

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET GÉNÉRAL
PROGRAMME 109
PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2023

AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT



PROGRAMME 109

Aide à l'accès au logement

MINISTRE CONCERNÉ : CHRISTOPHE BECHU, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Présentation stratégique du projet 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 2023, le programme devrait contribuer à hauteur de 13,4 milliards d'euros de crédits budgétaires à cette politique publique dont le financement comprend, outre les financements de l'État, une participation des employeurs et les 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 » s'appuie sur deux axes.

Le premier axe est celui des aides dites « à la personne », ciblées sur les ménages aux ressources les plus modestes, qui constituent le principal poste budgétaire de la politique du logement.

Ces aides au logement ont pour effet de réduire le reste à charge des dépenses de logement pour les ménages. Elles bénéficient aux locataires du parc privé ou social ainsi qu'aux accédants à la propriété dans les départements d'outre-mer et aux accédants en métropole dont les prêts ont été contractés jusqu'au 31 décembre 2017. Ces prestations devraient s'élever en 2023 à 16,3 milliards d'euros. Les crédits budgétaires de l'État financeront 82 % du montant total des aides personnelles au logement, via le fonds national d'aide au logement (FNAL), le reste étant principalement assuré par les cotisations employeurs.

La trajectoire de financement des aides au logement a significativement évolué au cours du quinquennat 2017-2022, à la suite de deux réformes majeures. La première a consisté en la création, en loi de finances initiale pour 2018, d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc social. Celle-ci a généré une baisse de loyer pour ses bénéficiaires, permettant une baisse corrélative du montant des aides personnalisées au logement, à hauteur de 98 % de la réduction de loyer. Il en a résulté une baisse de la dépense publique relative aux APL, sans hausse du loyer restant à leur charge pour les allocataires concernés, les bailleurs sociaux supportant l'essentiel de l'effort financier. Conformément au Pacte signé le 25 avril 2019 entre l'État et les bailleurs, la Caisse des dépôts et Action logement, le rendement de la RLS a été stabilisé à hauteur de 1,3 milliards d'euros par an depuis 2020, afin d'accompagner la poursuite des efforts de construction et de rénovation des logements sociaux, tout en participant à la maîtrise de la dépense publique.

La seconde est la réforme dite des « APL en temps réel », mise en place en janvier 2021. Elle a permis de calculer et verser les APL sur la base des revenus des douze derniers mois connus, en lieu et place de celui figurant sur les déclarations fiscales ayant deux ans d'ancienneté. L'actualisation des ressources prises en compte pour calculer les APL permet de déterminer de façon plus juste le montant d'aide à verser aux bénéficiaires, en s'adaptant de manière réactive et progressive – tous les trimestres – à l'évolution de leurs ressources. Cette actualisation s'appuie sur les informations relatives aux salaires et aux revenus de remplacement issues des déclarations sociales nominatives et des systèmes d'information spécifiques mis en place dans le cadre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette réforme structurelle, qui n'affecte pas les règles de calcul du droit, a permis dans un contexte de crise sanitaire et économique, d'assurer une aide la plus adéquate possible aux bénéficiaires, et de prendre en compte les changements de situation avec une plus grande réactivité.

Le second axe du programme « Aide à l'accès au logement » est une politique de solidarité pour l'accès au logement décent, qui nécessite une mobilisation de tous les acteurs et une cohérence d'action. Outre les concours financiers qu'il apporte, l'État s'assure de l'efficacité de ses actions via notamment la réglementation sur les aides personnelles au logement (conditions d'octroi, barèmes).

Ainsi, en 2022 en réponse à la guerre en Ukraine, le Gouvernement a veillé à ce que les familles de réfugiés ukrainiens puissent bénéficier des APL pour se loger dans notre pays. Puis, pendant l'été 2022, en réponse à la poussée inflationniste, des mesures de revalorisation anticipée du barème ont été prises au 1^{er} juillet dans le cadre large des mesures de soutien pour le pouvoir d'achat.

De façon plus générale, les aides au logement jouent un rôle majeur pour la prévention des expulsions locatives, puisqu'elles contribuent à la solvabilisation des ménages et peuvent être maintenues pour les allocataires « de bonne foi » en cas d'impayés.

La législation prévoit un traitement des impayés le plus en amont possible avec, d'une part, un signalement précoce des bailleurs relayé par les organismes payeurs (principalement les caisses d'allocation familiale) et, d'autre part, un raccourcissement des délais dans la chaîne de traitement de l'impayé pour l'ensemble des acteurs impliqués. Cette tension favorise une plus grande réactivité et concentre ainsi les interventions avant l'audience, dans le but de réduire le recours au jugement d'expulsion.

Un 3^e plan d'actions interministériel de prévention des expulsions locatives a été lancé en 2022. Il s'agit d'un plan de soutien à la sortie de crise visant à accélérer la mise en œuvre de réformes structurelles identifiées comme nécessaires à l'amélioration du dispositif national de prévention des expulsions - notamment dans le cadre du rapport parlementaire du député Nicolas Démoulin remis le 8 janvier 2021 à la ministre déléguée chargée du Logement. Un certain nombre d'actions concernent les aides au logement.

Par ailleurs, conformément à l'objectif de lutte contre la non-décence et dans le cadre du plan d'actions du Ministère contre les marchands de sommeil, un dispositif de conservation des allocations de logement par les CAF et la MSA vise à inciter les bailleurs de logements non décents à effectuer les travaux nécessaires à leur mise en conformité. Le locataire continue de ne payer que la différence entre le loyer et l'aide et n'est donc pas pénalisé par ce dispositif. Les sommes d'aide ainsi conservées seront restituées au bailleur sous réserve de la mise en décence du logement dans un délai de 18 mois. Ce dispositif est en augmentation constante. Il est passé de 4 079 nouvelles conservations en 2019 à 4 213 en 2021, soit une augmentation de 3,29 %. L'efficacité du dispositif peut être jugée par le taux de conservations « libérées » sur le nombre total de sorties du dispositif. En 2021, parmi les 3 867 sorties de conservation, 3 560 étaient des libérations suite à la mise aux normes de décence du logement, soit un taux de 92 %. Ce taux élevé indique que cet outil constitue un levier efficace pour la mise aux normes de décence d'un logement dès lors que la non-décence est détectée.

Le maintien de ces bons résultats tout en poursuivant le développement du recours à ce dispositif est un enjeu. En effet, son emploi reste hétérogène entre les différents départements. La procédure de détection de la non-décence implique un travail de coordination au sein des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) et nécessite un portage politique local pour obtenir des résultats.

Par ailleurs, la start-up d'État « Histologe » vise à faciliter la détection des situations de mal logement afin que les signalements puissent être pris en charge plus rapidement et plus efficacement. Elle permet, en fonction des désordres constatés, que l'autorité compétente soit automatiquement alertée pour traitement.

L'État veille à la bonne articulation de ses actions avec celles des collectivités locales et des autres acteurs du secteur, et participe au financement des agences et associations d'information sur le logement. 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

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Présentation stratégique

(développement de l'offre à bas loyers et politiques d'attribution) et leur maintien dans le logement (prévention des expulsions).

L'État apporte également son soutien au fonctionnement des associations qui, principalement au niveau local, accompagnent les ménages dans leurs démarches relatives au logement. Il contribue ainsi, via le programme 109, au financement des agences départementales 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 aujourd'hui 80 ADIL qui couvrent 86 départements (contre 79 pour 85 départements il y a un an). 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.

Par ailleurs, le déploiement des services numériques complémentaires « Dossier Facile » (le dossier locataire numérique vérifié par l'État qui protège et accompagne les candidats locataires et rassure les bailleurs du parc privé), et « Zéro Logement Vacant » développés sous la forme de Start-up d'État, contribue à l'amélioration de l'accès au logement via la sécurisation de la relation entre propriétaires et locataires et la remise sur le marché de logements vacants.

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 ;
- 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. En particulier, en lien avec l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) facilitent la recherche d'un logement en accession ou location et accompagnent les ménages dans leurs démarches.

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 mission

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

Les aides personnelles au logement visent à diminuer les dépenses de logement (loyers, charges locatives ou mensualités d'emprunt) des ménages aux revenus modestes afin de permettre à ces ménages d'accéder à un logement et s'y maintenir. Le calcul du « taux d'effort net médian » permet ainsi, selon la composition familiale, de mesurer la charge réellement supportée par les bénéficiaires après versement des aides. Les barèmes des aides personnelles au logement sont conçus pour garantir la distribution la plus équitable, en tenant compte des revenus et de la situation particulière de chaque catégorie de bénéficiaires.

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	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
1.1.1 Taux d'effort net médian	%	18,5	20,0 (juin)	18,2	19,9	19,9	19,9
1.1.2 Selon la configuration familiale							
Personnes seules sans enfant	%	25	27,5	24,7	27,4	27,4	27,4
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	17	18,7	16,7	18,6	18,6	18,6
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	14,6	16,5	14,3	16,5	16,5	16,5
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	7,7	8,9	7,4	9	9	9
Couples sans enfant	%	20,7	23,3	20,4	23,3	23,3	23,3
Couples avec 1 enfant	%	16,6	18,4	16,3	18,4	18,4	18,4
Couples avec 2 enfants	%	15,5	16,8	15,2	16,6	16,6	16,6
Couples avec 3 enfants ou plus	%	11,3	12,4	11,0	12,4	12,4	12,4
1.1.3 Selon le type de parc							
Locatif public	%	11,5	12,9	11,2	12,9	12,9	12,9
Locatif privé	%	25,7	28,5	25,4	28,8	28,8	28,8
Accession à la propriété	%	24,3	25,4	24,0	25,3	25,3	25,3

Précisions méthodologiques

Le tableau ci-dessus comporte une rupture de série à compter de la réalisation 2021. Jusqu'aux RAP 2020 et PAP 2022, l'indicateur reposait sur des données de référence basées sur le mois de décembre de chaque année. A compter du RAP 2021 et du PAP 2023, l'indicateur s'appuie sur des données de référence basées sur le mois de juin (cf infra pour le détail des raisons du changement de mois de référence). Les cibles de l'indicateur s'appuient donc sur la nouvelle date de référence des données. Le tableau ci-dessous permet de reconstituer la profondeur historique des réalisations de l'indicateur avec la nouvelle date de référence.

	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**

Source des données : CNAF – ALLSTAT au 30 juin de l'année 2021; prévisions DGALN/DHUP

Mode de calcul :

Le taux d'effort net (TEN) est appréhendé par le ratio entre la somme du loyer, intégrant la réduction de loyer de solidarité (RLS) le cas échéant, et des charges minorées de l'aide au logement et des revenus hors aides au logement :

Numérateur = TEN = (Loyer – RLS + Charges forfaitaires – Aides personnelles au logement)

Dénominateur = (Revenu y compris prestations familiales hors aides au logement).

Indicateur = N / D

Il représente donc la part du revenu des allocataires effectivement consacrée au loyer une fois prises en compte les aides personnelles au logement. Par construction, la moitié des ménages a un taux d'effort net inférieur à la valeur médiane de cet indicateur. Les revenus et les charges forfaitaires sont déterminés comme : le revenu pris en compte est le revenu imposable du foyer de l'année N-2 avant déduction de frais réels, augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement) et des minima sociaux (RSA, AAH, prime d'activité) en juin de l'année N.

Des réflexions sont en cours pour faire évoluer le dénominateur de l'indicateur afin de tenir compte non plus des revenus N-2 mais des revenus contemporains entrant dans le calcul de la base ressources de l'APL.

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 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.

Le changement de date de référence pour les données servant au calcul de l'indicateur s'explique par le fait que le mois de juin (c'est-à-dire la mi année) correspond à une photographie plus exacte et représentative de l'année en cours que le mois de décembre. En effet, les taux d'effort nets médians de juin sont sensiblement plus hauts que ceux de décembre. Cela est dû au fait qu'avant la mise en œuvre de la réforme de contemporanéisation de la base ressources des APL, le nombre de bénéficiaires des aides au logement augmentait tout au long de l'année, puis chutait en janvier d'au moins 10 %. Il y avait donc régulièrement plus de bénéficiaires en décembre qu'en juin, du fait du caractère asymétrique des APL, qui tenait compte sans délai dans la base ressources des éléments pouvant entraîner une hausse des droits (dégradation de la situation financière : chômage, retraite, maladie) mais pas ceux pouvant générer une baisse. De ce fait, les nouveaux bénéficiaires arrivant en cours d'année conduisaient mécaniquement à faire baisser le taux d'effort puisque les ressources prises en compte dans l'indicateur correspondent aux ressources de l'année n-2, généralement supérieures à celles du « stock » des allocataires puisque ces nouveaux entrants n'étaient pas allocataires jusque-là. Cet effet asymétrique s'accroît au cours de l'année et est ainsi plus prononcé en décembre (ancien indicateur) qu'en juin (nouvel indicateur). C'est pourquoi le mois de juin correspond à une photographie plus exacte et représentative du taux d'effort et qu'il est désormais retenu comme référence pour le calcul de cet indicateur.

JUSTIFICATION DES CIBLES

Fondée sur l'indicateur après changement de la date de référence des données (photographie au mois de juin en lieu et place de décembre précédemment), la cible prévue pour l'année 2023 s'inscrit en stabilité par rapport à la réalisation 2021 et à la cible pour 2022, dans un contexte de forte inflation.

En effet, si aucun changement majeur du mode de calcul des APL n'est prévu sur cette période, la prévision intègre les revalorisations des barèmes selon les dispositions en vigueur ainsi que des hypothèses de revalorisation des loyers des parcs privé et social dans la limite des plafonds en vigueur. Elle tient compte aussi de la stabilité prévue de la réduction de loyer de solidarité. Au global, les hypothèses d'évolution des paramètres des APL et des revenus des allocataires permettent d'envisager une stabilité de l'indicateur, c'est-à-dire une sécurisation du taux d'effort des bénéficiaires des aides.

Il convient de noter que la mise en œuvre de la réforme des APL en temps réel au 1^{er} janvier 2021 n'a pas eu d'effet d'augmentation du taux d'effort médian.

Les cibles de l'indicateur pour 2024 et 2025 sont basées sur la cible pour 2023 (toutes choses égales par ailleurs).

Enfin, en complément de leur action de solvabilisation des ménages, les aides personnelles au logement sont un levier d'action sur l'entretien et l'amélioration de la qualité du parc de logements. Ainsi un dispositif de conservation des aides est mis en place (progressivement depuis 2015) en cas de constatation de la non-décence d'un logement.

Présentation des crédits et des dépenses fiscales

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2022 ET 2023

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention		FdC et AdP attendus
	LF1 2022 PLF 2023		
01 – Aides personnelles	13 070 000 000 13 362 000 000	0 0	
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	9 400 000 9 300 000	0 0	
Totaux	13 079 400 000 13 371 300 000	0 0	

CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention		FdC et AdP attendus
	LF1 2022 PLF 2023		
01 – Aides personnelles	13 070 000 000 13 362 000 000	0 0	
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	9 400 000 9 300 000	0 0	
Totaux	13 079 400 000 13 371 300 000	0 0	

Aide à l'accès au logement

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

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2022, 2023, 2024 ET 2025

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2022 PLF 2023 Prévision indicative 2024 Prévision indicative 2025				
6 - Dépenses d'intervention	13 079 400 000 13 371 300 000 13 807 400 000 14 046 500 000		13 079 400 000 13 371 300 000 13 807 400 000 14 046 500 000	
Totaux	13 079 400 000 13 371 300 000 13 807 400 000 14 046 500 000		13 079 400 000 13 371 300 000 13 807 400 000 14 046 500 000	

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2022 ET 2023

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2022 PLF 2023				
6 – Dépenses d'intervention	13 079 400 000 13 371 300 000		13 079 400 000 13 371 300 000	
61 – Transferts aux ménages	13 070 000 000 13 362 000 000		13 070 000 000 13 362 000 000	
64 – Transferts aux autres collectivités	9 400 000 9 300 000		9 400 000 9 300 000	
Totaux	13 079 400 000 13 371 300 000		13 079 400 000 13 371 300 000	

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.

Les chiffrages présentés pour 2023 ont été réalisés sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2023. L'impact des dispositions fiscales de ce dernier sur les recettes 2023 est, pour sa part, présenté dans les tomes I et II de l'annexe « Évaluation des Voies et Moyens ».

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 »). Par ailleurs, afin d'assurer une comparabilité d'une année sur l'autre, lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable («nc») en 2023, le montant pris en compte dans le total 2023 correspond au dernier chiffrage connu (montant 2022 ou 2021); si aucun montant n'est connu, la valeur nulle est retenue dans le total. 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 2021	Chiffrage 2022	Chiffrage 2023
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement Traitements, salaires, pensions et rentes viagères <i>Bénéficiaires 2021 : 5009000 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>	56	56	56
Total		56	56	56

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

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Aides personnelles	0	13 362 000 000	13 362 000 000	0	13 362 000 000	13 362 000 000
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	0	9 300 000	9 300 000	0	9 300 000	9 300 000
Total	0	13 371 300 000	13 371 300 000	0	13 371 300 000	13 371 300 000

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

TRANSFERTS EN CRÉDITS

	Prog Source / Cible	T2 Hors Cas pensions	T2 CAS pensions	Total T2	AE Hors T2	CP Hors T2	Total AE	Total CP
Transferts entrants								
Transferts sortants					-200 000	-200 000	-200 000	-200 000
Associations Dihal	► 177				-200 000	-200 000	-200 000	-200 000

MESURES DE PÉRIMÈTRE

Le PLF 2023 prévoit un transfert de crédits de 200 000 € en AE=CP au profit du programme 177. Ces crédits sont destinés au financement de six associations, antérieurement assuré par le programme 135, qui aura lieu à compter de 2023 sur les crédits du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Dépenses pluriannuelles

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2022

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021 (RAP 2021)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2021	AE (LFI + LFR + Décret d'avance) 2022 + Reports 2021 vers 2022 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance) 2022 + Reports 2021 vers 2022 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022
892 912	0	13 079 400 000	13 079 921 130	0

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2023	CP 2024	CP 2025	CP au-delà de 2025
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022	CP demandés sur AE antérieures à 2023 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2024 sur AE antérieures à 2023	Estimation des CP 2025 sur AE antérieures à 2023	Estimation des CP au-delà de 2025 sur AE antérieures à 2023
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2023 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2023 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2024 sur AE nouvelles en 2023	Estimation des CP 2025 sur AE nouvelles en 2023	Estimation des CP au-delà de 2025 sur AE nouvelles en 2023
13 371 300 000 0	13 371 300 000 0	0	0	0
Totaux	13 371 300 000	0	0	0

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2023

CP 2023 demandés sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP 2024 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP 2025 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP au-delà de 2025 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023
100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Justification au premier euro

Justification par action**ACTION (99,9 %)****01 – Aides personnelles**

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	13 362 000 000	13 362 000 000	0
Crédits de paiement	0	13 362 000 000	13 362 000 000	0

Les aides personnelles au logement figurent parmi les aides sociales les plus redistributives. Leur barème dégressif conduit à une diminution de l'aide quand les revenus augmentent, sans pour autant induire d'effet de seuil. Par ailleurs, leur ciblage social est très marqué. En effet, 78 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 96 % inférieurs à 2 fois le SMIC (source : échantillon au 30/06/2021 des allocataires CNAF, hors étudiants).

En 2021, 6 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges).

Il existe trois types d'aides personnelles au logement :

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF) ;
- l'allocation de logement à caractère social (ALS) ;
- l'aide personnalisée au logement (APL).

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation familiale qui a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers, par la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de 5 ans.

L'allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires. Depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée, sous condition de ressources, à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

L'aide personnalisée au logement (APL), créée par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977, est versée aux occupants des logements dits conventionnés, quelles que soient leurs caractéristiques familiales. Son champ d'application comprend :

- en accession sociale à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés par l'État (prêts d'accession à la propriété (PAP) ou prêts conventionnés/prêts à l'accession sociale (PC/PAS)) ou les logements faisant l'objet d'un contrat de location-accession (logement financé par un prêt social de location-accession détenu par le bailleur puis par l'accédant (PSLA)) ;
- dans le secteur locatif : logements ou logements-foyers conventionnés, financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS), des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), des prêts locatifs sociaux (PLS), des prêts d'accession à la propriété (PAP) ou des prêts conventionnés (PC) locatifs, les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ou subventions de l'Agence nationale de l'habitat) ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'État.

La loi de finances pour 2018 a acté la mise en extinction des APL accession. Ainsi, les prêts signés après le 1^{er} janvier 2018 ne sont plus éligibles. Une dérogation a néanmoins été prévue jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour l'aide personnalisée au logement, dans le cas de l'achat d'un logement dans l'ancien, en zone 3. La loi de finances pour 2019 a ouvert une seconde dérogation, couvrant la même période, pour les projets d'accession en outre-mer ayant par ailleurs bénéficié d'un soutien de l'État. Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, et au regard des problématiques

spécifiques de lutte contre l'habitat insalubre en Outre-mer, le Gouvernement a créé un nouveau dispositif d'aide à l'accession et de sortie de l'insalubrité, permettant d'assurer l'équilibre financier des opérations de construction et amélioration de l'habitat.

Les aides personnelles au logement sont versées mensuellement aux bénéficiaires par les caisses d'allocations familiales pour le régime général et par les caisses de mutualité sociale agricole pour le régime agricole.

Les tableaux ci-dessous présentent, de façon synthétique, les chiffres-clés concernant les aides personnelles au logement.

Tableau 1 : financement des aides personnelles au logement en 2021 (source : compte financier du FNAL arrêté au 31/12/2021)

		En M€	En %
ALS+ALF+APL (y compris frais de gestion)	FNAL :		
	Part employeurs	2 600	16,12
	Part État	12 427	77,0
	Contribution de la Taxe Sur les Bureaux	66	0,41
	Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	0,27
	Contribution exceptionnelle Action logement services	1 000	6,2
TOTAL		16 136	100

Tableau 2 : bénéficiaires 2021 des aides personnelles au logement

Nota : données obtenues par « photographie au 30 juin », mois le plus représentatif de la moyenne annuelle du nombre de bénéficiaires.

	Bénéficiaires (en milliers)
ALF	1 025
ALS	2 230
APL	2 779
Total	6 034

Tableau 3 : montants moyens mensuels des aides versées au 30/06/2021

En €	Montant moyen en locatif et foyer	Montant moyen en accession
ALF	312	158
ALS	187	134
APL	208	184

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Justification au premier euro

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	13 362 000 000	13 362 000 000
Transferts aux ménages	13 362 000 000	13 362 000 000
Total	13 362 000 000	13 362 000 000

Contribution de l'État au financement du fonds national d'aide au logement

L'action « Aides personnelles » porte la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Depuis 2016, le FNAL assure le financement :

- de l'allocation de logement à caractère social (ALS) ;
- de l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- de l'allocation de logement à caractère familial (ALF) ;
- de la prime de déménagement ;
- des dépenses de gestion qui se rapportent à ces quatre prestations (2 % du montant des prestations) ;
- des dépenses du Conseil national de l'habitat (CNH).

Modalités de financement du FNAL

Conformément à l'article L. 813-1 du code de la construction et de l'habitation, les recettes du FNAL sont constituées en 2022 par :

- le produit des contributions employeurs prévues à l'article L. 813-4 du code de la construction et de l'habitation. Depuis le 1^{er} janvier 2020, suite à la loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises), le taux de cotisation des entreprises de moins de 50 salariés est de 0,1 %, et celui des entreprises de plus de 50 salariés est de 0,5 %.
- une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces annexées à ces catégories de locaux (66 M€) affectée au FNAL depuis 2017 ;
- une dotation de l'État, qui assure l'équilibre du fonds.

Charges du FNAL en 2023

La prévision actualisée des prestations d'APL, d'ALS et d'ALF à verser en 2023 tient notamment compte :

- des évolutions de tendancier générées par la réforme de la base ressources ;
- des modalités de partage des aides au logement en cas de résidence alternée des enfants des allocataires ;
- de l'application au 1^{er} janvier 2022 des allocations logement à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- du rendement de l'économie budgétaire généré par la réduction de loyer solidarité estimé à 1,3 Md€ ;
- de l'entrée en vigueur du barème APL pour les logements-foyers en Outre-Mer ;
- de la revalorisation anticipée des paramètres de dépenses de logement et de ressources au 1^{er} juillet 2022, dans le cadre du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (+3,5 % pour les paramètres de dépense de logement et les forfaits ressources étudiants, +4 % pour le paramètre R0).

Les modalités d'équilibre prévisionnel du FNAL pour 2023 sont détaillées dans le tableau ci-après, en comparaison à l'équilibre de la LFI 2022 :

en M€	2022	2023
-------	------	------

Charges du FNAL	15 876	16 315
Prestations APL	6 925	7 227
Prestations ALS	5 121	5 190
Prestations ALF	3 519	3 578
Frais de gestion	311	320
Ressources du FNAL	15 876	16 315
Contributions employeurs	2 740	2 887
Taxes sur les bureaux	66	66
Contribution État	13 070	13 362

Ainsi, afin d'assurer l'équilibre du FNAL, la contribution de l'État au fonds s'élèvera pour 2023 à 13 362 M€, en hausse de 292 M€ par rapport au montant de la LFI 2022.

ACTION (0,1 %)

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

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	9 300 000	9 300 000	0
Crédits de paiement	0	9 300 000	9 300 000	0

L'État, acteur majeur du droit au logement au côté des collectivités territoriales, s'implique dans le fonctionnement et la mise en œuvre des dispositifs destinés à promouvoir l'accès au logement des personnes qui, sans intervention publique, en seraient exclues. Cette action passe par la mise en œuvre des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) pour lutter contre les exclusions, assurer les hébergements d'urgence et accompagner les personnes en situation de précarité financière et sociale.

Le rôle des associations, au côté de celui joué par les pouvoirs publics, est déterminant pour promouvoir l'insertion par le logement des personnes en difficulté. Celles-ci disposent, en effet, de nombreuses possibilités d'intervention : accompagnement social lié au logement, gestion de places d'accueil et d'hébergement d'urgence et temporaire, médiation locative, maîtrise d'ouvrage de logements d'insertion, etc. Afin d'aider au développement de ces réseaux et, plus particulièrement, à leur professionnalisation, le ministère chargé du logement apporte chaque année des subventions de fonctionnement à leurs instances nationales.

Les missions confiées conjointement depuis 1975 par les pouvoirs publics (État et conseils départementaux) à l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), et aux 80 associations d'information sur le logement (ADIL) implantées localement sur le territoire, sont fondamentales pour favoriser l'accès au droit au logement des personnes et des familles les plus modestes.

Il est en outre à signaler que le décret n° 2016-1713 du 12 décembre 2016, pris pour l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, précise les conditions dans lesquelles peuvent être créées des associations interdépartementales, métropolitaines ou départementales-métropolitaines, notamment à partir d'une ADIL préexistante. Depuis 2017, cinq associations interdépartementales ont ainsi été créées par extension d'une ADIL préexistante, ce qui permet d'assurer un élargissement de la couverture territoriale du réseau. Entre 2019 et 2022, trois nouvelles ADIL ont également été créées. Le réseau compte aujourd'hui 80 ADIL qui couvrent 86 départements.

L'activité principale du réseau ANIL/ADIL consiste à fournir des informations dans le domaine du logement et de l'habitat : droits et devoirs du locataire, conditions d'accès aux aides personnelles au logement, possibilités d'accession sociale à la propriété, conditions et procédures pour le bénéfice du prêt à taux zéro (PTZ), rénovation énergétique et travaux de rénovation etc. L'information délivrée est neutre, objective, personnalisée et gratuite. Le

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | Justification au premier euro

caractère d'intérêt général de l'activité d'information de l'ANIL et des ADIL relève des articles L.366-1 et R.366-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, qui confèrent à ces organismes une assise juridique (clauses types des statuts précisant les conditions de neutralité exigées pour leur mission, procédure d'agrément ministériel). En 2021, les ADIL ont assuré 912 000 consultations. La demande de conseils relatifs à la location (48 %) est, comme les années précédentes, la principale demande. La part des consultations en matière de rénovation énergétique représente 19 % des consultations du réseau. Les consultations concernant l'accès et le maintien dans le logement représentent quant à elles 8 % des consultations. La copropriété et le logement indigne ont suscité davantage de consultations (hausse de près de 15 000 consultations pour ces deux thématiques (5 % de consultations pour chacune de ces thématiques)).

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics, qui sont amenés à participer de plus en plus directement à la mise en œuvre de la politique du logement, font également appel aux ADIL pour s'approprier les outils réglementaires et mettre en place des dispositifs locaux (traitement de l'insalubrité, aides à l'accession, contribution aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, prévention des expulsions, etc.).

Les ADIL participent à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Certaines d'entre elles apportent également leur expertise juridique, économique et financière pour l'instruction des dossiers soumis à la commission de médiation, sans toutefois porter atteinte à leur mission première d'information et de conseil. Enfin les ADIL et l'ANIL sont fortement impliquées dans la mise en œuvre du réseau des observatoires locaux des loyers.

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	9 300 000	9 300 000
Transferts aux autres collectivités	9 300 000	9 300 000
Total	9 300 000	9 300 000

Depuis 1975, l'État apporte son soutien au fonctionnement de l'ANIL et des ADIL. Le réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) comprend aujourd'hui 80 associations.

La subvention que perçoit chaque ADIL comprend une somme forfaitaire et une part variable, qui tient compte de critères sociaux et démographiques de la population du département d'implantation de l'agence et de critères de performance liés à la réalisation d'actions jugées prioritaires par l'État. Ainsi, depuis 2012, un pourcentage de la part variable des subventions est lié à la performance de chaque ADIL, évaluée à l'aide d'indicateurs proposés par l'ANIL et recueillis par elle auprès de chaque ADIL.