

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET GÉNÉRAL
PROGRAMME 109
RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT
DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2021

AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT



PROGRAMME 109
Aide à l'accès au logement

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. En 2021, le programme a consacré 12,4 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 viennent 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, accédant à la propriété.

Ces aides au logement jouent également 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 caisses d'allocation familiale et mutuelles agricoles 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 2021 à près de 15,7 milliards d'euros (hors frais de gestion) et ont bénéficié à 6 millions de ménages. Le financement de cette politique s'appuie sur le fonds national des aides au logement (FNAL) qui concentre l'ensemble du financement des aides personnelles 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 1 milliard d'euros d'Action Logement. Une contribution en crédits budgétaires de l'État s'ajoute à ces participations. En 2021, cette subvention versée par l'État s'est élevée à 12,4 milliards d'euros, soit près de 78 % du montant total des aides personnelles au logement (frais de gestion inclus à hauteur de 2 % du montant des aides, soit 16,0 Md€).

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 (près de 1,3 Md€ en 2021), sans que les allocataires ne subissent de hausse 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, qui ont également permis de fixer des objectifs élevés en matière de production et de rénovation de logements sociaux dans le pacte productif conclu avec l'ensemble du secteur.

Le niveau des dépenses relatives aux APL tient également compte de différentes mesures d'ajustement de la dépense prises depuis 2017.

Avec un objectif de rendre le versement des APL plus efficace et de le rapprocher de la situation réelle 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, actualisés tous les trois mois au lieu de tous les ans. Cette actualisation des ressources prises en compte pour calculer les APL, effective depuis le 1^{er} janvier 2021, permet 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. Des mesures de soutien financier aux bénéficiaires ont accompagné cette réforme notamment en direction des étudiants et des ménages qui auraient pu avoir une baisse concomitante de leurs APL et de leurs ressources. En outre, un abattement social a été octroyé aux titulaires d'un contrat de professionnalisation pour un coût en année pleine estimé à 120 M€.

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

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 coordonnent l'action des pouvoirs publics et celle 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 aux associations qui, principalement au niveau local, accompagnent les ménages dans leurs démarches relatives au logement. L'État contribue ainsi au fonctionnement des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) et de l'Association 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 2021. 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, l'État participait jusqu'au 31 décembre 2021 à la mise en place de dispositifs publics de garantie des risques locatifs (GRL) afin de faciliter l'accès au logement des personnes présentant un taux d'effort pour le paiement de leur loyer supérieur aux critères retenus par les bailleurs privés. Ces dispositifs ont été mis en extinction à compter de 2016 compte tenu de 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. Le dispositif a été mis en extinction au cours de la gestion 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 assurait la mise en œuvre de la GRL et suit désormais son extinction ainsi que le déploiement de Visale. L'APAGL est gérée paritairement par les représentants des confédérations syndicales de salariés et patronales d'Action Logement ;

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Bilan stratégique

- 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

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	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision actualisée	2021 Réalisation	2023 Cible PAP 2021
1.1.1 Taux d'effort net médian	%	18,2	18,5	18,7	18,2	20,0 (juin)	18,6
1.1.2 Selon la configuration familiale							
Personnes seules sans enfant	%	24,5	25	25,1	24,7	27,5	25
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	17	17	18	16,7	18,7	17,8
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	14,7	14,6	15,5	14,3	16,5	15,3
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	7,9	7,7	8,3	7,4	8,9	8,2
Couples sans enfant	%	20,4	20,7	21	20,4	23,3	20,9
Couples avec 1 enfant	%	16,7	16,6	17,6	16,3	18,4	17,4
Couples avec 2 enfants	%	15,6	15,5	16,7	15,2	16,8	16,5
Couples avec 3 enfants ou plus	%	11,5	11,3	12,3	11,0	12,4	12,1
1.1.3 Selon le type de parc							
Locatif public	%	11,4	11,5	11,7	11,2	12,9	11,6
Locatif privé	%	25,2	25,7	25,7	25,4	28,5	25,7
Accession à la propriété	%	23,9	24,3	25	24,0	25,4	25

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 réduction de loyer de solidarité (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 des 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

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Objectifs et indicateurs de performance

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.

A noter que jusqu'à présent, les statistiques présentées (réalisation, prévision, cible) concernaient les données du mois de décembre de l'année concernée, consolidées car datant d'au minima 6 mois. De ce fait, elles n'étaient pas disponibles au moment de la production du RAP en février. Afin, d'une part de contourner cette difficulté, d'autre part de prendre un mois plus représentatif de l'année considérée, il est proposé cette année d'observer le taux d'effort des ménages en juin.

Afin d'obtenir des données réalisées pour 2021, le tableau ci-après présente les valeurs du mois de juin de chaque année, qui sont ensuite analysées. Même si la méthode d'élaboration de l'indicateur est la même, le mois de référence est différent. Il s'agit donc d'une rupture de série avec le tableau présenté précédemment.

N.B. : malgré la mise en place de la réforme de « l'APL en temps réel » au 1^{er} janvier 2021, les données présentées pour 2021 se basent encore sur les revenus N-2 (2019) et non les revenus des douze derniers mois actualisés tous les trois mois. Il s'agit donc des revenus avant la crise sanitaire.

	Unité	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Réalisation
1.1.1 Taux d'effort net médian	%	19,8	19,9	20,0
1.1.2 Selon la configuration familiale				
Personnes seules sans enfant	%	27,2	27,7	27,5
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	18,1	17,9	18,7
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	15,9	15,5	16,5
Familles monoparentales avec 3 enfants ou plus	%	8,7	8,4	8,9
Couples sans enfant	%	24,5	24,6	23,3
Couples avec 1 enfant	%	18,5	18,2	18,4
Couples avec 2 enfants	%	17,1	16,6	16,8
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,6	12,1	12,4
1.1.3 Selon le type de parc				
Locatif public	%	12,5	12,4	12,9
Locatif privé	%	28,1	28,5	28,5
Accession à la propriété	%	25,8	25,5	25,4

Source : CNAF – ALLSTAT FR6 au titre de juin 2021

ANALYSE DES RÉSULTATS

Après perception des aides personnelles au logement, les ménages allocataires consacrent en moyenne 20,0 % de leurs revenus 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 2021, le taux d'effort net médian s'élève à 27,5 % pour une personne isolée et à 8,9 % pour les familles monoparentales avec 3 enfants ou plus.

Les aides personnelles au logement conduisent à une forte baisse du taux d'effort médian qui passe, sur l'ensemble des ménages percevant une aide au logement, de 40,4 % (taux brut) à 20,0 % (taux net), soit une diminution de 50,4%. 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 généralement 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 28,5% du budget, prestations familiales incluses. Il est plus de deux fois plus élevé que dans le parc public (12,9 %). 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.

Le mois de juin, à mi-année, correspond à une photographie plus exacte et représentative de l'année en cours. Il est désormais retenu comme référence pour le calcul de cet indicateur. Les taux d'effort nets médians de juin sont sensiblement plus hauts que ceux de décembre (données de décembre jusqu'à 2020, de juin pour 2021). En effet, il y a une décorrélation entre les ressources prises en compte dans le taux d'effort et la situation pour le calcul des droits : avec la réforme de contemporanéisation, les revenus pris en compte pour l'aide sont ceux des douze derniers mois, actualisés trimestriellement, alors que le calcul du taux d'effort repose encore à ce stade sur les données de revenu annuel de deux ans d'ancienneté, en moyenne moins élevé. Cet effet de décalage est d'autant plus prononcé en décembre (ancien indicateur) qu'en juin (nouvel indicateur). Aussi, avant la réforme, les mesures d'abattement et de neutralisation en cas de changement de situation en cours d'année avaient un effet asymétrique croissant sur la base des bénéficiaires et le calcul du taux d'effort entre juin et décembre.

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

Présentation des crédits et des dépenses fiscales

2021 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2021 / 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 2021 Consommation 2021</i>				
01 – Aides personnelles	2 927 310	12 427 000 000 12 426 734 190	12 427 000 000 12 429 661 500	12 427 000 000
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		11 300 000 8 638 500	11 300 000 8 638 500	11 300 000
03 – Sécurisation des risques locatifs		1 000 000	1 000 000 0	1 000 000
Total des AE prévues en LFI	0	12 439 300 000	12 439 300 000	12 439 300 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		-1 000 000 (hors titre 2)	-1 000 000	
Total des AE ouvertes		12 438 300 000 (hors titre 2)	12 438 300 000	
Total des AE consommées	2 927 310	12 435 372 690	12 438 300 000	

2021 / 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 2021 Consommation 2021</i>				
01 – Aides personnelles	2 034 399	12 427 000 000 12 426 734 190	12 427 000 000 12 428 768 588	12 427 000 000
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		11 300 000 8 638 500	11 300 000 8 638 500	11 300 000
03 – Sécurisation des risques locatifs		1 000 000	1 000 000 0	1 000 000
Total des CP prévus en LFI	0	12 439 300 000	12 439 300 000	12 439 300 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		-1 000 000 (hors titre 2)	-1 000 000	
Total des CP ouverts		12 438 300 000 (hors titre 2)	12 438 300 000	
Total des CP consommés	2 034 399	12 435 372 690	12 437 407 088	

2020 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) 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 hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
01 – Aides personnelles	4 478 576	12 028 350 337 13 880 110 751	12 028 350 337	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	8 400 000 8 264 433
03 – Sécurisation des risques locatifs		2 100 000 627 185	2 100 000	2 100 000 627 185
Total des AE prévues en LFI	0	12 038 850 337	12 038 850 337	12 038 850 337
Total des AE consommées	4 478 576	13 889 002 369		13 893 480 945

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 hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
01 – Aides personnelles	4 478 576	12 028 350 337 13 880 110 751	12 028 350 337	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	8 400 000 8 264 433
03 – Sécurisation des risques locatifs		2 100 000 627 185	2 100 000	2 100 000 627 185
Total des CP prévus en LFI	0	12 038 850 337	12 038 850 337	12 038 850 337
Total des CP consommés	4 478 576	13 889 002 369		13 893 480 945

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2020	Ouvertes en 2021	Consommées* en 2021	Consommées* en 2020	Ouverts en 2021	Consommées* en 2021
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	4 478 576	0	2 927 310	4 478 576	0	2 034 399
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 478 576	0	2 927 310	4 478 576	0	2 034 399
Titre 6 – Dépenses d'intervention	13 889 002 369	12 439 300 000	12 435 372 690	13 889 002 369	12 439 300 000	12 435 372 690
Transferts aux ménages	13 880 110 751	12 427 000 000	12 426 734 190	13 880 110 751	12 427 000 000	12 426 734 190
Transferts aux entreprises	627 185	1 000 000	0	627 185	1 000 000	0
Transferts aux autres collectivités	8 264 433	11 300 000	8 638 500	8 264 433	11 300 000	8 638 500
Total hors FdC et AdP		12 439 300 000			12 439 300 000	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		-1 000 000			-1 000 000	

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2020	Ouvertes en 2021	Consommées* en 2021	Consommés* en 2020	Ouverts en 2021	Consommés* en 2021
Total*	13 893 480 945	12 438 300 000	12 438 300 000	13 893 480 945	12 438 300 000	12 437 407 088

* y.c. FdC et AdP

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

DÉCRETS DE TRANSFERT

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
28/06/2021						1 000 000		1 000 000
Total						1 000 000		1 000 000

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
Total général						1 000 000		1 000 000

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 2021 a été réalisé sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021. 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 2021.

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 2020	Chiffrage initial 2021	Chiffrage actualisé 2021
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement Traitements, salaires, pensions et rentes viagères <i>Bénéficiaires 2019 : 5172000 Ménages - 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	58	59
Total		59	58	59

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 2020	Chiffrage initial 2021	Chiffrage actualisé 2021
070203	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2019 : 121000 Ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2019 - Dernière incidence budgétaire : 2020 - Fin du fait générateur : 2020 - code général des impôts : 1414-V</i>	14	-	-
Total		14		

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		Chiffrage définitif 2020	Chiffrage initial 2021	Chiffrage actualisé 2021
070203	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2019 : 121.000 Ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2019 - Dernière incidence budgétaire : 2020 - Fin du fait générateur : 2020 - code général des impôts : 1414-V</i>	14	-	-
Total		14		

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		12 427 000 000 12 429 661 500	12 427 000 000 12 429 661 500		12 427 000 000 12 428 768 588	12 427 000 000 12 428 768 588
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		11 300 000 8 638 500	11 300 000 8 638 500		11 300 000 8 638 500	11 300 000 8 638 500
03 – Sécurisation des risques locatifs		1 000 000	1 000 000 0		1 000 000	1 000 000 0
Total des crédits prévus en LFI *	0	12 439 300 000	12 439 300 000	0	12 439 300 000	12 439 300 000
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		-1 000 000	-1 000 000		-1 000 000	-1 000 000
Total des crédits ouverts	0	12 438 300 000	12 438 300 000	0	12 438 300 000	12 438 300 000
Total des crédits consommés	0	12 438 300 000	12 438 300 000	0	12 437 407 088	12 437 407 088
Crédits ouverts - crédits consommés					+892 912	+892 912

* 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	12 476 400 000	12 476 400 000	0	12 476 400 000	12 476 400 000
Amendements	0	-37 100 000	-37 100 000	0	-37 100 000	-37 100 000
LFI	0	12 439 300 000	12 439 300 000	0	12 439 300 000	12 439 300 000

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	62 196 500	62 196 500	0	62 196 500	62 196 500
Surgels	0	0	0	0	0	0
Dégels	0	0	0	0	0	0

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Justification au premier euro

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
Réserve disponible avant mise en place du schéma de fin de gestion (LFR de fin d'année)	0	62 196 500	62 196 500	0	62 196 500	62 196 500

Dépenses pluriannuelles

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Justification au premier euro

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

AE 2021	CP 2021
AE ouvertes en 2021 * (E1) 12 438 300 000	CP ouverts en 2021 * (P1) 12 438 300 000
AE engagées en 2021 (E2) 12 438 300 000	CP consommés en 2021 (P2) 12 437 407 088
AE affectées non engagées au 31/12/2021 (E3) 0	dont CP consommés en 2021 sur engagements antérieurs à 2021 (P3 = P2 - P4) 0
AE non affectées non engagées au 31/12/2021 (E4 = E1 - E2 - E3) 0	dont CP consommés en 2021 sur engagements 2021 (P4) 12 437 407 088

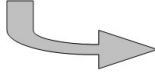
RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 brut (R1) 0				
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2020 (R2) 0				
Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 net (R3 = R1 + R2) 0	–	CP consommés en 2021 sur engagements antérieurs à 2021 (P3 = P2 - P4) 0	=	Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R4 = R3 - P3) 0
AE engagées en 2021 (E2) 12 438 300 000	–	CP consommés en 2021 sur engagements 2021 (P4) 12 437 407 088	=	Engagements 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R5 = E2 - P4) 892 912
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R6 = R4 + R5) 892 912
				Estimation des CP 2022 sur engagements non couverts au 31/12/2021 (P5) 521 129
				Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2022 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2021 (P6 = R6 - P5) 371 782

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

* LFI 2021 + reports 2020 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

Correctif de l'échéancier pour l'estimation des CP 2022 (deux dernières boîtes) :

		Estimation des CP 2022 sur engagements non couverts au 31/12/2021 (P5) 892 912
NB : les montants ci-dessus correspondent uniquement aux crédits hors titre 2 <i>* LFI 2021 + reports 2020 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR</i>		Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2022 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2021 (P6 = R6 – P5) 0

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		12 427 000 000 12 429 661 500	12 427 000 000 12 429 661 500		12 427 000 000 12 428 768 588	12 427 000 000 12 428 768 588

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		2 927 310		2 034 399
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		2 927 310		2 034 399
Titre 6 : Dépenses d'intervention	12 427 000 000	12 426 734 190	12 427 000 000	12 426 734 190
Transferts aux ménages	12 427 000 000	12 426 734 190	12 427 000 000	12 426 734 190
Total	12 427 000 000	12 429 661 500	12 427 000 000	12 428 768 588

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 2021 à l'exécution 2020, concernant les charges et les ressources du Fonds national d'aide au logement (FNAL), hors régularisations concernant les années antérieures.

En M€	Exécution 2020	Exécution 2021
Charges du FNAL	16 950	15 989
Prestations aide personnalisée au logement (APL)	7 291	6 892
Prestations allocation de logement sociale (ALS)	5 341	5 166
Prestations allocation de logement familiale (ALF)	3 986	3 617
Frais de gestion	332	314
Ressources du FNAL	17 016	16 136
Cotisations employeurs	2 477	2 600
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	66
Contribution exceptionnelle Action Logement	500	1000

Subvention d'équilibre de l'Etat (Versements du Programme 109)	13 880	12 427
Evolution de la dette du FNAL	-66	-147

Charges du FNAL

Les dépenses du FNAL sont fortement en baisse par rapport à 2020. Cette importante diminution des dépenses du FNAL s'explique principalement par la mise en place de la réforme consistant en la prise en compte des revenus contemporains des bénéficiaires des APL pour le calcul de leurs droits (« APL en temps réel »), actualisés tous les trois mois.

Cette réforme a été décidée antérieurement à la crise sanitaire et ne lui est donc pas liée, néanmoins son entrée en vigueur début 2021 tient à des décalages pour partie générés par cette crise.

Des mesures d'accompagnement de cette réforme, pour certains publics spécifiques (allocataires en contrat de professionnalisation) ont été décidées en gestion 2021 et ont diminué à la marge l'économie budgétaire générée par la réforme.

Enfin, concernant la réduction de loyer de solidarité, le suivi mensuel de cette réforme a permis de constater à l'été que les effectifs de bénéficiaires enregistrés ne permettraient pas d'atteindre précisément le rendement souhaité de la mesure (1 300 M€). Ce phénomène s'explique par un flux de nouveaux bénéficiaires amenés par la réforme APL en temps réel plus faible qu'attendu. Un ajustement des paramètres de la RLS a eu lieu en octobre pour porter le rendement 2021 à 1 275 M€, les 25 M€ restant ayant vocation à porter sur l'exercice 2022.

On observe également l'évolution constante du rendement de la mise en extinction de l'aide personnelle à l'accession (évaluée à 69 M€ en 2021 contre 52 M€ en 2020).

Ressources du FNAL

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

- Une hausse des recettes de 156 M€ des cotisations employeurs : le PAP 2021 évaluait cette recette à 2 444 M€ ;
- 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 66,2 M€.

Sur la base des données comptables disponibles en février 2022, le niveau de dette constituée par le FNAL vis-à-vis des organismes payeurs au 31 décembre 2021 est estimé à 96 M€, contre 243 M€ fin 2020, soit une diminution de 147 M€.

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		11 300 000	11 300 000		11 300 000	11 300 000

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Justification au premier euro

Action / Sous-action Prévision LFI y.c. FdC et AdP Réalisation	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
accompagnement des publics en difficulté		8 638 500	8 638 500		8 638 500	8 638 500

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	11 300 000	8 638 500	11 300 000	8 638 500
Transferts aux autres collectivités	11 300 000	8 638 500	11 300 000	8 638 500
Total	11 300 000	8 638 500	11 300 000	8 638 500

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.

Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et associations 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 2021, à 7,8 M€ en AE et en CP. Un total de 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 2021, la subvention unitaire moyenne s'élève à 88 863 €. L'ANIL a bénéficié, quant à elle, au titre du programme 109 d'un versement d'un montant de 0,8 €. Elle a par ailleurs également reçu 575 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 2021 de l'ANIL, reprenant le niveau d'activité des ADIL, n'est pas encore disponible. En 2020, les ADIL avaient dispensé 875 042 consultations, majoritairement pour des demandes de conseils relatifs à la location (47,8%), au titre de l'accession à la propriété (6,8%), pour des personnes en difficulté (4,2%) ainsi que dans la perspective de travaux visant notamment l'amélioration énergétique des logements (22,6%).

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 2021 aux organismes qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement s'est élevé à 843 000 € en AE et en CP.

Ces subventions ont permis de soutenir :

- Les 5 associations représentatives des locataires, pour un montant total de 390 000 € en 2021 ;
- Plusieurs associations et fédérations œuvrant dans le domaine de l'accès au logement.

ACTION

03 – Sécurisation des risques locatifs

Action / Sous-action <i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i> Réalisation	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
03 – Sécurisation des risques locatifs		1 000 000	1 000 000 0		1 000 000	1 000 000 0

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	1 000 000		1 000 000	
Transferts aux entreprises	1 000 000		1 000 000	
Total	1 000 000		1 000 000	

Garantie des risques locatifs

La convention État-Action Logement du 2 décembre 2014 prévoit 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 sont poursuivies 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 donc prévue à compter du 31 décembre 2021.

Par ailleurs, le solde positif au 31 décembre 2020 de trésorerie du fonds associé au dispositif, intégrant les recouvrements par Action Logement de trop-perçus auprès des assureurs a été reversé à l'Etat pour un montant de 106 899 € en 2021. De même, le solde de trésorerie au 31 décembre 2021 sera reversé à l'Etat courant 2022.