



# Principes et positions de l'UNAF

Réf. : HCV-03-2007

Pôle/Auteur :

HCV/MM

Date de mise à jour :

15 juin 2007

## LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement sont des aides financières publiques destinées à aider les ménages modestes à supporter leurs dépenses logement. Elles sont accordées sous conditions de ressources à ces ménages, afin de leur assurer l'accès au logement dans le secteur locatif social et privé ou en accession à la propriété. Elles tiennent compte du revenu, de la taille du ménage, des loyers et d'un forfait charge.

En 2005 sur la France entière, 13,8 milliards d'euros d'aides au logement ont été versées à 6,1 millions de ménages, soit un total de 12,7 millions de personnes concernées. Sur ce nombre, les allocataires et conjoints d'allocataires représentent 60 %, les enfants à charge représentent 40 %, les autres personnes sont, soit des ascendants, soit des grands enfants, comme les handicapés qui restent à la charge de leurs parents. Sur l'ensemble des bénéficiaires des aides personnelles au logement, les locataires représentent 82 % des ménages, les accédants à la propriété 10 %, et les résidents en foyers représentent les 8 % restant.

L'origine des aides personnelles au logement remonte à 1948, avec la création de l'allocation logement familiale. Cette allocation présentait une double caractéristique, puisqu'elle dépendait à la fois de la composition familiale et des capacités contributives des ménages.

Dans les années 60, un débat sur l'intervention publique se développe sur la légitimité de l'intervention de l'Etat et sur son efficacité sociale. La question s'est posée de savoir si l'aide publique, et notamment les aides personnelles, bénéficiaient vraiment à ceux qui en avaient le plus besoin et notamment aux populations les plus faibles. Le seul caractère familial de l'allocation logement est remis en cause.

C'est alors qu'est créée, en 1971, l'Allocation logement sociale (ALS) afin d'aider des catégories de personnes à revenus modestes, autres que les familles, à se loger ; c'est-à-dire : les jeunes travailleurs de moins de 25 ans,

les personnes âgées et les personnes handicapées. Le barème de calcul de l'ALS est structurellement identique à celui de l'ALF.

En 1972 apparaît la notion de taux d'effort, l'introduction dans le calcul des aides d'un paramètre supplémentaire destiné à prendre en compte les charges de logement.

En 1977, de nombreuses réflexions conduisent à une réforme du financement du logement : la réforme « Barre » caractérisée par :

- l'encouragement à l'accession à la propriété ;
- la réduction de l'aide à la pierre ;
- l'augmentation des aides à la personne.

Cette réforme visait à donner une dominante forte aux aides personnelles dans la politique du logement, en faisant basculer la politique du logement d'un rapport de 2/3 d'aides à la pierre, 1/3 d'aides à la personne, dans une proportion inverse.

Cette importante réforme a donné lieu à la création de l'Aide personnalisée au logement (APL) plus solvabilisatrice que les aides existantes (ALF et ALS) afin de compenser la baisse de l'aide à la pierre. L'APL est alors devenue la pièce centrale de la politique du logement.

En 1990 est votée la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement. Le bénéfice de l'ALS est étendu à l'ensemble de la population sous seule condition de ressources et notamment aux étudiants. C'est ce que l'on a appelé le bouclage des aides à la personne qui a été réalisé entre 1991 et 1993.

En 1997, le Gouvernement décide d'engager une réforme d'ensemble de ces aides visant à la simplification, à la lisibilité et à l'efficacité.

La réforme a consisté à mettre en place un barème unique pour l'APL en secteur locatif. La nouvelle APL a été établie à un niveau intermédiaire entre l'APL1 et l'APL2.

Dans la continuité, une nouvelle réforme est réalisée en 2001-2002, et comprend 2 mesures phares :

- le maintien de l'aide à un niveau maximal jusqu'à un niveau de revenu équivalent au RMI, quelle que soit la nature des revenus. L'aide décroît ensuite de façon linéaire au fur et à mesure de l'augmentation des revenus ;
- un barème unique en secteur locatif (hors logements foyers) pour l'ALF, l'ALS et l'APL. Ainsi, à situation familiale identique, les ménages ayant des revenus et des dépenses logement équivalents, bénéficient de la même aide.

La loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007, fixe la date de revalorisation des aides personnelles au logement au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année et indexe celle-ci (loyer et forfait de charges) sur l'évolution du nouvel indice de référence des loyers (IRL).

---

## RAPPEL DES GRANDS PRINCIPES QUI FONDENT LES POSITIONS DE L'UNAF

---

L'UNAF a toujours été considérée comme un acteur incontournable dans la mise en place des aides personnelles au logement et de leur évolution.

Dès 1948, l'UNAF engage plusieurs initiatives afin que soit créée une allocation de logement pour toutes les familles. A chaque évolution du dispositif et à chaque réforme, l'UNAF a toujours été consultée directement par les ministères et également largement écoutée dans ses apports au sein du Conseil économique et social, au Conseil national de l'habitat et à la CNAF.

L'UNAF a toujours considéré que le logement était au centre de tout projet de vie familial. Ainsi, les différentes Conférences de la famille, quel que soit le thème, ont toujours réservé une place importante à ce sujet.

La Conférence de la famille de 1997 est à l'origine de la réforme du barème unique de l'APL en secteur locatif et l'UNAF a négocié

un niveau solvabilisateur le plus haut possible pour les familles. A la Conférence de la famille de 1999, l'UNAF a obtenu l'extension de 20 à 21 ans de l'âge limite pour la prise en compte des enfants dans le calcul des aides au logement et l'engagement d'une réflexion visant à l'harmonisation et l'amélioration des aides personnelles au logement. Cette réflexion a donné lieu à des décisions lors de la Conférence de la famille de 2000 qui ont abouti à l'importante réforme du barème unique en secteur locatif conduite en 2001-2002.

Les positions de l'UNAF concernant les aides personnelles au logement s'articulent autour de grands principes constants qui ont toujours inspiré les combats que l'UNAF a menés au cours de ces différentes évolutions.

Les aides personnelles au logement constituent l'élément essentiel de solvabilisation des familles et donc un élément fondamental de la politique familiale.

Depuis l'origine, l'UNAF défend la prise en compte de la dimension familiale dans le calcul des aides.

Elles contribuent à stabiliser le système et à prévenir les risques d'expulsions par leur aspect « rassurantiel », autant pour les familles que pour les bailleurs. A ce titre, l'UNAF a toujours veillé à ce que le taux d'effort des familles soit supportable par la défense du rôle solvabilisateur de ces aides. A cet effet, l'UNAF a toujours défendu le principe d'une actualisation annuelle à date fixe qui suive l'évolution de l'augmentation des loyers et des charges réelles.

Pour l'UNAF, l'aide doit être versée dès le 1<sup>er</sup> euro et dès le 1<sup>er</sup> mois d'entrée dans le logement.

Les aides personnelles, par leur redistributivité et leur réactivité, sont un dispositif qui assure l'effectivité pour de nombreuses familles du droit au logement. En s'adaptant pour chaque type de ménage à un niveau compatible avec son revenu et sa taille, elles permettent, non seulement l'accès au logement, mais aussi la pérennité dans le logement, avec un rôle de « filet de protection » contre les accidents de la vie. Elles sont aussi un gage de décence et de qualité du logement. Pour cela, il est primordial que ces aides restent des aides spécifiques dédiées au logement, de la responsabilité de l'Etat dans le cadre de la solidarité nationale.

Les aides personnelles doivent participer à la mixité sociale et sociétale dans le logement. Par leur nature, elles permettent à chacun l'accès au logement locatif social ou privé, mais aussi l'accession sociale à la propriété. Elles doivent permettre aussi une meilleure répartition spatiale et un accompagnement à la décision de mobilité résidentielle.

Les prochains chantiers de l'UNAF à conduire :

- Le rétablissement du versement du premier et du dernier mois des aides personnelles ;
- Le versement dès le 1<sup>er</sup> euro ;
- L'extension de 21 à 25 ans de l'âge limite des enfants ;
- L'évolution du forfait charges pour une meilleure prise en compte des charges réelles ;
- La construction d'un outil d'évaluation de l'effet solvabilisateur des aides personnelles au logement au regard du taux d'effort des familles.

## SOURCES

- ❑ Conférences de la famille (1997, 1999, 2000),
- ❑ Assemblée générale de Marseille 2003,
- ❑ Bureau de l'UNAF (9 février 2005
- ❑ Les interventions à la tribune du Congrès annuel des HLM,
- ❑ Les interventions au Conseil national de l'Habitat,
- ❑ Les interventions à la CNAF,
- ❑ Communiqués de presse.

## MOTS-CLÉS

- ❑ Aides personnelles au logement
- ❑ Solvabilisation
- ❑ Taux d'effort
- ❑ Accès au logement
- ❑ ALF, ALS, APL
- ❑ Loyers, charges