme. À l'inverse, ceux dont le responsable du dossier est au chômage ou étudiant (ni apprenti, ni salarié) voient moins souvent leurs aides diminuer.

Laurent Jacquemin
Cnaf-DSER

En outre, les montants des aides au logement sont à présent révisés chaque trimestre, hors changements familiaux ou professionnels. Dans l'ancien système, l'actualisation des ressources de référence était annuelle (en janvier) et les variations des ressources intervenant au cours de l'année étaient intégrées de façon asymétrique. Une baisse de revenu (liée à une perte d'emploi, une séparation...) enclenchait des mécanismes d'abattement ou de neutralisation d'une partie des ressources, générant une augmentation des allocations logement. Par exemple, si un membre du foyer perdait son emploi et percevait des indemnités chômage, un abattement était appliqué sur ses revenus d'activité⁵ de référence.

La réforme des aides au logement¹ a été mise en place en janvier 2021, à l'exception des foyers bénéficiaires d'aide personnalisée au logement (APL) accédant à la propriété, pour lesquels l'entrée en vigueur a été décalée en mai 2021. Elle repose sur deux grands changements, qui rendent les aides au logement versées plus réactives lorsque les ressources² des foyers varient et donc plus cohérentes avec leur situation économique : ils concernent la période de ressources prise en référence pour déterminer le montant des aides et la fréquence de l'actualisation de ces ressources au cours de l'année. Les autres paramètres de calcul de ces aides n'ont pas été modifiés. Par ailleurs, une grande partie des ressources est désormais récupérée automatiquement dans le dispositif de ressources mensuelles (DRM)³, les autres devant être déclarées par l'allocataire.

En effet, jusqu'à la mise en œuvre de la réforme, il existait un décalage de deux ans entre les revenus déclarés pour le calcul du droit et son versement. Désormais, la période prise en compte pour déterminer les montants des aides au logement correspond à celles des 12 derniers mois⁴.

En revanche, aucun mécanisme d'ajustement n'était actionné en cas de hausse des ressources du foyer. Le droit n'était alors réexaminé qu'au mois de janvier suivant. La révision trimestrielle des ressources limite désormais cet effet asymétrique.

Une telle réforme génère des économies budgétaires en période de croissance économique. L'année 2021 a été marquée par un rebond conjoncturel et les effets des mesures de soutien aux ressources des ménages, à l'économie et à l'emploi mises en place par les pouvoirs publics en 2020 et 2021. Dans ce contexte, la réforme a donné lieu à des économies, accrues à mesure que l'on s'éloigne du mois de décembre 2020.

Enfin, des mesures ont accompagné la réforme en 2021 pour en atténuer les effets défavorables pour certains publics précaires ou pour lesquels la réforme a un impact particulièrement négatif (encadré 1).

Les impacts budgétaires de la réforme

À partir des données statistiques⁶, cette étude cherche à estimer l'effet propre de la réforme toutes choses égales par ailleurs. Pour cela, les aides au logement versées en 2021⁷ ont été comparées à une simulation de celles qui auraient été allouées si la réforme n'avait pas eu lieu⁸.

Entre 2020 et 2021, la baisse des dépenses d'allocations logement par rapport à une situation fictive sans réforme serait estimée à 1,1 milliard d'euros. Cela représente 7,1 % du total des aides versées en 2020.

Mesures d'accompagnement de la réforme

Cette réforme a été accompagnée de mesures visant à en atténuer les effets négatifs pour certains publics.

Ainsi, de façon pérenne, un forfait de ressources pour les étudiants (y compris ceux salariés) remplace le plancher de ressources. De façon transitoire, sur l'année 2021, des « maintiens de droit » ont été mis en place pour les étudiants salariés, les chômeurs et les retraités qui auraient connu une baisse simultanée de leurs ressources et de leur aide au logement avec la réforme. Ces maintiens de droit ont diminué à mesure que l'année 2021 a avancé, notamment en raison des changements de situation, avant leur extinction en janvier 2022*.

Enfin, les droits de décembre 2020 ont également été maintenus pour les personnes en contrat de professionnalisation**. À compter de septembre 2021, un abattement sur les revenus liés à ces contrats*** (à l'instar des autres contrats d'alternance) lui a été substitué, également avec effet rétroactif au 1^{er} janvier ; il n'a pas été appliqué sur les mois où un maintien de droits avait déjà été implémenté.

* Au 1^{er} mai 2022 pour les allocataires en accession à la propriété et au 1^{er} juillet 2022 pour les étudiants.

** Ces maintiens de droits ont été mis en place à compter du mois d'avril 2021, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier. Ils n'ont concerné que les personnes en contrat de professionnalisation en décembre 2020 et en janvier 2021.

*** Il s'agit d'un abattement d'un montant d'un Smic mensuel brut maximum appliqué au revenu mensuel lié au contrat de professionnalisation pour chaque mois de la période de référence pour le calcul du droit aux aides au logement. Il n'est donc pas nécessaire que la personne soit en contrat de professionnalisation le mois de droit pour en bénéficier.

Tableau 1 - Variations de droits liées à la réforme en janvier et octobre 2021 selon les caractéristiques socio-démographiques du responsable de dossier Caf

Situation du responsable de dossier Caf	Répartition des allocataires		Allocataires avec variation positive de droit				Allocataires avec variation négative de droit				Allocataires sortants	
	Janvier	Octobre	Janvier		Octobre		Janvier		Octobre		janvier	Octobre
	%	%	%	Variation	%	Variation	%	Variation	%	Variation	%	%
Moins de 25 ans	21	17	7	63 €	6	77 €	19	111 €	25	135 €	7	10
25-34 ans	19	20	21	48 €	17	62 €	38	91 €	43	111 €	11	15
35-44 ans	19	20	24	45 €	19	56 €	37	74 €	41	89 €	7	9
45-54 ans	17	18	22	42 €	18	52 €	33	70 €	37	80 €	7	9
54-65 ans	13	14	21	36 €	16	45 €	31	66 €	35	73 €	6	8
Plus de 65 ans	11	11	20	28 €	12	46 €	45	23 €	62	21 €	4	5
Salarié (et assimilé)	27	30	23	49 €	19	61 €	59	84 €	64	102 €	17	23
Entrepreneur, travail	3	3	12	71 €	12	78 €	25	107 €	28	111 €	7	8
Chômeur	19	18	26	38 €	19	48 €	30	81 €	31	93 €	6	7
Étudiant Salarié	1	2	27	73 €	19	75 €	20	70 €	50	79 €	0	1
Étudiant ni Salarié ni apprenti	13	12	3	74 €	3	79 €	1	50 €	1	102 €	0	0
Retraité, pré-retraite	12	12	21	30 €	13	45 €	45	31 €	61	31 €	5	7
Sans activité	13	13	12	35 €	9	45 €	13	77 €	16	82 €	2	2
Autres	11	10	19	46 €	14	60 €	22	68 €	27	74 €	3	4
Ensemble	100	100	19	43 €	15	56 €	33	73 €	39	83 €	7	10

Source : données semi-définitives au titre de janvier et octobre 2021 (Allstat FR2). **Champ** : ensemble des foyers allocataires, hors résidents en foyer-logement et APL Accession, qui auraient bénéficié des aides au logement si la réforme n'avait pas été mise en place.

Lecture : en janvier 2021, 21 % des foyers allocataires qui auraient bénéficié des aides au logement en l'absence de réforme ont un responsable de dossier Caf âgé de moins de 25 ans. Du fait de la réforme, 7 % d'entre eux ont connu une hausse de leur montant mensuel de droit de 63 € en moyenne. Dans le même temps, 19 % voient leur montant de prestation diminuer, toujours par rapport à une situation sans réforme, de 111 € en moyenne. Parmi ces derniers, 7 % perdent leur droit.

Une estimation de l'impact budgétaire de la réforme sans mesures transitoires ni effets spécifiques à 2021

A aussi été estimé l'effet de la réforme sans mesures transitoires, ni effets spécifiques à l'année 2021 et comme si l'ensemble des mesures pérennes étaient entrées en vigueur dès le 1^{er} janvier 2021. Cela conduirait à une baisse des dépenses d'aides au logement d'environ 1,1 milliard d'euros. Cela correspond à un montant du même ordre que celui des économies budgétaires attribuables à la réforme en 2021 car les facteurs d'écart à la baisse et à la hausse entre ces deux estimations se compensent. Les principaux facteurs d'écart pris en compte sont les suivants :

- l'entrée en vigueur de la réforme en cours d'année pour les accédants à la propriété ;
- les effets des mesures transitoires, notamment les maintiens de droits, mises en œuvre pour accompagner la mise en place de la réforme ;
- le fait que les abattements introduits pour les contrats de professionnalisation à titre rétroactif n'ont pas été appliqués pour les mois où un maintien de droits avait déjà été implémenté ;
- la modération des salaires sous l'effet de la dégradation conjoncturelle et les revalorisations salariales du Ségur de la santé, considérées comme des spécificités de l'année 2021 ;
- la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources en 2020 ;
- le passage d'une sous-déclaration des revenus (liée aux heures supplémentaires défiscalisées que l'allocataire doit déclarer) à une remontée automatique via le DRM.

Ces effets varient sensiblement selon le profil socio-démographique du responsable de dossier Caf ([tableau 1](#)).

Entre janvier et octobre, l'impact de la réforme des aides au logement pour les étudiants (ni apprentis, ni salariés) et les chômeurs varie peu. Ainsi, la proportion de ces foyers qui reçoit des montants plus faibles d'aides au logement en raison de la réforme est assez stable sur la période. Par exemple, en janvier, 30 % des chômeurs observent une diminution de leurs droits, de 81 € en moyenne ; ce taux s'établit 31 % en octobre pour une baisse de 93 € en moyenne. Ce résultat s'explique par la relative stabilité des ressources pour ces catégories socio-professionnelles. En effet, une trajectoire ascendante de ressources correspond le plus souvent pour ces foyers à un changement de situation professionnelle (devenir salarié par exemple).

En outre, deux explications au fait que les chômeurs voient leurs droits minorés

avec la réforme, malgré les mesures de maintien de droits, peuvent être mises en avant. D'une part, ils peuvent faire partie d'un ménage composé d'une personne ayant un emploi et dont les revenus d'activité ont pu s'accroître. D'autre part, lorsque les ressources du demandeur d'emploi ont augmenté entre 2019 et 2020, la réforme peut conduire à un calcul moins avantageux du montant des aides au logement que dans la situation fictive où la réforme n'aurait pas été mise en place. Par exemple, pour une personne qui perd son emploi et perçoit des allocations chômage, l'actualisation trimestrielle des ressources peut être moins favorable que le mécanisme d'abattement en vigueur avant la réforme.

Alors qu'ils bénéficient d'un maintien de droit, certains étudiants salariés voient leurs aides au logement diminuer du fait de la réforme (20 % en janvier et 50 % en octobre) par rapport à une situation fictive sans réforme. Ces derniers sont sortis du dispositif de maintien des droits, qui cesse dès que la situation du foyer évolue par rapport à décembre 2020 (changement de situation personnelle, nouveau logement...). Ces changements de situation, particulièrement fréquents chez les jeunes, expliquent la hausse au fil des mois de la part des étudiants salariés avec des aides au logement plus faibles qu'en l'absence de réforme. De même, si un étudiant salarié est en couple avec un conjoint dont les ressources augmentent, celles-ci sont prises en compte et peuvent donc conduire dans certains cas à une diminution du montant versé en raison de la mise en œuvre de la réforme.

Les impacts de la réforme sur les ménages

Comme pour l'estimation des impacts budgétaires, les effets de la réforme sur les ménages reposent sur la comparaison des aides au logement versées⁹ avec celles simulées dans une situation fictive sans réforme. Ces effets ont été estimés sur la base des données observées lors de l'entrée en vigueur en janvier 2021, puis au début de chaque trimestre, en avril, juillet et octobre 2021.

Les mêmes effets ressortent pour les quatre trimestres, mais de manière plus prononcée à mesure que l'année avance. Cette accentuation s'explique par l'actualisation trimestrielle des ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement¹⁰ ([encadré 3](#)).

Ainsi, au moment de la mise en place de la réforme en janvier 2021, cette dernière a conduit à une baisse des aides au logement, de 73 € en moyenne, pour 33 % des foyers allocataires (7 % perdent même leur allocation). En octobre 2021, ils sont 39 % dans cette situation (en hausse de 6 points) avec une baisse de 83 € en moyenne, soit 10 € de plus (10 % n'y ont plus droit).

Dans le même temps, entre janvier et octobre 2021, la part de foyers dont les aides au logement augmentent par rapport à une situation sans réforme baisse de 4 points, passant de 18 % à 14 %, avec un gain moyen d'aides au logement de respectivement 41 € et 56 €. Le nombre de nouveaux bénéficiaires des aides au logement à la suite de la réforme demeure stable sur l'année, aux alentours de 2 %.

L'entrée sur le marché du travail et les années qui suivent se traduisent généralement par une augmentation des ressources. L'impact de la réforme est donc particulièrement marqué pour les jeunes (moins de 35 ans). Leurs aides au logement sont révisées à la baisse chaque trimestre, voire supprimées. Par rapport à une situation fictive sans réforme, 19 % des moins de 25 ans étaient concernés par une diminution de leur allocation en janvier 2021 (avec une baisse moyenne de 111 € de leur allocation), et 25 % en octobre (baisse de 135 € en moyenne).

(1) Aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS).

(2) Les ressources comprennent les salaires, les revenus de remplacement (chômage, indemnités journalières...), les revenus du patrimoine...

(3) Le DRM est une base de données administratives qui recense mensuellement les revenus salariés et les revenus de remplacement de l'ensemble de la population.

(4) La période de référence pour l'appréciation des ressources au titre du droit aux aides au logement du mois M correspond à celle allant du 13^e au 2^e mois précédant ce mois de droit (de M-13 à M-2).

(5) Et d'éventuelles indemnités journalières.

(6) Ces données statistiques portent sur le droit et les montants associés un mois donné. Elles peuvent différer des données comptables qui intègrent les régularisations des droits intervenus un mois donné au titre des mois précédents.

(7) Sur la base des droits observés en janvier, avril, juillet et octobre (données observées avec un recul de six semaines par rapport au mois de droit).

De même, pour les salariés, les entrepreneurs ou les travailleurs indépendants, l'impact de la réforme s'accroît entre janvier et octobre. La perception de montants d'aides plus faibles du fait de la réforme est plus fréquente, passant par exemple pour les salariés de 59 % en janvier à 64 % en octobre, avec une baisse moyenne des aides au logement également plus marquée (84 € en janvier contre 102 € en octobre). Ce constat s'explique par des ressources plus souvent croissantes pour ces populations.

(8) La situation fictive « en l'absence de réforme » correspond à la prise en compte des ressources de 2019.

(9) Données observées avec un recul de six semaines par rapport au mois de droit.

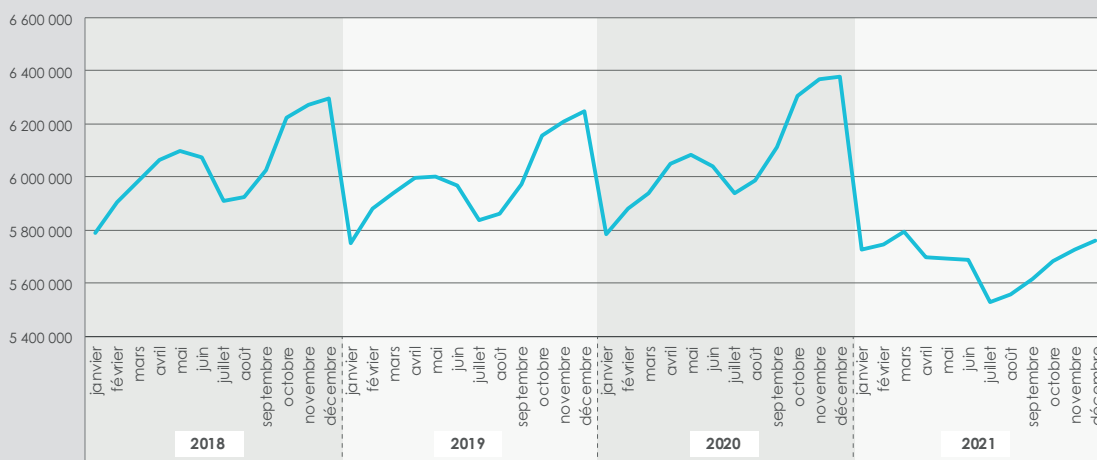
(10) Par exemple, les ressources prises en compte en juillet 2021 correspondent à la période de juin 2020 à mai 2021. Elles sont donc plus éloignées des ressources prises en compte sans la réforme (celles de l'année 2019) que celles retenues pour le calcul du droit au titre du mois de janvier (ressources de décembre 2019 à novembre 2020). Comme les ressources augmentent globalement avec le temps, ce décalage croissant entre les ressources prises en compte avec et sans réforme se traduit par une hausse des allocataires qui voient leurs aides au logement réduites ou supprimées du fait de la réforme. En parallèle, les foyers qui deviennent bénéficiaires ou dont le montant d'allocation croît, toujours par rapport à une situation sans réforme, ont tendance à diminuer.

Impact de la réforme sur le nombre total de bénéficiaires des aides au logement

Dans l'ancien système, les sorties des aides au logement étaient concentrées au mois de janvier lors de l'actualisation annuelle des ressources. Avec l'actualisation trimestrielle des droits, ces sorties interviennent désormais chaque trimestre alors que les entrées varient peu d'un mois à l'autre. Les sorties de janvier continuent néanmoins d'être plus marquées car certaines ressources comme les revenus du patrimoine sont déclarées annuellement. On observe ainsi une baisse du nombre total de foyers bénéficiaires en avril et en juillet 2021. La diminution est particulièrement marquée au début de l'été en raison du départ des étudiants de leur logement pendant les vacances universitaires. En revanche, en octobre, les sorties ne font que limiter la hausse du nombre de foyers allocataires car elles sont largement compensées par les étudiants bénéficiaires à nouveau des aides au logement avec le début de l'année universitaire (graphique).

Enfin, si le nombre de bénéficiaires total des aides au logement a eu tendance à diminuer depuis la mise en place de la réforme (- 4,5 % entre juin 2020 et juin 2021), le montant moyen versé demeure, quant à lui, relativement stable (- 0,5 % sur la même période). Cette stabilité des montants perçus s'explique par les règles inchangées du calcul. À configuration familiale, ressources et logement constants, les aides au logement versées demeurent identiques.

Graphique - Évolution du nombre de foyers allocataires bénéficiaires des aides au logement



Source : données semi-définitives au titre de janvier 2018 à décembre 2021 (Allstat FR2).

Champ : ensemble des foyers allocataires qui ont bénéficié des aides au logement entre janvier 2018 et décembre 2021.