



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Projet annuel de performances

Annexe au projet de loi de finances pour 2025

**PROGRAMME 109**  
Aide à l'accès au logement



PROGRAMME 109  
**Aide à l'accès au logement**

---

MINISTRE CONCERNÉE : VALÉRIE LÉTARD, MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA RÉNOVATION URBAINE

## 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 17,0 Md€ en 2025, 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 5,7 millions de ménages (chiffres arrêtés à juin 2023), très majoritairement locataires du parc privé ou social (en logements ordinaires ou en logements-foyers), ou accédants à la propriété dans les départements et régions d'outre-mer ou, pour ceux dont les contrats de prêt ont été signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, en métropole. Ces dépenses devraient s'établir en 2025 à 17 Md€ (frais de gestion inclus). Les crédits budgétaires de l'État financeront intégralement les dépenses relatives aux aides personnelles au logement, y compris les frais de gestion, au moyen du fonds national d'aide au logement (FNAL). En effet, à compter de 2025, l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances conduit à ne plus affecter au FNAL mais au budget général de l'État les produits des cotisations employeurs (2 985 M€) et de la taxe sur les bureaux (TSB - 24 M€).

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 en locatif ordinaire. 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 diminution 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.
- 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 (DSN) 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, permet d'assurer le versement d'une aide la plus adéquate possible aux ménages bénéficiaires et de prendre en compte les évolutions de revenus avec une plus grande réactivité.

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

- dans les départements et régions d'outre-mer, le conventionnement APL a été ouvert aux logements-foyers, 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 dans ces territoires. La limitation des paramètres du calcul du droit à six personnes à charge, spécifique à l'outre-mer, 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 bénéficiant d'une pension de retraite antérieurement au 1<sup>er</sup> septembre 2023 la stabilité de leur droit aux aides au logement. Dans le même but, 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 au moyen notamment de la réglementation relative aux aides personnelles au logement (conditions d'octroi, barèmes).

Ces dernières 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 de loyer. 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 logique 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 n° 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 montants ainsi retenus sont restitués au bailleur sous réserve que le logement ait été rendu décent dans un délai de 18 mois. Contrairement aux années passées, le dispositif connaît une activité légèrement en hausse. Celle-ci est passée de près de 4 000 nouvelles conservations enregistrées en 2022 à près de 5 000 en 2023, soit une hausse de 25 %. L'efficacité du dispositif peut être caractérisée par le volume de conservations « libérées », rapporté au nombre total de sorties du dispositif. En 2023, parmi les 4 100 sorties de conservation, 3 990 faisaient suite à la mise aux

normes de décence du logement dans les délais requis, soit 95 %. Ce taux élevé suggère que cet outil constitue un levier efficace pour la mise aux normes de décence d'un logement dès lors qu'un problème de cette nature est détecté.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la non-décence énergétique est une nouvelle cause de non-décence pouvant conduire à la conservation des AL par les organismes payeurs. L'identification de ces situations se fonde sur le diagnostic de performance énergétique (DPE). Ce dispositif complémentaire de conservation des aides devrait monter en charge au cours des prochaines années. Des crédits ont été ouverts au titre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et 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 chargé 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

INDICATEUR 1.2 : Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon le type de parc

## Objectifs et indicateurs de performance

### ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

Le dispositif de performance du programme « Aide à l'accès au logement » évolue dans le PAP 2025.

L'indicateur relatif au taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession a été scindé en deux indicateurs distincts pour gagner en clarté, l'un décliné selon la configuration familiale, l'autre selon le type de parc.

Désormais, le programme 109 comporte un objectif et deux indicateurs.

### **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

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

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2022	2023	2024 (Cible PAP 2024)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)
Personnes seules sans enfant	%	27,1	26,7	27,4	26,7	26,7	26,7
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	18,5	17,9	18,8	17,9	17,9	17,9
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	16,1	15,9	16,3	15,9	15,9	15,9
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	9,7	10	9,2	10	10	10
Couples sans enfant	%	22,5	21,7	21,3	21,7	21,7	21,7
Couples avec 1 enfant	%	18,5	17,7	18,3	17,7	17,7	17,7
Couples avec 2 enfants	%	17	16,4	16,6	16,4	16,4	16,4
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,7	12,4	12,4	12,4	12,4	12,4

### Précisions méthodologiques

Sources : CNAF (FR1 au titre de décembre 2022 et ALLSTAT FR6 au titre de juin 2023) ; prévisions DGALN/DHUP.

## INDICATEUR

### 1.2 – Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon le type de parc

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2022	2023	2024 (Cible PAP 2024)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)
Accession à la propriété	%	24,6	25,3	25,3	23,7	23,7	23,7
Locatif privé	%	26,3	28,8	28,8	25,8	25,8	25,8
Locatif public	%	15,2	15,9	12,9	15,9	15,9	15,9

#### Précisions méthodologiques

La méthode de calcul du taux d'effort a connu plusieurs évolutions au cours des derniers exercices.

Jusqu'en 2020, les statistiques présentées reposaient sur les données du mois de décembre de l'année de réalisation considérée, fiabilisées car produites avec six mois de recul en juillet N+1 (source : CNAF – ALLSTAT FR6 au titre de décembre 2020). De ce fait, elles n'étaient pas disponibles au moment de la production du RAP, en février de l'année suivante.

Afin, d'une part de pouvoir fournir l'indicateur au moment de l'élaboration du RAP et, d'autre part, de prendre en compte un mois de référence plus représentatif, il a été proposé en 2021 d'observer le taux d'effort des ménages en juin (source : CNAF – ALLSTAT FR6 au titre de juin 2021), tout en continuant de rapporter le calcul aux ressources de l'année N-2 malgré la mise en œuvre, cette année-là, de la réforme de la contemporanéisation des APL.

En 2022, les travaux de la CNAF ont permis de produire un indicateur rendant compte d'un taux d'effort calculé sur la base des revenus contemporains. À ce titre, des ajustements méthodologiques ont été rendus nécessaires : le taux d'effort prend de nouveau pour référence le mois de décembre, mais sur la base de données produites avec un mois de recul (dites « FR1 ») (il est fréquent que les ménages déclarent plus tard certains revenus perçus, ceci pouvant induire une diminution du taux d'effort). Cette évolution a eu pour effet d'accroître le taux d'effort.

En 2023, une nouvelle évolution méthodologique est intervenue et a consisté à faire reposer les calculs sur une base consolidée à six mois (dite « FR6 ») et prenant en référence le mois de juin afin d'obtenir une estimation plus fiable encore. C'est sur ce modèle que reposent les indicateurs produits à compter de l'exercice 2023.

#### Mode de calcul :

Le taux d'effort net représente la part du revenu des allocataires effectivement consacrée à la dépense de logement une fois les aides personnelles au logement prises en compte. 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, minorée de l'aide personnelle au logement ;
- Dénominateur : ressources de l'ensemble des personnes du foyer vivant dans le logement (salaires, revenus de remplacement (chômage, indemnités journalières...), revenus du patrimoine, pension alimentaires perçues, hors pensions alimentaires versées) hors aides au logement.

L'aide est versée mensuellement par différents organismes selon le régime auquel appartient le ménage (général ou agricole), mais le taux d'effort n'est calculé qu'au titre du régime général, auquel sont affiliés près de 98 % des ménages allocataires en 2023.

Le périmètre couvert par l'indicateur correspond à tous ménages percevant une aide personnelle au logement, qu'ils relèvent du parc locatif ordinaire, des logements-foyers ou de l'accession. Toutefois, ces derniers sont exclus du champ de calcul du taux d'effort lorsque :

- Le responsable de dossier est âgé de 65 ans ou plus ;
- Le responsable de dossier est étudiant ;
- Le responsable de dossier est jeune avec des ressources nulles et était encore étudiant 6 mois auparavant ;
- Les deux membres du couple sont bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Ces restrictions, comparables à celles appliquées au titre des années précédentes, conduisent à écarter 28 % des foyers ayant perçu une aide au logement au titre de juin 2023, dont une part prépondérante des allocataires en logement-foyer.

Les pensions alimentaires perçues sont intégrées dans les ressources du foyer et les pensions alimentaires versées sont déduites. Des ressources nulles ont été attribuées aux foyers pour lesquels aucune ressource n'apparaît dans les sources citées précédemment.

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 (y compris les personnes à charges) utilisé pour le calcul du droit, augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement) et des minima sociaux tels que le RSA et l'AAH.

## JUSTIFICATION DES CIBLES

Compte tenu des évolutions méthodologiques successives évoquées *supra*, il n'est pas possible de déterminer les cibles pour les années 2025 à 2027 en référence à celles définies pour 2024. Pour les mêmes raisons, ces cibles ne peuvent pas davantage procéder d'une analyse de l'évolution des résultats observés entre 2022 et 2023.

Compte tenu du caractère désormais pérenne de la méthodologie adoptée pour déterminer les résultats de l'année 2023 et de l'absence de réforme prévisible susceptible d'avoir une incidence significative sur les résultats à venir, il a donc été décidé de reporter à titre conservatoire les résultats observés en 2023 sur les années 2025 à 2027 (toutes choses égales par ailleurs).



# Présentation des crédits, des taxes affectées et des dépenses fiscales

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2024 ET 2025

### AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	LFI 2024 PLF 2025	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP attendus
01 – Aides personnelles		13 647 000 000 17 006 184 000	0 0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		9 400 000 9 400 000	0 0
<b>Totaux</b>		<b>13 656 400 000</b> <b>17 015 584 000</b>	<b>0</b> <b>0</b>

### CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	LFI 2024 PLF 2025	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP attendus
01 – Aides personnelles		13 647 000 000 17 006 184 000	0 0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		9 400 000 9 400 000	0 0
<b>Totaux</b>		<b>13 656 400 000</b> <b>17 015 584 000</b>	<b>0</b> <b>0</b>

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2024, 2025, 2026 ET 2027

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2024 PLF 2025 Prévision indicative 2026 Prévision indicative 2027				
6 - Dépenses d'intervention	13 656 400 000 17 015 584 000 17 273 918 720 17 114 025 298		13 656 400 000 17 015 584 000 17 273 918 720 17 114 025 298	
<b>Totaux</b>	<b>13 656 400 000</b> <b>17 015 584 000</b> <b>17 273 918 720</b> <b>17 114 025 298</b>		<b>13 656 400 000</b> <b>17 015 584 000</b> <b>17 273 918 720</b> <b>17 114 025 298</b>	

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2024 ET 2025

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2024 PLF 2025				
6 – Dépenses d'intervention	13 656 400 000 17 015 584 000		13 656 400 000 17 015 584 000	
61 – Transferts aux ménages	13 647 000 000 17 006 184 000		13 647 000 000 17 006 184 000	
64 – Transferts aux autres collectivités	9 400 000 9 400 000		9 400 000 9 400 000	
<b>Totaux</b>	<b>13 656 400 000</b> <b>17 015 584 000</b>		<b>13 656 400 000</b> <b>17 015 584 000</b>	

## ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

### Avertissement

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

Les chiffrages présentés pour 2025 ont été réalisés sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2025. L'impact des dispositions fiscales de ce dernier sur les recettes 2025 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 2025, le montant pris en compte dans le total 2025 correspond au dernier chiffrage connu (montant 2024 ou 2023); 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 2023	Chiffrage 2024	Chiffrage 2025
120201	<p><b>Exonération de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale</b></p> <p>Traitements, salaires, pensions et rentes viagères</p> <p><i>Bénéficiaires 2023 : 5980000 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>	63	64	64
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>		<b>63</b>	<b>64</b>	<b>64</b>

## 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	17 006 184 000	17 006 184 000	0	17 006 184 000	17 006 184 000
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
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>17 015 584 000</b>	<b>17 015 584 000</b>	<b>0</b>	<b>17 015 584 000</b>	<b>17 015 584 000</b>

À compter de 2025, l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, modifié par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, conduit à ne plus affecter au FNAL mais au budget général de l'État les produits des cotisations employeurs et de la taxe sur les bureaux (TSB).

#### ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

#### MESURES DE PÉRIMÈTRE

	T2 Hors Cas pensions	T2 CAS pensions	Total T2	AE Hors T2	CP Hors T2	Total AE	Total CP
Mesures entrantes							
Cotisation employeurs				+2 985 000 000	+2 985 000 000	<b>+2 985 000 000</b>	<b>+2 985 000 000</b>
Compensation en crédits budgétaires du FNAL				+24 200 000	+24 200 000	<b>+24 200 000</b>	<b>+24 200 000</b>
Mesures sortantes							

## Dépenses pluriannuelles

### ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

#### ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2024

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 (RAP 2023)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2023	AE (LFI + LFR + Décret d'avance + Décret d'annulation) 2024 + Reports 2023 vers 2024 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance + Décret d'annulation) 2024 + Reports 2023 vers 2024 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024
0	0	13 356 400 000	13 356 400 000	0

#### ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP au-delà de 2027
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024	CP demandés sur AE antérieures à 2025 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2026 sur AE antérieures à 2025	Estimation des CP 2027 sur AE antérieures à 2025	Estimation des CP au-delà de 2027 sur AE antérieures à 2025
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2025 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2025 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2026 sur AE nouvelles en 2025	Estimation des CP 2027 sur AE nouvelles en 2025	Estimation des CP au-delà de 2027 sur AE nouvelles en 2025
17 015 584 000 0	17 015 584 000 0	0	0	0
<b>Totaux</b>	<b>17 015 584 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

#### CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2025

CP 2025 demandés sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025	CP 2026 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025	CP 2027 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025	CP au-delà de 2027 sur AE nouvelles en 2025 / AE 2025
100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

## Justification par action

### **ACTION (99,9 %)**

#### 01 - Aides personnelles

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	FdC et Adp attendus (AE)	FdC et Adp attendus (CP)
<b>Hors titre 2</b>	<b>17 006 184 000</b>	<b>17 006 184 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Dépenses d'intervention	17 006 184 000	17 006 184 000	0	0
Transferts aux ménages	17 006 184 000	17 006 184 000	0	0
<b>Total</b>	<b>17 006 184 000</b>	<b>17 006 184 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

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, 87,2 % des ménages locataires bénéficiaires (hors étudiants) ont des revenus inférieurs au SMIC net et 99,9 % inférieurs à 2 fois le SMIC net (source : brochure barème APL, janvier 2024).

En 2023, plus de 5,7 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif (dont logements-foyers) ainsi que pour les ménages accédant à la propriété, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

La loi de finances pour 2018 a acté la mise en extinction des aides à l'accession. Ainsi, les prêts signés après le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont plus éligibles. Une dérogation a néanmoins été prévue jusqu'au 1<sup>er</sup> 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. Au titre de la loi de finances pour 2020, et au regard des sujets 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 dans ces territoires.

Les aides personnelles au logement sont versées mensuellement aux bénéficiaires par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour le régime général et par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) 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 2023

		En M€	En %
<b>ALS+ALF+APL</b> (y compris frais de gestion)	FNAL : Part employeurs, frais de gestion déduits	2 817	17,4
	Part État	13 282	82,2
	Contribution de la taxe sur les bureaux	66	0,4
<b>TOTAL</b>		16 165	100

Source : Compte financier 2023 du FNAL arrêté au 31/12/2023.

**Tableau 2** : Ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement en 2023

	Bénéficiaires (en milliers de ménages)
ALF	872
ALS	2 170
APL	2 684
Total	5 726

Source : Base de données CNAF au 30/06/2023 et fichier CCMSA au 31/12/2023.

**Tableau 3** : Montants moyens mensuels des aides versées pour le mois de droit de juin 2023

En €	Montant moyen en locatif et foyer	Montant moyen en accession
ALF	322	174
ALS	195	150
APL	210	199

Source : Base de données CNAF au 30/06/2023 et fichier CCMSA au 31/12/2023.

### 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 frais de gestion qui se rapportent à ces quatre prestations (2 % du montant des prestations).

### Charges du FNAL en 2025

Les modalités d'équilibre prévisionnel du FNAL pour 2025 sont détaillées dans le tableau ci-après, en comparaison à la LFI 2024 :

en M€	LFI 2024	2025
<b>Charges du FNAL</b>	<b>16 679</b>	<b>17 006</b>
Prestations APL	7 228	7 370
Prestations ALS	5 698	5 810
Prestations ALF	3 420	3 487
Frais de gestion	333	339
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>16 679</b>	<b>17 006</b>
Contributions employeurs	3 008	2 985 <sup>[1]</sup>
Taxe sur les bureaux (TSB)	24	24 <sup>[2]</sup>
Contribution État	13 647	13 997

Ainsi, afin d'assurer l'équilibre du FNAL, la contribution de l'État au fonds s'élèvera pour 2025 à 17 006 M€.

**[1] [2]** À partir de 2025, les contributions employeurs ainsi que la TSB seront rebudgétisées (PLF 2025).

## **ACTION (0,1 %)**

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

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	FdC et Adp attendus (AE)	FdC et Adp attendus (CP)
<b>Hors titre 2</b>	<b>9 400 000</b>	<b>9 400 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Dépenses d'intervention	9 400 000	9 400 000	0	0
Transferts aux autres collectivités	9 400 000	9 400 000	0	0
<b>Total</b>	<b>9 400 000</b>	<b>9 400 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



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 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, six 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 2024, quatre nouvelles ADIL ont également été créées. Le réseau compte aujourd'hui 82 ADIL qui couvrent 87 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, 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 2023, les ADIL ont délivré près de 843 000 consultations juridiques, fiscales et financières et près de 67 000 conseils en matière de rénovation énergétique en tant qu'« Espace Conseil France Rénov' ». La demande de conseils relatifs à la location (47 %) est, comme les années précédentes, la principale demande. La part des consultations en matière d'amélioration de l'habitat, dont la rénovation énergétique, représente 16 % des consultations du réseau. Les consultations concernant les difficultés dans le logement, en particulier le mal-logement (8 %) et les risques d'expulsions locatives (9 %), ont progressé nettement, tant en volume et qu'en part. Le logement indigne a suscité davantage de consultations (hausse de près de 8 %).

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.

Les autres associations subventionnées par le programme 109 concourent à la mise en œuvre des politiques du logement et au soutien des citoyens les plus précaires dans l'accès au logement :

- cinq associations représentatives des locataires, à savoir l'Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC), la Confédération Générale des Locataires (CGL), la Confédération Nationale des Locataires (CNL), l'association Consommation Logement et Cadre de vie (CLCV) et la Confédération syndicale des familles (CSF) ;
- l'Association DALO (droit au logement opposable) ;
- et diverses associations et fédérations œuvrant dans le domaine de l'accès au logement : l'association nationale des compagnons bâtisseurs (ANCB), la fédération Habicoop, France Silver Éco (FSE), l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) et la fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL).