



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Projet annuel de performances

Budget général

PROGRAMME 109
Aide à l'accès au logement



2024

PROGRAMME 109
Aide à l'accès au logement

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

Aide à l'accès au logement

Programme	n°	Présentation stratégique
109		

Présentation stratégique du projet annuel de performances

Philippe MAZENC

Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

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

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », doté de 13,9 Md€ en 2024, finance les aides aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

En aidant les ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses de logement 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.

Les aides personnelles au logement regroupent trois aides distinctes : l'aide personnalisée au logement (APL), versée dans le cas de logements conventionnés, et les allocations de logement (AL), versées dans le cas de logements non conventionnés et comprenant l'allocation de logement sociale (ALS), essentiellement pour les ménages sans personne à charge, et l'allocation de logement familiale (ALF), pour les ménages avec une ou plusieurs personnes à charge).

Le programme 109 finance par ailleurs la prime de déménagement.

Ces aides au logement ont pour effet de réduire le reste à charge des ménages sur leurs dépenses de logement. Elles bénéficient à environ 5,8 millions de ménages, très majoritairement locataires du parc privé ou social (en logements ordinaires ou en logements-foyers), ou accédants à la propriété dans les départements d'outre-mer et accédants en métropole dont les prêts ont été contractés avant le 1^{er} janvier 2018. Ces prestations devraient s'élever en 2024 à 16,66 milliards d'euros. Les crédits budgétaires de l'État financeront 82 % du montant total des dépenses relatives aux aides personnelles au logement, intégrant des frais de gestion, via le fonds national d'aide au logement (FNAL), le reste étant assuré essentiellement par les cotisations employeurs.

La trajectoire de financement des aides au logement a significativement évolué au cours du quinquennat 2018-2022 avec la mise en œuvre de deux réformes majeures :

- la première a consisté en la création, en loi de finances initiale pour 2018, de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc social. Celle-ci a induit une baisse forfaitaire 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 la charge des allocataires concernés, les bailleurs sociaux supportant l'effort financier. Le rendement de la RLS est stabilisé depuis 2020 à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an.
- la seconde est la réforme dite des « APL en temps réel », mise en œuvre à partir de janvier 2021. Elle a permis de calculer et verser les aides sur la base des revenus des douze derniers mois connus,

en lieu et place des revenus figurant sur les déclarations fiscales ayant deux ans d'ancienneté. L'actualisation des ressources prises en compte pour calculer les aides permet de déterminer de façon plus juste le montant du droit à verser aux bénéficiaires, en s'adaptant de manière réactive et progressive (tous les trois mois) 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'informations 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 le versement d'une aide la plus adéquate possible aux ménages bénéficiaires, et de prendre en compte les changements de situation avec une plus grande réactivité.

Plusieurs évolutions ont par ailleurs été mises en œuvre en 2023 :

- dans les départements et régions d'outre-mer, les logements-foyers ont été ouverts au conventionnement APL, permettant le versement à leurs locataires de l'aide personnalisée au logement, qui présente dans ce type de logements un barème plus favorable que celui des AL, seules aides versées auparavant en outre-mer ; la limite spécifique à l'outre-mer de six personnes à charge pouvant être prises en compte dans le calcul du droit a par ailleurs été supprimée ;
- suite à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, qui porte la réforme des retraites et prévoit à ce titre la revalorisation du minimum contributif majoré, des dispositions réglementaires ont été adoptées afin de garantir aux allocataires bénéficiaires d'une pension de retraite antérieurement au 1^{er} septembre 2023 une non-diminution de leur droit aux aides au logement du fait de cette revalorisation ; de la même façon, les avantages du barème en faveur des personnes âgées de plus de 62 ans sont maintenus malgré le décalage de l'âge de départ à la retraite.

Le second axe du programme « Aide à l'accès au logement » correspond à la 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).

Les aides au logement jouent un rôle majeur dans 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'allocations familiales) 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.

L'article 12 de la loi 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite a renforcé l'accompagnement des locataires en difficulté. Le rôle de la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) évolue : il lui revient désormais de décider du maintien ou non de l'APL en cas de situation d'impayés de loyer (en lieu et place de l'organisme payeur, CAF ou MSA). Ce nouveau rôle dévolu aux CCAPEX permet une prise de décision collégiale équivalente à celle dont disposaient en la matière les Commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL). La loi prévoit également un renforcement de l'accompagnement social et budgétaire des ménages en situation d'impayés, qui sera effectué par les CAF et les MSA.

Par ailleurs, conformément à l'objectif de lutte contre la non décence et dans le cadre du plan d'actions du ministère chargé du logement 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

Aide à l'accès au logement

Programme	n°	Présentation stratégique
109		

restituées au bailleur sous réserve de la mise en décence du logement dans un délai de 18 mois. Ce dispositif est légèrement en baisse par rapport aux années passées. Il est passé de plus de 4 200 nouvelles conservations en 2021 à près de 4 000 en 2022, soit une baisse de 5,25 %. L'efficacité du dispositif peut être jugée par le taux de conservations « libérées » sur le nombre total de sorties du dispositif. En 2022, parmi les 4 000 sorties de conservation, 3 800 étaient des libérations suite à la mise aux normes de décence du logement, soit un taux de 95 %. Ce taux élevé suggère 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.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la non-décence énergétique est une nouvelle cause de non-décence pouvant conduire à la conservation des APL par les organismes payeurs. Ce critère se base sur le diagnostic de performance énergétique (DPE). Ce dispositif de conservation des aides pour non-décence énergétique devrait monter en charge au cours des prochaines années. Des crédits ont été ouverts dans le cadre de la nouvelle Convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF couvrant la période 2023-2027 afin de permettre aux CAF de renforcer leur action.

Par ailleurs, le programme 109 soutient les associations dont la participation au côté des pouvoirs publics est déterminante pour promouvoir l'insertion par le logement des personnes en difficulté. Afin de favoriser le développement et la professionnalisation de ces réseaux associatifs, le ministère du logement apporte chaque année une subvention de fonctionnement à leurs instances nationales. Les missions confiées conjointement par l'État et les collectivités territoriales à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), et au réseau des 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.

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 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 de 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	2021	2022	2023 (Cible PAP 2023)	2024 (Cible)	2025 (Cible)	2026 (Cible)
1.1.1 Taux d'effort net médian	%	20,0 (juin)	19,3	19,9	19,9	19,9	19,9
1.1.2 Selon la configuration familiale							
Personnes seules sans enfant	%	27,5	27,1	27,4	27,4	27,4	27,4
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	18,7	18,5	18,6	18,6	18,6	18,6
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	16,5	16,1	16,5	16,5	16,5	16,5
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	8,9	9,7	9	9	9	9
Couples sans enfant	%	23,3	22,5	23,3	23,3	23,3	23,3
Couples avec 1 enfant	%	18,4	18,5	18,4	18,4	18,4	18,4
Couples avec 2 enfants	%	16,8	17,0	16,6	16,6	16,6	16,6
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,4	12,7	12,4	12,4	12,4	12,4
1.1.3 Selon le type de parc							
Locatif public	%	12,9	15,2	12,9	12,9	12,9	12,9
Locatif privé	%	28,5	26,3	28,8	28,8	28,8	28,8
Accession à la propriété	%	25,4	24,6	25,3	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. À 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	%	18,1	17,9	18,7

Aide à l'accès au logement

Programme n° Objectifs et indicateurs de performance
109

enfant				
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

Le périmètre étudié est celui des ménages du parc locatif ordinaire (hors foyers) et en accession percevant une aide personnelle au logement. L'aide est versée mensuellement par la CAF ou la caisse de MSA selon le régime auquel appartient le ménage (général ou agricole). Ces taux d'effort ne sont calculés que sur le régime général (CNAF), qui représente 97,6 % des ménages allocataires en 2022. Sont notamment exclus du champ de calcul les foyers logements/Crous/Maisons de retraite et centres de long séjour qui présentent des caractéristiques particulières.

Plusieurs catégories de ménages sont exclues du champ de calcul, notamment les ménages dont le responsable de dossier est âgé de 65 ans et plus ou est étudiant. Les ménages ayant un responsable de dossier jeune avec des ressources nulles et qui était encore étudiant 6 mois auparavant ont également été retiré du champ d'étude de l'indicateur. Cette restriction du champ d'étude conduit à écarter 27 % des foyers ayant perçu une aide au logement au titre de décembre 2022.

La méthode de calcul du taux d'effort a connu plusieurs évolutions au cours des derniers exercices et va être amenée à évoluer de nouveau pour plusieurs raisons.

Jusqu'en 2021 compris, le revenu pris en compte est le revenu imposable du foyer de l'année N-2, avant mesures d'abattements et neutralisations le cas échéant, augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement) et des minima sociaux (RSA, AAH, prime d'activité) en juin de l'année N.

Les pensions alimentaires perçues sont intégrées dans les ressources du foyer et les pensions alimentaires versées sont déduites.

L'indicateur est calculé au titre du mois de juin de l'année N, à partir des données ayant eu six mois de fiabilisation (dite « FR6 »).

Pour l'année 2021, malgré la mise en place de la réforme de la base ressources au premier janvier 2021, l'indicateur prenait toujours en compte au dénominateur les ressources de l'année N-2 ce qui permet aussi de comparer avec les données 2019 et 2020 et donc de comparer ante et post réforme de contemporanéisation des APL, l'indicateur étant calculé de façon identique : il est apparu que le taux d'effort calculé pour le mois de juin n'était pas impacté par la réforme.

À partir de 2022, les revenus sont ceux des 12 derniers mois connus (M-2 ; M-13). Pour l'année 2022 et contrairement aux années précédentes, le taux d'effort net est calculé au titre du mois de décembre 2022 à partir des données ayant eu un mois de fiabilisation (dites « FR1 »), considérées comme semi-définitives. En 2022, le nouvel indicateur, en cohérence avec la réforme de la contemporanéisation, est donc plus juste puisqu'il prend en compte le revenu le plus récent connu. Toutefois, le taux d'effort est calculé sur le mois de décembre à partir de données, FR1 provisoires, qui peuvent encore évoluer par la suite. Les travaux se poursuivent dans l'optique d'avoir pour le prochain exercice un indicateur venant d'une base consolidée à 6 mois.

JUSTIFICATION DES CIBLES

Compte tenu de la rupture de série de l'indicateur 2022 par rapport aux exercices précédents, liée à la prise en compte contemporaine des revenus pour la première fois suite à la réforme et au caractère provisoire des données, il est impossible d'évaluer de façon fiable les cibles pour les années à venir. Aussi, en l'absence de réforme envisagée, les valeurs cibles de taux d'effort pour 2024 sont maintenues à titre conservatoire et prolongées pour les années à venir.

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

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. 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.

Aide à l'accès au logement

Programme n° Présentation des crédits et des dépenses fiscales
109

Présentation des crédits et des dépenses fiscales

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2023 ET 2024

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	LFI 2023 PLF 2024	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP attendus
01 – Aides personnelles		13 362 000 000 13 892 000 000	0 0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		9 300 000 9 400 000	0 0
Totaux		13 371 300 000 13 901 400 000	0 0

CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	LFI 2023 PLF 2024	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP attendus
01 – Aides personnelles		13 362 000 000 13 892 000 000	0 0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		9 300 000 9 400 000	0 0
Totaux		13 371 300 000 13 901 400 000	0 0

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2023, 2024, 2025 ET 2026

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2023 PLF 2024 Prévision indicative 2025 Prévision indicative 2026				
6 - Dépenses d'intervention	13 371 300 000 13 901 400 000 14 259 500 000 14 579 500 000		13 371 300 000 13 901 400 000 14 259 500 000 14 579 500 000	
Totaux	13 371 300 000 13 901 400 000 14 259 500 000 14 579 500 000		13 371 300 000 13 901 400 000 14 259 500 000 14 579 500 000	

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2023 ET 2024

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2023 PLF 2024				
6 – Dépenses d'intervention	13 371 300 000 13 901 400 000		13 371 300 000 13 901 400 000	
61 – Transferts aux ménages	13 362 000 000 13 892 000 000		13 362 000 000 13 892 000 000	
64 – Transferts aux autres collectivités	9 300 000 9 400 000		9 300 000 9 400 000	
Totaux	13 371 300 000 13 901 400 000		13 371 300 000 13 901 400 000	

Aide à l'accès au logement

Programme	n°	Présentation des crédits et des dépenses fiscales
109		

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 2024 ont été réalisés sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2024. L'impact des dispositions fiscales de ce dernier sur les recettes 2024 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 2024, le montant pris en compte dans le total 2024 correspond au dernier chiffrage connu (montant 2023 ou 2022); 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 2022	Chiffrage 2023	Chiffrage 2024
120201	<p>Exonération de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale</p> <p>Traitements, salaires, pensions et rentes viagères</p> <p><i>Bénéficiaires 2022 : 5841000 Ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1971 - Dernière modification : 2023 - Dernière incidence budgétaire : dépense fiscale non bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non bornée - code général des impôts : 81-2° et 2° bis</i></p>	77	76	76
Total		77	76	76

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	13 892 000 000	13 892 000 000	0	13 892 000 000	13 892 000 000
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	0	9 400 000	9 400 000	0	9 400 000	9 400 000
Total	0	13 901 400 000	13 901 400 000	0	13 901 400 000	13 901 400 000

Aide à l'accès au logement

Programme n° Justification au premier euro
109

Dépenses pluriannuelles

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2023

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2022 (RAP 2022)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2022 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2022	AE (LFI + LFR + Décret d'avance) 2023 + Reports 2022 vers 2023 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance) 2023 + Reports 2022 vers 2023 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023
0	0	13 371 300 000	13 371 300 000	0

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP au-delà de 2026
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023	CP demandés sur AE antérieures à 2024 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2025 sur AE antérieures à 2024	Estimation des CP 2026 sur AE antérieures à 2024	Estimation des CP au-delà de 2026 sur AE antérieures à 2024
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2024 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2024 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2025 sur AE nouvelles en 2024	Estimation des CP 2026 sur AE nouvelles en 2024	Estimation des CP au-delà de 2026 sur AE nouvelles en 2024
13 901 400 000 0	13 901 400 000 0	0	0	0
Totaux	13 901 400 000	0	0	0

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2024

CP 2024 demandés sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024	CP 2025 sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024	CP 2026 sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024	CP au-delà de 2026 sur AE nouvelles en 2024 / AE 2024
100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Justification par action

ACTION (99,9 %)

01 - Aides personnelles

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	13 892 000 000	13 892 000 000	0
Crédits de paiement	0	13 892 000 000	13 892 000 000	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, 88,2 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % inférieurs à 2 fois le SMIC (source : échantillon au 30/06/2022 des allocataires CNAF, hors étudiants).

En 2022, près de 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), 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.

Aide à l'accès au logement

Programme	n°	Justification au premier euro
109		

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 2022 (source : compte financier du FNAL arrêté au 31/12/2022)

		En M€	En %
ALS+ALF+APL (y compris frais de gestion)	FNAL : Part employeurs, frais de gestion déduits	2 682	16,96
	Part État	13 070	82,63
	Contribution de la Taxe sur les Bureaux	66	0,41
TOTAL		15 818	100

Tableau 2 : bénéficiaires 2022 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	921
ALS	2 172
APL	2 704
Total	5 797

Tableau 3 : montants moyens mensuels des aides versées au 30/06/2022

En €	Montant moyen en locatif et foyer	Montant moyen en accession
ALF	313	161
ALS	188	133
APL	205	185

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	13 892 000 000	13 892 000 000
Transferts aux ménages	13 892 000 000	13 892 000 000
Total	13 892 000 000	13 892 000 000

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) ;

Charges du FNAL en 2024

La prévision actualisée des prestations d'APL, d'ALS et d'ALF à verser en 2024 tient notamment compte :

- du rendement de l'économie budgétaire généré par la réduction de loyer solidarité à hauteur de 1,3 Md€ ;
- du prolongement du plafonnement de l'IRL à 3,5 % jusqu'au premier trimestre 2024 ;
- des modalités de partage des aides au logement en cas de résidence alternée des enfants des allocataires ;
- de l'entrée en vigueur du barème APL pour les logements-foyers en Outre-Mer.

Les modalités d'équilibre prévisionnel du FNAL pour 2024 sont détaillées dans le tableau ci-après, en comparaison à l'équilibre de la LFI 2023 :

en M€	2023	2024
Charges du FNAL	16 315	16 966
Prestations APL	7 227	7 626
Prestations ALS	5 190	5 454
Prestations ALF	3 578	3 555
Frais de gestion	320	333
Ressources du FNAL	16 315	16 966
Contributions employeurs	2 887	3 008
Taxe sur les bureaux	66	66
Contribution État	13 362	13 892

Ainsi, afin d'assurer l'équilibre du FNAL, la contribution de l'État au fonds s'élèvera pour 2024 à 13 892 M€.

Aide à l'accès au logement

Programme	n°	Justification au premier euro
109		

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	9 400 000	9 400 000	0
Crédits de paiement	0	9 400 000	9 400 000	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 81 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 2023, trois nouvelles ADIL ont également été créées. Le réseau compte aujourd'hui 81 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 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 2022, les ADIL ont délivré 890 500 consultations juridiques, fiscales et financières et 81 500 conseils en matière de rénovation énergétique en tant qu'« Espace Conseil France Renov ». La demande de conseils relatifs à la location (49 %) est, comme les années précédentes, la principale demande. La part des consultations en matière d'amélioration de l'habitat dont la rénovation énergétique représente 20 % des consultations du réseau. Les consultations concernant les difficultés dans le logement représentent quant à elles 14 % des consultations. Le logement indigne a suscité davantage de consultations (hausse de près de 9 %).

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	9 400 000	9 400 000
Transferts aux autres collectivités	9 400 000	9 400 000
Total	9 400 000	9 400 000