

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET GÉNÉRAL  
MISSION INTERMINISTÉRIELLE  
RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES  
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT  
DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2020

## AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT



PROGRAMME 109

---

**AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT**

---

**Aide à l'accès au logement**

---

Programme n° 109 | BILAN STRATÉGIQUE

## BILAN STRATÉGIQUE DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

### Stéphanie DUPUY-LYON

*Directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature*

Responsable du programme n° 109 : Aide à l'accès au logement

Le programme « Aide à l'accès au logement » finance les aides accordées directement ou indirectement aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Le programme a consacré en 2020 13,9 milliards d'euros de crédits budgétaires à cette politique publique. Son financement global se compose, outre la contribution budgétaire de l'État, d'une participation des employeurs et des aides des collectivités territoriales en faveur de l'accès et du maintien dans leur logement des ménages.

En aidant les ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses et en les accompagnant dans leurs démarches pour l'accès au logement, ce programme participe notamment à la mise en œuvre du droit au logement prévu par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (DALO).

Le programme « Aide à l'accès au logement » est organisé en deux axes.

**Le premier axe des aides dites « à la personne » vient soutenir les ménages aux ressources les plus modestes. Ces aides constituent le principal poste budgétaire de la politique du logement et permettent de** réduire sensiblement le reste à charge des dépenses de logement des ménages, qu'ils soient locataires du parc privé ou social, ou, de façon résiduelle, accédants à la propriété.

Ces aides au logement jouent un rôle social majeur. Elles permettent la prévention des expulsions locatives, puisqu'elles contribuent à la solvabilisation du ménage et peuvent être maintenues pour les allocataires « de bonne foi » en cas d'impayés. Par ailleurs, conformément à l'objectif de lutte contre les marchands de sommeil, un dispositif de conservation des allocations de logement par les CAF vise à inciter les bailleurs de logements non décents à effectuer les travaux nécessaires à leur mise en conformité.

Les aides personnelles au logement se sont élevées en 2020 à plus de 16,6 milliards d'euros (hors frais de gestion), soit une légère diminution de 44 millions d'euros par rapport à 2019, et ont bénéficié à plus de 6 millions de ménages. Le financement de cette politique s'appuie sur le fonds national des aides au logement (FNAL) qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, concentre l'ensemble du financement des aides au logement : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'allocation de logement à caractère familial (ALF).

Le FNAL a bénéficié en recettes de cotisations des employeurs, du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières, d'une fraction de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB), ainsi qu'une contribution à hauteur de 500 millions d'euros d'Action Logement. Une contribution en crédits budgétaires de l'État s'ajoute à ces participations et vient équilibrer le compte de gestion du FNAL. En 2020, cette subvention d'équilibre versée par l'État s'est élevée à 13,88 milliards d'euros, soit près de 82 % du montant total des prestations d'aides au logement (frais de gestion inclus, à hauteur de 2 % du montant des aides).

Les aides au logement participent de manière substantielle à l'objectif gouvernemental d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en faveur de la politique du logement. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2018 a prévu la création d'une réduction de loyer de solidarité dans le parc social. Celle-ci a permis d'abaisser le montant des aides personnalisées au logement, pour les bénéficiaires de la réduction de loyer de solidarité, à hauteur de 98 % de la réduction de loyer. Elle a ainsi généré une baisse sensible de la dépense publique relative aux APL (1 300 M€ en 2020), en permettant aux allocataires de bénéficier d'une baisse du loyer restant à leur charge. En contrepartie de cet effort financier porté par les bailleurs sociaux, des mesures d'accompagnement par l'État, la Banque des territoires et Action logement ont été mises en place en leur faveur, assorties, dans le pacte productif conclu avec l'ensemble du secteur, d'objectifs élevés en matière de production et de rénovation de logements sociaux.

Le niveau des dépenses relatives aux APL tient également compte de différentes mesures d'ajustement de la dépense prises depuis 2017, en particulier la revalorisation forfaitaire à 0,3 % des paramètres de différentes prestations sociales votée dans la loi de finances pour 2020.

Dans une perspective de rendre le versement des APL plus efficace et de le rapprocher de la situation actuelle des allocataires, le Gouvernement a lancé un chantier pour calculer les droits « en temps réel », sur la base des revenus contemporains des ménages, en lieu et place des données fiscales ayant deux ans d'ancienneté. Cette actualisation des ressources prises en compte pour calculer les APL permettra de déterminer de façon plus juste le montant d'aide à verser au bénéficiaire, en s'adaptant de manière réactive – tous les trimestres – à l'évolution de ses ressources.

La loi de finances initiale pour 2020 prévoyait une mise en œuvre de cette réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2020, mais elle a dû être reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'entrée en vigueur initiale au 1<sup>er</sup> janvier 2020 a été décalée au 1<sup>er</sup> avril 2020, pour des raisons techniques d'adaptation des systèmes informatiques des CAF. Puis, dans le contexte de l'épidémie de la COVID19, le Gouvernement a pris la décision de décaler une nouvelle fois la réforme, pour une mise en œuvre effective au 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui est bien intervenue à la date prévue.

**Le second axe du programme « Aide à l'accès au logement » est une politique de solidarité pour l'accès au logement décent. Cette politique s'appuie sur la cohérence d'action et la mobilisation de tous les acteurs du secteur.**

À travers cette politique publique, l'État veille à la cohérence de ses actions en matière d'accès au logement et à leur bonne articulation avec celles des collectivités locales et des autres acteurs du secteur.

À cet égard, l'effectivité du droit au logement repose notamment sur le bon fonctionnement des outils que l'État est chargé, conjointement avec les conseils départementaux, de mettre en œuvre, tels que les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ces plans visent à coordonner l'action des pouvoirs publics et des acteurs du logement – notamment ceux intervenant dans le cadre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement, en vue de permettre l'accès au logement de ces ménages (développement de l'offre à bas loyers et politiques d'attribution) et leur maintien dans le logement (prévention des expulsions).

Par ailleurs, l'État apporte son soutien au fonctionnement des associations qui, principalement au niveau local, accompagnent les ménages dans leurs démarches relatives au logement. L'État contribue ainsi au fonctionnement des agences d'information sur le logement (ADIL) et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). La mission essentielle des ADIL et de l'ANIL consiste à informer le public sur toute question touchant au logement et à l'habitat. Le réseau compte 79 ADIL qui couvrent 85 départements au 31 décembre 2020. Parallèlement à leur activité de conseil au public, les ADIL organisent directement ou participent à des opérations de communication sur l'actualité du logement et les différents domaines relevant de leur compétence, en direction des particuliers, des professionnels ou des relais d'information, tels les travailleurs sociaux ou les associations.

Enfin, jusqu'au 31 décembre 2021, l'État participe à la mise en place de dispositifs publics de garantie des risques locatifs (GRL) afin de faciliter l'accès au logement aux personnes dont le taux d'effort pour le paiement du loyer est supérieur aux critères retenus par les bailleurs privés. Ces dispositifs permettent ainsi à ces personnes d'accéder au logement privé qui, sans eux, leur serait refusé. Ils ont été mis en extinction à compter de 2016 et l'instauration concertée d'un nouveau dispositif de sécurisation VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi), entièrement porté et financé par Action Logement, dans le cadre de la convention quinquennale signée avec l'État. La montée en puissance dynamique de VISALE a permis de mettre la GRL en extinction ; toutefois l'État continue à assurer le financement des contrats en cours, jusqu'à fin 2021.

La mise en œuvre des actions spécifiques au programme est assurée par :

- les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole, qui assurent le versement des aides personnelles au logement. Ces caisses jouent également un rôle majeur dans la prévention des expulsions, le traitement des impayés et la lutte contre la non-décence des logements ;
- l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), qui assure la mise en œuvre et le suivi de la GRL et de Visale. L'APAGL est gérée paritairement par les représentants des confédérations syndicales de salariés et patronales d'Action Logement ;
- des associations, qui participent à la mise en œuvre, au plan national comme au plan local, de la politique du logement en faveur des personnes en difficulté d'insertion (renforcement de la gouvernance par la représentation des locataires, médiation, information des ménages, prévention ou règlement des conflits entre bailleurs et locataires...).

## RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

**OBJECTIF 1****Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement**

## INDICATEUR 1.1

Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc

---

**Aide à l'accès au logement**

---

Programme n° 109 | OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

## OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

## OBJECTIF

## 1 – Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement

## INDICATEUR mission

## 1.1 – Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2020 Réalisation	2020 Cible PAP 2020
Personnes seules sans enfant	%	25	24,5	25	25,4	Non déterminé	25
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	17,7	17	17,7	18,2	Non déterminé	17,7
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	15,3	14,7	15,3	15,7	Non déterminé	15,3
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	8,2	7,9	8,2	8,5	Non déterminé	8,2
Couples sans enfant	%	20,8	20,4	20,8	21,2	Non déterminé	20,8
Couples avec 1 enfant	%	17,3	16,7	17,3	17,8	Non déterminé	17,3
Couples avec 2 enfants	%	16,4	15,6	16,4	16,9	Non déterminé	16,4
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,1	11,5	12,1	12,5	Non déterminé	12,1
Total (toute composition familiale)	%	18,7	18,2	18,7	18,9	Non déterminé	18,7
Locatif public	%	11,6	11,4	11,6	11,9	Non déterminé	11,6
Locatif privé	%	25,6	25,2	25,6	25,9	Non déterminé	25,6
Accession à la propriété	%	24,6	23,9	24,6	25,2	Non déterminé	24,6
Total	%	18,7	18,2	18,7	18,9	Non déterminé	18,7

## Commentaires techniques

## Précisions méthodologiques

Source :

CNAF – ALLSTAT FR6 au titre de décembre 2019 ; prévisions DGALN/DHUP

Mode de calcul : Le taux d'effort net (TEN) représente la part du revenu des allocataires effectivement consacrée à la dépense de logement une fois prises en compte les aides personnelles au logement. Il est calculé selon le ratio suivant :

- Numérateur : somme du loyer, de la RLS et des charges forfaitaires ou de la mensualité d'emprunt minorées de l'aide au logement
- Dénominateur : revenu hors aides au logement

Les charges retenues pour le calcul sont les charges forfaitaires utilisées dans le barème des aides personnelles au logement. Le revenu pris en compte est le revenu brut annuel du foyer (sur l'année N-2) augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement). **Le périmètre concerné est celui des ménages du parc locatif ou en accession à la propriété percevant une aide personnelle au logement.** Sont exclus du champ de calcul :

- les étudiants ne percevant qu'une prestation de logement ;
- les allocataires ou conjoints âgés de 65 ans ou plus ;
- les bénéficiaires d'AAH en maison d'accueil spécialisée ;
- les allocataires hospitalisés ou incarcérés ;
- les foyers logement, Crous, maisons de retraite et centres de long séjour qui présentent des caractéristiques particulières.



L'indicateur ci-dessus permet non seulement de refléter les effets des actualisations des différents facteurs pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement, mais aussi de refléter les évolutions conjuguées des loyers et des ressources allocataires. Les aides personnelles au logement ont pour finalité de diminuer les dépenses de logement (loyers + charges locatives ou mensualités d'emprunt) des ménages disposant de revenus modestes. Il importe donc, au travers de cet indicateur, de pouvoir mesurer leur impact en calculant le taux d'effort consenti par les ménages, après versement des aides. Un taux d'effort peu élevé et stable dans le temps (voire en diminution) traduit une efficacité pérenne des aides personnelles.

## ANALYSE DES RÉSULTATS

Les valeurs des indicateurs pour 2020 sont issues des données au 31/12/2020 de la CNAF en cours de traitement, et ne seront disponibles qu'en juillet 2021. Les commentaires ci-dessous concernent les données 2019 figurant dans le tableau ci-dessus.

Après perception des allocations logement, les ménages allocataires consacrent en moyenne 18,2 % de leur revenu hors aides au paiement du loyer et des charges. Ce taux d'effort net médian diminue lorsque la taille du ménage augmente : pour chaque type de famille (couple ou non), l'effort net des ménages décroît avec le nombre d'enfants. Par exemple, en 2019, le taux d'effort net médian s'élève à 24,5 % pour une personne isolée et à 7,9 % pour les familles monoparentales avec 3 enfants ou plus.

Les allocations logement conduisent à une forte baisse du taux d'effort médian qui passe, sur l'ensemble des ménages percevant une allocation, de 37,7 % (taux brut) à 18,2 % (taux net), soit une diminution de 51,9 %. La réduction, en valeur relative, est plus forte pour les familles monoparentales, et tend à s'accroître avec le nombre d'enfants.

La contribution des aides au logement à la réduction du taux d'effort est plus élevée pour les familles monoparentales que pour les couples avec enfants. Cela s'explique par le fait que les barèmes de loyers plafonds et de charges sont identiques pour les familles monoparentales et pour les couples dès lors qu'un ou plusieurs enfants sont présents dans le ménage. En outre, les familles monoparentales, du fait de ressources moins élevées ou d'un accès plus large au parc de logements publics, s'acquittent de loyers moins élevés que les couples, ce qui se traduit par une plus forte diminution de leur taux d'effort médian.

Dans le parc locatif privé, après déduction de l'aide au logement, le reste de loyer à payer représente près du quart du budget (25,2 %), prestations familiales incluses. Il est plus de deux fois plus élevé que dans le parc public (11,4 %).

Cet écart traduit essentiellement des loyers nettement plus élevés dans le secteur privé non compensés par le barème des aides au logement. En effet, au-delà d'un certain seuil de loyer, dont le barème dépend de la zone géographique (trois zones différentes sur l'ensemble du territoire) et de la configuration familiale, l'aide au logement n'est plus calculée à partir du loyer réellement acquitté mais à partir de ce seuil (loyer plafond). En moyenne, plus de trois foyers allocataires sur quatre s'acquittent d'un loyer supérieur au montant plafonné, avec une répartition inégale selon le type de parc. Dans le parc social, un peu plus d'un foyer allocataire sur deux paie un loyer supérieur au montant plafonné. Dans le parc privé, près de 9 foyers sur 10 sont dans cette situation.



## PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

## 2020 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

## 2020 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2020</i> <i>Consommation 2020</i>				
01 – Aides personnelles	4 478 576	12 028 350 337 13 880 110 751	<b>12 028 350 337</b> <b>13 884 589 327</b>	12 028 350 337
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		8 400 000 8 264 433	<b>8 400 000</b> <b>8 264 433</b>	8 400 000
03 – Sécurisation des risques locatifs		2 100 000 627 185	<b>2 100 000</b> <b>627 185</b>	2 100 000
<b>Total des AE prévues en LFI</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		+1 854 749 413 (hors titre 2)	+1 854 749 413	
Total des AE ouvertes		13 893 599 750 (hors titre 2)	13 893 599 750	
<b>Total des AE consommées</b>	<b>4 478 576</b>	<b>13 889 002 369</b>	<b>13 893 480 945</b>	

## 2020 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2020</i> <i>Consommation 2020</i>				
01 – Aides personnelles	4 478 576	12 028 350 337 13 880 110 751	<b>12 028 350 337</b> <b>13 884 589 327</b>	12 028 350 337
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		8 400 000 8 264 433	<b>8 400 000</b> <b>8 264 433</b>	8 400 000
03 – Sécurisation des risques locatifs		2 100 000 627 185	<b>2 100 000</b> <b>627 185</b>	2 100 000
<b>Total des CP prévus en LFI</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		+1 854 749 413 (hors titre 2)	+1 854 749 413	
Total des CP ouverts		13 893 599 750 (hors titre 2)	13 893 599 750	
<b>Total des CP consommés</b>	<b>4 478 576</b>	<b>13 889 002 369</b>	<b>13 893 480 945</b>	

## 2019 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

## 2019 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
	<i>Prévision LFI 2019</i> Consommation 2019		
01 – Aides personnelles	13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317	<b>13 429 134 317</b> <b>14 058 952 975</b>
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 317 400 7 982 577	8 317 400	<b>8 317 400</b> <b>7 982 577</b>
03 – Sécurisation des risques locatifs	5 100 000 2 603 450	5 100 000	<b>5 100 000</b> <b>2 603 450</b>
<b>Total des AE prévues en LFI</b>	<b>13 442 551 717</b>	<b>13 442 551 717</b>	<b>13 442 551 717</b>
<b>Total des AE consommées</b>	<b>14 069 539 002</b>		<b>14 069 539 002</b>

## 2019 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
	<i>Prévision LFI 2019</i> Consommation 2019		
01 – Aides personnelles	13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317	<b>13 429 134 317</b> <b>14 058 952 975</b>
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 317 400 7 982 577	8 317 400	<b>8 317 400</b> <b>7 982 577</b>
03 – Sécurisation des risques locatifs	5 100 000 2 603 450	5 100 000	<b>5 100 000</b> <b>2 603 450</b>
<b>Total des CP prévus en LFI</b>	<b>13 442 551 717</b>	<b>13 442 551 717</b>	<b>13 442 551 717</b>
<b>Total des CP consommés</b>	<b>14 069 539 002</b>		<b>14 069 539 002</b>

## PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2019	Ouvertes en LFI pour 2020	Consommées* en 2020	Consommés* en 2019	Ouverts en LFI pour 2020	Consommés* en 2020
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	0	0	4 478 576	0	0	4 478 576
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	0	0	4 478 576	0	0	4 478 576
Titre 6 – Dépenses d'intervention	14 069 539 002	12 038 850 337	13 889 002 369	14 069 539 002	12 038 850 337	13 889 002 369
Transferts aux ménages	14 058 952 975	12 028 350 337	13 880 110 751	14 058 952 975	12 028 350 337	13 880 110 751
Transferts aux entreprises	2 603 450	2 100 000	627 185	2 603 450	2 100 000	627 185
Transferts aux autres collectivités	7 982 577	8 400 000	8 264 433	7 982 577	8 400 000	8 264 433
<b>Total hors FdC et AdP</b>		<b>12 038 850 337</b>			<b>12 038 850 337</b>	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+1 854 749 413			+1 854 749 413	
<b>Total*</b>	<b>14 069 539 002</b>	<b>13 893 599 750</b>	<b>13 893 480 945</b>	<b>14 069 539 002</b>	<b>13 893 599 750</b>	<b>13 893 480 945</b>

\* y.c. FdC et AdP

**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

**RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS****LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES**

Date de signature	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
30/11/2020		1 854 749 413		1 854 749 413				
<b>Total</b>		<b>1 854 749 413</b>		<b>1 854 749 413</b>				

**TOTAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS (Y.C. FDC ET ADP)**

	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
<b>Total général</b>		<b>1 854 749 413</b>		<b>1 854 749 413</b>				

## ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

**Avertissement**

Le niveau de fiabilité des chiffrages de dépenses fiscales dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l'impôt qui serait dû en l'absence des dépenses fiscales considérées. Par ailleurs, les chiffrages des dépenses fiscales ne peuvent intégrer ni les modifications des comportements fiscaux des contribuables qu'elles induisent, ni les interactions entre dépenses fiscales.

Le chiffrage initial pour 2020 a été réalisé sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2020. Dès lors, le chiffrage actualisé peut différer de celui-ci, notamment lorsqu'il tient compte d'aménagements intervenus depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2020.

Les dépenses fiscales ont été associées à ce programme conformément aux finalités poursuivies par ce dernier.

« ε » : coût inférieur à 0,5 million d'euros ; « - » : dépense fiscale supprimée ou non encore créée ; « nc » : non chiffrable.

Le « Coût total des dépenses fiscales » constitue une somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques (cf. caractéristique « Fiabilité » indiquée pour chaque dépense fiscale). Il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 million d'euros (« ε »). La portée du total s'avère toutefois limitée en raison des interactions éventuelles entre dépenses fiscales. Il n'est donc indiqué qu'à titre d'ordre de grandeur et ne saurait être considéré comme une véritable sommation des dépenses fiscales du programme.

**DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT (1)**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage définitif 2019	Chiffrage initial 2020	Chiffrage actualisé 2020
120201	<b>Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement</b> Traitements, salaires, pensions et rentes viagères <i>Bénéficiaires 2018 : 5134000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1971 - Dernière modification : 1988 - Dernière incidence budgétaire : dépense fiscale non bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non bornée - code général des impôts : 81-2° bis</i>	59	60	58
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>		<b>59</b>	<b>60</b>	<b>58</b>

**DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPÔTS LOCAUX PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT (1)**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux contribuant au programme de manière principale		Chiffrage définitif 2019	Chiffrage initial 2020	Chiffrage actualisé 2020
070203	<b>Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU</b> Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2018 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2020 - Dernière incidence budgétaire : 2020 - Fin du fait générateur : 2020 - code général des impôts : 1414-V</i>	28	41	14
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>		<b>28</b>	<b>41</b>	<b>14</b>

**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

**DÉPENSES FISCALES SUBSIDIAIRES SUR IMPÔTS LOCAUX PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT (1)**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux contribuant au programme de manière subsidiaire		Chiffre définitif 2019	Chiffre initial 2020	Chiffre actualisé 2020
070203	<b>Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU</b> Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2018 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2020 - Dernière incidence budgétaire : 2020 - Fin du fait générateur : 2020 - code général des impôts : 1414-V</i>	28	41	14
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>		<b>28</b>	<b>41</b>	<b>14</b>





## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

## ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action  <i>Prévision LFI Consommation</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP
01 – Aides personnelles		12 028 350 337 13 884 589 327	12 028 350 337 13 884 589 327		12 028 350 337 13 884 589 327	12 028 350 337 13 884 589 327
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		8 400 000 8 264 433	8 400 000 8 264 433		8 400 000 8 264 433	8 400 000 8 264 433
03 – Sécurisation des risques locatifs		2 100 000 627 185	2 100 000 627 185		2 100 000 627 185	2 100 000 627 185
<b>Total des crédits prévus en LFI *</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+1 854 749 413	+1 854 749 413		+1 854 749 413	+1 854 749 413
Total des crédits ouverts	0	13 893 599 750	13 893 599 750	0	13 893 599 750	13 893 599 750
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>0</b>	<b>13 893 480 945</b>	<b>13 893 480 945</b>	<b>0</b>	<b>13 893 480 945</b>	<b>13 893 480 945</b>
Crédits ouverts - crédits consommés		+118 805	+118 805		+118 805	+118 805

\* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

## PASSAGE DU PLF À LA LFI

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
PLF	0	12 038 850 337	12 038 850 337	0	12 038 850 337	12 038 850 337
Amendements	0	0	0	0	0	0
<b>LFI</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 038 850 337</b>

## JUSTIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

La loi de finances rectificative a majoré les crédits du programme 109 de 1 854 749 413 € en AE et en CP, avec pour objectif d'assurer l'équilibre du FNAL en 2020.

## ■ RÉSERVE DE PRÉCAUTION ET FONGIBILITÉ

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
Mise en réserve initiale	0	60 194 252	60 194 252	0	60 194 252	60 194 252
Surgels	0	0	0	0	0	0
Dégels	0	0	0	0	0	0
<b>Réserve disponible avant mise en place du schéma de fin de gestion (LFR de fin d'année)</b>	<b>0</b>	<b>60 194 252</b>	<b>60 194 252</b>	<b>0</b>	<b>60 194 252</b>	<b>60 194 252</b>

**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

DÉPENSES PLURIANNUELLES

---

### SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (HORS TITRE 2)

AE 2020	CP 2020
AE ouvertes en 2020 * (E1) <b>13 893 599 750</b>	CP ouverts en 2020 * (P1) <b>13 893 599 750</b>
AE engagées en 2020 (E2) <b>13 893 480 945</b>	CP consommés en 2020 (P2) <b>13 893 480 945</b>
AE affectées non engagées au 31/12/2020 (E3) <b>0</b>	dont CP consommés en 2020 sur engagements antérieurs à 2020 (P3 = P2 - P4) <b>0</b>
AE non affectées non engagées au 31/12/2020 (E4 = E1 - E2 - E3) <b>118 805</b>	dont CP consommés en 2020 sur engagements 2020 (P4) <b>13 893 480 945</b>

#### RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2019 brut (R1) <b>0</b>					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2019 (R2) <b>0</b>					
<b>Engagements ≤ 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2019 net (R3 = R1 + R2) <b>0</b></b>	–	CP consommés en 2020 sur engagements antérieurs à 2020 (P3 = P2 - P4) <b>0</b>	=	Engagements ≤ 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2020 (R4 = R3 - P3) <b>0</b>	
AE engagées en 2020 (E2) <b>13 893 480 945</b>	–	CP consommés en 2020 sur engagements 2020 (P4) <b>13 893 480 945</b>	=	Engagements 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 (R5 = E2 - P4) <b>0</b>	
				<b>Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020 (R6 = R4 + R5) <b>0</b></b>	
					Estimation des CP 2021 sur engagements non couverts au 31/12/2020 (P5) <b>0</b>
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2021 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2020 (P6 = R6 - P5) <b>0</b>

NB : les montants ci-dessus correspondent uniquement aux crédits hors titre 2

\* LFI 2020 + reports 2019 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## JUSTIFICATION PAR ACTION

**ACTION****01 – Aides personnelles**

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
<i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i>						
<i>Réalisation</i>						
01 – Aides personnelles		12 028 350 337 13 884 589 327	<b>12 028 350 337</b> <b>13 884 589 327</b>		12 028 350 337 13 884 589 327	<b>12 028 350 337</b> <b>13 884 589 327</b>

## ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		4 478 576		4 478 576
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		4 478 576		4 478 576
Titre 6 : Dépenses d'intervention	12 028 350 337	13 880 110 751	12 028 350 337	13 880 110 751
Transferts aux ménages	12 028 350 337	13 880 110 751	12 028 350 337	13 880 110 751
<b>Total</b>	<b>12 028 350 337</b>	<b>13 884 589 327</b>	<b>12 028 350 337</b>	<b>13 884 589 327</b>

**Contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (catégorie 61 – transferts aux ménages)**

Le tableau ci-après compare l'exécution provisoire 2020 à l'exécution 2019, concernant les charges et les ressources du Fonds national d'aide au logement (FNAL), hors régularisations concernant les années antérieures.

En M€	Exécution 2019	Exécution 2020 - chiffres provisoires
<b>Charges du FNAL</b>	<b>16 995</b>	<b>16 950</b>
Prestations aide personnalisée au logement (APL)	7 567	7 291
Prestations allocation de logement sociale (ALS)	5 044	5 341
Prestations allocation de logement familiale (ALF)	4 051	3 986
Frais de gestion	333	332
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>16 990</b>	<b>17 016</b>
Cotisations employeurs	2 772	2 477
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	43
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB)	116	116
Contribution exceptionnelle Action	-	500

Logement		
Subvention d'équilibre de l'Etat (Versements du Programme 109)	14 059	13 880
<b>Evolution de la dette du FNAL</b>	<b>+ 5</b>	<b>-66</b>

### Charges du FNAL :

Les dépenses du FNAL sont en diminution de 45 M€ par rapport à 2019. Cette légère variation des dépenses du FNAL, s'explique d'une part, par des facteurs baissiers tels que la montée en charge de mesures mises en place les années précédentes, et d'autre part, par des facteurs haussiers, tel que le report au 1er janvier 2021 de la modification de la base ressources pour prendre en compte des ressources les plus récentes des allocataires, modérés par la reconduction de la revalorisation forfaitaire à 0,3% des paramètres des APL.

Le rendement de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc public est ainsi évalué et plafonné à 1 300 M€ pour 2020, soit une hausse de 410 M€ par rapport à 2019. Cette hausse du dispositif en 2020 fait suite à un accord avec les partenaires du secteur locatif social, pour poursuivre de manière adaptée aux besoins du secteur les efforts de maîtrise de la dépense publique.

Il convient de noter que cette baisse du montant de l'aide est adossée à une baisse du loyer légèrement plus élevée et a donc un impact net positif sur le taux d'effort des ménages bénéficiaires.

On observe également une progression du rendement de la mise en extinction de l'aide personnelle à l'accession (évaluée à 52 M€ en 2020 contre 35 M€ en 2019).

Par ailleurs, le rendement de la revalorisation forfaitaire à 0,3% des paramètres du barème permettant le calcul des APL est estimé à 258 M€ pour l'année 2020 par rapport à l'indexation habituelle.

L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, a nécessité une ouverture en LFR de 1 855 M€. Cet écart s'explique à titre principal par les reports de mise en œuvre subis par la réforme de la base ressources des APL. La mise en œuvre de cette réforme a été décalée une première fois du 1er janvier au 1er avril pour des raisons liées à des problèmes techniques rencontrés par la CNAF, puis, dans le contexte de l'épidémie du coronavirus et pour faire suite à l'allocation du président de la République aux Français du 16 mars 2020, le Gouvernement a pris la décision de décaler une nouvelle fois la réforme pour une mise en œuvre en janvier 2021. Ce report a entraîné pour 2020 une hausse des charges sur le FNAL, estimée à hauteur du rendement de la mesure prévue en LFI 2020, soit environ 1,2 Md€.

Le reste des écarts par rapport aux prévisions sous-jacentes de la LFI s'expliquent par :

- La baisse du rendement des cotisations employeurs due à la crise sanitaire ;
- La hausse des dépenses des APL due à la crise sanitaire.

### Ressources du FNAL :

Par rapport aux hypothèses sous-jacentes de la LFI, il est à noter :

- une moindre recette de 154 M€ des cotisations employeurs : le PAP 2020 évaluait cette recette à 2 631 M€ ;
- une contribution budgétaire du programme 109 supérieure aux montants votés en LFI. Cette hausse s'explique principalement par l'abondement de 1 855 M€ obtenu en LFR ;
- le montant perçu par le FNAL au titre de la surtaxe sur les plus-values immobilières et de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB), à savoir respectivement 43 M€ et 116,1 M€.

**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

Sur la base des données comptables disponibles en février 2021, le niveau de dette constituée par le FNAL vis-à-vis des organismes payeurs au 31 décembre 2020 est estimé à 243 M€, contre 309 M€ fin 2019, soit une diminution de 66 M€.

L'action 1 porte également, en **dépenses de fonctionnement**, les crédits dédiés à l'assistance à maîtrise d'ouvrage nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des « APL en temps réel », qui se sont élevés à 4 478 576 M€ en 2020.

**ACTION****02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté**

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
<i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i>						
<i>Réalisation</i>						
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		8 400 000 8 264 433	<b>8 400 000</b> <b>8 264 433</b>		8 400 000 8 264 433	<b>8 400 000</b> <b>8 264 433</b>

**ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE**

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 6 : Dépenses d'intervention	8 400 000	8 264 433	8 400 000	8 264 433
Transferts aux autres collectivités	8 400 000	8 264 433	8 400 000	8 264 433
<b>Total</b>	<b>8 400 000</b>	<b>8 264 433</b>	<b>8 400 000</b>	<b>8 264 433</b>

Les crédits de l'action 2 sont destinés, d'une part, à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL), et d'autre part, à d'autres associations qui concourent, sur le plan national, à la mise en œuvre des politiques du logement.

**Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et agences départementales d'information sur le logement (ADIL) (catégorie 64 – transferts aux autres collectivités)**

La dotation consacrée au financement du réseau constitué par l'ANIL et les ADIL s'est élevée, en 2020, à 7,9 M€ en AE et en CP. Un total de 6,7 M€ d'AE et CP a été versé aux 79 ADIL, qui ont pour mission d'apporter aux usagers une information personnalisée, complète, gratuite et neutre sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux du logement. En 2020, la subvention unitaire moyenne s'élève à 85 329 €. L'ANIL a bénéficié, quant à elle, au titre du programme 109 d'un versement d'un montant de 0,7 M€. Elle a par ailleurs également reçu 525 K€ du programme 135 au titre de sa participation aux côtés de l'État à la mise en place des observatoires locaux des loyers.

Le rapport d'activité 2020 de l'ANIL, reprenant le niveau d'activité des ADIL, n'est pas encore disponible. En 2019, les ADIL avaient dispensé 880 000 consultations, majoritairement pour des demandes de conseils relatifs à la location (48,6 %), au titre de l'accession à la propriété (7,6 %), pour des personnes en difficulté (3,8 %) ainsi que dans la perspective de travaux visant notamment l'amélioration énergétique des logements (21 %).

Comme l'ANIL, les ADIL sont, par ailleurs, sollicitées par leurs partenaires, au premier rang desquels les collectivités territoriales, pour assurer des journées d'information ou de formation et pour donner un éclairage d'expert. Lieu d'observation privilégié de la demande et du comportement des ménages, les ADIL collectent de façon permanente toutes les informations leur permettant de réaliser des études ponctuelles sur des aspects particuliers de l'habitat, soit au plan national, soit au plan local. Parallèlement à leur activité de conseil au public, les ADIL organisent directement ou participent à des opérations d'information/formation sur l'actualité du logement et les différents domaines de leur compétence, en direction des particuliers, des professionnels ou des relais d'information, tels les travailleurs sociaux ou les associations.

### Autres associations (catégorie 64 – transferts aux autres collectivités)

Le montant total des subventions que l'État a octroyées en 2020 aux organismes qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement s'est élevé à 843 000 € en AE et en CP.

Ce soutien financier a permis de soutenir :

- les 5 associations représentatives des locataires, pour un montant total de 375 000 €,
- un certain nombre d'associations et de fédérations œuvrant dans le domaine de l'accès au logement (14 en 2020 pour un montant total 468 000 €).

## ACTION

### 03 – Sécurisation des risques locatifs

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
<i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i>						
<i>Réalisation</i>						
03 – Sécurisation des risques locatifs		2 100 000	2 100 000		2 100 000	2 100 000
		627 185	627 185		627 185	627 185

### ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 6 : Dépenses d'intervention	2 100 000	627 185	2 100 000	627 185
Transferts aux entreprises	2 100 000	627 185	2 100 000	627 185
<b>Total</b>	<b>2 100 000</b>	<b>627 185</b>	<b>2 100 000</b>	<b>627 185</b>

### Garantie des risques locatifs

Le financement de la « GRL » (« Pass-GRL » et « GRL2 ») est partagé entre l'État et Action Logement. Ce financement consiste à compenser aux assureurs la « sur-sinistralité » constatée sur les contrats GRL par rapport à des contrats d'assurances loyers impayés de marché.



**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

L'intégralité des compensations dues en année N est versée par Action Logement via le fonds « Garantie universelle des risques locatifs » (GURL) en année N, la part du coût incombant à l'État est quant à elle remboursée en année N+1.

En 2020, le solde des compensations qui s'établit à 627 185 € est inférieur aux montants prévus en LFI (2,1 M€). Ce différentiel de 1,5 M€ s'explique par la nature prudentielle de la budgétisation, étant donné la forte baisse tendancielle des montants indemnisés (63,4 M€ en 2015, 54,4 M€ en 2016, 39,1 M€ en 2017, 5,1 M€ en 2018, 2,6M€ en 2019).

La convention État-Action Logement du 2 décembre 2014 prévoit en effet l'arrêt progressif de la GRL au 1er janvier 2016 et son remplacement par le nouveau dispositif de sécurisation du parc privé VISALE, entièrement financé par Action logement. Ainsi, tout en diminuant progressivement, les dépenses de l'État au titre de la GRL se poursuivent du fait du maintien de la prise en charge par l'État des impayés sur les contrats en cours pendant cinq ans après la réalisation des conventions de distribution de la GRL. Plus aucune dépense à ce titre n'est prévue à compter du 31 décembre 2021.