

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET GÉNÉRAL
MISSION MINISTÉRIELLE
PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2020

AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT



PROGRAMME 109

AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

MINISTRE CONCERNÉE : JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Présentation stratégique du projet annuel de performances	4
Objectifs et indicateurs de performance	8
Présentation des crédits et des dépenses fiscales	10
Justification au premier euro	15

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

En cours de nomination

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

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

Le programme « Aide à l'accès au logement » finance les aides accordées directement ou indirectement aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Le programme contribue à hauteur de 12 milliards d'euros de crédits budgétaires à cette politique publique dont le financement comprend, de manière plus globale, 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. Elles ont pour effet de réduire sensiblement le reste à charge des dépenses de logement, que ces ménages soient locataires du parc privé ou social, ou accédants à la propriété. Ces prestations devraient s'élever en 2020 à près de 15,3 milliards d'euros au total, dont une majorité financée par l'État.

Ainsi, en 2020, les crédits budgétaires de l'État financeront 78,5% du montant total des aides personnelles au logement via le fonds national d'aide au logement (FNAL), le reste du financement étant principalement assuré par les cotisations employeurs. Un abondement du FNAL par Action Logement, à hauteur de 500 M€, est prévu en 2020 et explique le léger repli de la part financée par les crédits budgétaires de l'Etat par rapport à 2019 (82%).

Les aides au logement participent de manière substantielle aux efforts en matière d'économies ainsi qu'à l'objectif gouvernemental d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en faveur de la politique du logement. Une réforme structurelle d'ampleur, en plusieurs étapes, est ainsi menée par le Gouvernement.

La première s'est traduite par la création, en loi de finances initiale pour 2018, d'une réduction de loyer de solidarité dans le parc social. Celle-ci a permis d'abaisser le montant des aides personnalisées au logement, pour les bénéficiaires de la réduction de loyer de solidarité, à hauteur de 98% de la réduction de loyer et a ainsi généré une baisse sensible de la dépense publique relative aux APL, sans que les allocataires ne subissent de hausse du loyer restant à leur charge. En 2020, ce dispositif générera un rendement estimé à 1,3 Md€ conformément au Pacte signé le 25 avril 2019 entre l'Etat et les bailleurs, la Caisse des dépôts et Action Logement, permettant ainsi la poursuite des efforts de construction et de rénovation des logements sociaux tout en participant à la maîtrise de la dépense publique.

La deuxième étape de cette réforme structurelle, dite de « contemporanéisation des ressources », initialement prévue en 2019, sera mise en place dès le mois de janvier 2020. Elle vise à calculer et verser les APL sur la base des revenus contemporains, en lieu et place des données fiscales ayant deux ans d'ancienneté. Cette actualisation des ressources prises en compte pour calculer les APL permettra de s'adapter aux besoins des allocataires en traduisant la réalité de la situation des ménages. Elle se fera de manière plus automatique en s'appuyant sur les informations relatives aux salaires et aux revenus de remplacement issus 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.

Le niveau des dépenses relatif aux APL inscrit dans le PLF 2020 tient également compte de la mesure transversale de revalorisation maîtrisée des prestations sociales fixée à 0,3 % en 2020.

A noter enfin que le niveau des crédits relatifs aux APL sera rehaussé de 166 M€ afin de compenser les moindres cotisations versées par les employeurs au FNAL à la suite du relèvement du seuil d'assujettissement des employeurs à cette cotisation dans le cadre de la loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises).

L'ensemble de ces mesures conduit au final à une réduction de 1,4 Md€ des crédits budgétaires consacrés aux APL en 2020 par rapport à la LFI 2019, tout en préservant le pouvoir d'achat des allocataires et l'accès au logement des plus modestes.

Le second axe du programme « 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.

Tout d'abord, 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).

En particulier, les aides au logement jouent un rôle majeur pour la prévention des expulsions locatives, puisqu'elles contribuent à la solvabilisation du ménage et peuvent être maintenues pour les allocataires « de bonne foi » en cas d'impayés. Il est ainsi prévu un traitement des impayés le plus en amont possible avec, d'une part, un signalement précoce aux organismes payeurs (principalement les caisses d'allocations familiales – CAF) et, d'autre part, un raccourcissement des délais dans la chaîne de traitement de l'impayé pour l'ensemble des acteurs impliqués. Ceci favorise une plus grande réactivité et concentre ainsi les interventions avant l'audience dans le but de réduire le recours au jugement d'expulsion.

Par ailleurs, conformément à l'objectif de lutte contre les marchands de sommeil poursuivi par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales dans le cadre de sa stratégie logement, un dispositif de conservation des allocations de logement par la CAF vise à inciter les bailleurs de logements non décents à effectuer les travaux nécessaires à leur mise en conformité.

En outre, l'ordonnance habilitant le Gouvernement à rassembler dans le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) l'ensemble des dispositions relatives à aux trois aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) (prévue par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté) a été publiée le 17 juillet 2019. Elle est complétée par le décret n°2019-772 du 24 juillet pour ce qui concerne les dispositions réglementaires. Ce chantier juridique d'ampleur constitue une réelle mesure de simplification administrative, et par là même de modernisation du dispositif de gestion des aides. Il permet une meilleure lisibilité et une plus grande cohérence du système global, favorisant le pilotage de cette politique publique. Cette codification s'est accompagnée de l'unification du contentieux relatif aux aides personnelles au logement au sein de la juridiction administrative.

L'État veille également à la cohérence de ses actions en matière d'accès au logement et à leur bonne articulation avec celles des collectivités locales et des autres acteurs du secteur.

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

Des actions interministérielles sont mises en œuvre afin de rendre plus opérants les dispositifs de prévention des expulsions locatives et de diminuer le nombre des expulsions effectives. L'objectif est de trouver des solutions dès les premières difficultés rencontrées par les locataires. Il repose notamment sur la mobilisation essentielle des collectivités locales, en premier lieu des départements, chefs de file de l'action sociale.

Afin de faire diminuer significativement et de manière pérenne le nombre de décisions judiciaires d'expulsion sur l'ensemble du territoire national, il a été prévu :

- la réforme de l'articulation des procédures d'expulsion et de surendettement, inscrite la loi « Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (dit ELAN) : il s'agit de permettre le maintien dans leur logement des locataires de bonne foi ayant repris le paiement de leur loyer et s'acquittant du remboursement de leur dette locative ;
- l'amélioration des outils de traitement des signalements précoces au sein des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives pour agir le plus en amont possible ;
- le renforcement de l'efficacité des dispositifs d'apurement de la dette ;
- le développement de mécanismes de relogement précoce, notamment au sein du parc social.

Un axe supplémentaire d'intervention dédié à la prise en charge de problématiques spécifiques relatives à la santé, à l'accès au droit et à l'emploi a ainsi été ajouté.

Ces actions sont menées en coordination avec les outils pilotés par les conseils départementaux, responsables des fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Par ailleurs, l'État, garant de la mise en œuvre du droit au logement, veille tout particulièrement à la mobilisation de l'ensemble des contingents de logements sociaux des différents réservataires, afin de faciliter l'accès à un logement aux personnes déclarées prioritaires par les commissions de médiation DALO et aux sortants d'hébergement.

Enfin, l'État participe à la mise en place de dispositifs publics de garantie des risques locatifs (GRL) afin de faciliter l'accès aux personnes dont le taux d'effort pour le paiement du loyer est supérieur aux critères retenus par les bailleurs privés. Ces dispositifs permettent ainsi à ces personnes d'accéder au logement privé qui sans cela leur serait refusé. Le dispositif initial de garantie des risques locatifs est désormais en extinction et l'État n'intervient plus que pour la prise en compte des seuls contrats GRL produisant encore des effets (impayés en cours par exemple).

La GRL a été remplacée, début 2016, par **le dispositif de sécurisation « Visale »**, géré et financé intégralement par Action Logement. Ce dispositif propose un système de cautionnement gratuit aux ménages souhaitant entrer dans un logement du parc privé, sous certaines conditions de solvabilité, malgré une situation qui pourrait être considérée par les bailleurs comme fragile.

Le dispositif visait initialement les jeunes – hors étudiants-, les salariés entrant dans un emploi et les ménages logés par un organisme d'intermédiation locative. Étendu dans un premier temps en 2016 aux étudiants non rattachés fiscalement à leurs parents, il a été de nouveau renforcé : il s'applique désormais à tous les étudiants sans distinction, aux titulaires d'un bail mobilité, aux salariés de plus de 30 ans confrontés à un événement exceptionnel et aux salariés en mutation professionnelle.

Depuis la mise en place de ce dispositif, 156 919 contrats Visale ont été émis pour 429 448 visas certifiés. 43% des bénéficiaires (hors intermédiation locative) sont des jeunes de moins de 30 ans et 5,3% sont accompagnés dans le cadre de l'intermédiation locative.

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 associations d'information sur le logement implantées localement (ADIL) facilitent la recherche d'un logement en accession ou location et accompagnent les ménages dans leurs démarches. Ces associations sont financées sur le programme.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

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

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

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	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Personnes seules sans enfant	%	25,2	25	25,3	25	25	25
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	18,2	17,7	18,3	17,7	17,7	17,7
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	15,7	15,3	15,7	15,3	15,3	15,3
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	8,5	8,2	8,5	8,2	8,2	8,2
Couples sans enfant	%	21,1	20,8	21,2	20,8	20,8	20,8
Couples avec 1 enfant	%	17,7	17,3	17,8	17,3	17,3	17,3
Couples avec 2 enfants	%	16,9	16,4	16,9	16,4	16,4	16,4
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,5	12,1	12,5	12,1	12,1	12,1
Total (toute composition familiale)	%	19,0	18,7	18,9	18,7	18,7	18,7
Locatif public	%	11,9	11,6	11,9	11,6	11,6	11,6
Locatif privé	%	25,8	25,6	25,9	25,6	25,6	25,6
Accession à la propriété	%	25,1	24,6	25,1	24,6	24,6	24,6
Total	%	18,80	18,7	18,9	18,7	18,7	18,7

Précisions méthodologiques

Source des données : CNAF – FILEAS aux 31 décembre 2017 et 2018; prévisions DGALN/DHUP

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

Numérateur : somme du loyer et des charges forfaitaires ou de la mensualité d'emprunt minorées de l'aide au logement

Dénominateur : revenu hors aides au logement

Les charges retenues pour le calcul sont les charges forfaitaires utilisées dans le barème des aides personnelles au logement. Le revenu pris en compte est le revenu brut annuel du foyer (sur l'année N-2, puis sur la nouvelle période de référence à compter de 2020) augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement). Le périmètre concerné est celui des ménages du parc locatif ou en accession à la propriété percevant une aide personnelle au logement. Sont exclus du champ de calcul :

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

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

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Le taux d'effort net de l'ensemble des ménages allocataires est en baisse entre 2017 et 2018, traduisant globalement la stabilisation des loyers et mensualités d'emprunt en 2018.

La prévision pour 2019 est actualisée pour prendre en compte la situation fin 2018, qui n'était pas connue lors de l'élaboration du PAP 2019, ainsi que l'impact détaillé des mesures mises en place à l'issue de l'adoption de la loi de finances 2019.

Les prévisions pour 2019 et 2020 intègrent notamment :

- les revalorisations forfaitaires des barèmes de 0,3 points sur ces deux années ;
- la revalorisation des loyers des parcs privé et social dans la limite des plafonds en vigueur ;
- la réforme de contemporanéisation des ressources utilisées pour le calcul des APL, qui sera mise en place en janvier 2020 ;
- la montée en charge de la réduction de loyer solidarité qui passera en 2020 de 890 M€ à 1 300 M€ en année pleine.

La réforme de « contemporanéisation » des ressources présente un fort impact technique sur l'indicateur car la réforme change la période de référence des ressources prise en compte pour le calcul des aides versées et du taux d'effort. A ce titre, à titre conservatoire, les prévisions pour 2020 sont maintenues.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

2020 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS

2020 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP attendus en 2020
01 – Aides personnelles	12 028 350 337	0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 400 000	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	2 100 000	0
Total	12 038 850 337	0

2020 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP attendus en 2020
01 – Aides personnelles	12 028 350 337	0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 400 000	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	2 100 000	0
Total	12 038 850 337	0

2019 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LOI DE FINANCES INITIALE)

2019 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP prévus en 2019
01 – Aides personnelles	13 429 134 317	0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 317 400	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	5 100 000	0
Total	13 442 551 717	0

2019 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP prévus en 2019
01 – Aides personnelles	13 429 134 317	0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 317 400	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	5 100 000	0
Total	13 442 551 717	0

Aide à l'accès au logement

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

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre ou catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	FDC et ADP attendus en 2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	FDC et ADP attendus en 2020
Titre 6 – Dépenses d'intervention	13 442 551 717	12 038 850 337	0	13 442 551 717	12 038 850 337	0
Transferts aux ménages	13 429 134 317	12 028 350 337	0	13 429 134 317	12 028 350 337	0
Transferts aux entreprises	5 100 000	2 100 000	0	5 100 000	2 100 000	0
Transferts aux autres collectivités	8 317 400	8 400 000	0	8 317 400	8 400 000	0
Total	13 442 551 717	12 038 850 337	0	13 442 551 717	12 038 850 337	0

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 2020 ont été réalisés sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2020. L'impact des dispositions fiscales de ce dernier sur les recettes 2020 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 »). 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 2018	Chiffrage 2019	Chiffrage 2020
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement Traitements, salaires, pensions et rentes viagères <i>Bénéficiaires 2018 : 5263000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1971 - Dernière modification : 1988 - Dernière incidence budgétaire : dépense fiscale non bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non bornée - code général des impôts : 81-2° bis</i>	63	60	60
Total		63	60	60

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

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux contribuant au programme de manière principale		Chiffrage 2018	Chiffrage 2019	Chiffrage 2020
070203	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2018 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2020 - Dernière incidence budgétaire : 2022 - Fin du fait générateur : 2021 - code général des impôts : 1414-V</i>	38	40	41
Total		38	40	41

Aide à l'accès au logement

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

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

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux contribuant au programme de manière subsidiaire		Chiffrage 2018	Chiffrage 2019	Chiffrage 2020
070203	<p>Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU</p> <p>Taxe d'habitation</p> <p><i>Bénéficiaires 2018 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2020 - Dernière incidence budgétaire : 2022 - Fin du fait générateur : 2021 - code général des impôts : 1414-V</i></p>	38	40	41
Total		38	40	41

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

	Prog Source / Cible	T2 Hors Cas pensions	T2 CAS pensions	Total T2	AE Hors T2	CP Hors T2	Total AE	Total CP
Transferts sortants								

TRANSFERTS EN ETPT

	Prog Source / Cible	ETPT ministériels	ETPT hors État
Transferts entrants			
Transferts sortants			

MESURES DE PÉRIMÈTRE

	T2 Hors Cas pensions	T2 CAS pensions	Total T2	AE Hors T2	CP Hors T2	Total AE	Total CP
Mesures entrantes							
Suppression, budgétisation de taxes et autres recettes affectées ou modifications de la répartition entre taxes et autres recettes affectées et crédits budgétaires - Autres ajustements liés à une évolution de la fiscalité - Compensation au FNAL de la mesure de relèvement de seuil de la loi PACTE (entrée en vigueur au 1er janvier 2020)				+166 000 000	+166 000 000	+166 000 000	+166 000 000
Mesures sortantes							

COÛTS SYNTHÉTIQUES

INDICATEURS IMMOBILIERS

RATIO D'EFFICIENCE BUREAUTIQUE

DÉPENSES PLURIANNUELLES

GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

MARCHÉS DE PARTENARIAT

CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGION (CPER)

Génération CPER 2007-2014

Action / Opérateur	CPER 2007-2014 (rappel du montant contractualisé)	AE engagées au 31/12/2019	CP réalisés au 31/12/2019	AE demandées pour 2020	CP demandés pour 2020	CP sur engagements à couvrir après 2020
CPER 2007-2014						

Génération CPER 2015-2020

Action / Opérateur	CPER 2015-2020 (rappel du montant contractualisé)	AE engagées au 31/12/2019	CP réalisés au 31/12/2019	AE demandées pour 2020	CP demandés pour 2020	CP sur engagements à couvrir après 2020
CPER 2015-2020						

Total des crédits de paiement pour ce programme

CP demandés pour 2020	CP sur engagements à couvrir après 2020

GRANDS PROJETS TRANSVERSAUX

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

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

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2019

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2018 (RAP 2018)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2018 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2018	AE LFI 2019 + reports 2018 vers 2019 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2019 + reports 2018 vers 2019 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019
0	0	13 442 551 717	13 442 551 717	0

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP au-delà 2022
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019	CP demandés sur AE antérieures à 2020 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2021 sur AE antérieures à 2020	Estimation des CP 2022 sur AE antérieures à 2020	Estimation des CP au-delà de 2022 sur AE antérieures à 2020
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2020 AE PLF / AE FDC et ADP	CP demandés sur AE nouvelles en 2020 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2021 sur AE nouvelles en 2020	Estimation des CP 2022 sur AE nouvelles en 2020	Estimation des CP au-delà de 2022 sur AE nouvelles en 2020
12 038 850 337 0	12 038 850 337 0	0	0	0
Totaux	12 038 850 337	0	0	0

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2020

CP 2020 demandés sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP 2021 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP 2022 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP au-delà de 2022 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020
100%	0%	0%	0%

JUSTIFICATION PAR ACTION

ACTION n° 01 99,9%**Aides personnelles**

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus
Autorisations d'engagement	0	12 028 350 337	12 028 350 337	0
Crédits de paiement	0	12 028 350 337	12 028 350 337	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, 80 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99% inférieurs à 2 fois le SMIC (source : échantillon au 31/12/2017 des allocataires CNAF et CCMSA, hors étudiants).

En 2018, 6,6 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif comme 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 1er 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 1er 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 locatifs 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° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

La loi de finances pour 2018 a acté la mise en extinction des APL accession. Ainsi, les prêts signés après le 1er janvier 2018 ne sont plus éligibles. Une dérogation a néanmoins été prévue jusqu'au 1er 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 projet d'accession en outre-mer ayant par ailleurs bénéficié d'un soutien de l'État.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, et au regard des problématiques spécifiques de lutte contre l'habitat insalubre en Outre-mer, le Gouvernement prévoit la création d'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 2018 (compte financier du FNAL arrêté au 31/12/2018)

		En M€	En %
ALS+ALF+APL (y compris frais de gestion)	FNAL :		
	Part employeurs	2 757	15,98
	Part État	14 333	83,10
	Contribution de la Taxe Sur les Bureaux	116	0,67
	Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	0,25
TOTAL	17 249	100	

Tableau 2 : bénéficiaires des aides personnelles au logement au 31/12/2018

	Bénéficiaires (en milliers)
ALF	1 230
ALS	2 427
APL	2 949
Total	6 606

Tableau 3 : montants moyens mensuels des aides versées au 31/12/2018

En €	Montant moyen en locatif et foyer	Montant moyen en accession
ALF	317	147
ALS	189	120
APL	220	178

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	12 028 350 337	12 028 350 337
Transferts aux ménages	12 028 350 337	12 028 350 337
Total	12 028 350 337	12 028 350 337

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 seront constituées en 2020 par :

- le produit des contributions employeurs prévues à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : depuis le 1er janvier 2015, l'ensemble des entreprises est assujéti à une seule cotisation, au taux de 0,1 % sur les salaires plafonnés dans les entreprises de moins de 20 salariés ainsi que dans les coopératives et exploitations agricoles, et dans les entreprises de travaux agricoles, et au taux de 0,5 % sur la totalité des salaires dans les autres entreprises. La loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises), votée en 2019, entraîne une modification des modalités de recouvrement de cette cotisation avec un passage du seuil d'application des taux de cotisation de 0,5% de 20 à 50 salariés. Il en résultera une baisse du rendement de la cotisation estimée à 271 M€, dont la compensation est prévue dans les crédits alloués au programme 109 par ce projet de loi de finances.
- le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières mentionnées à l'article 1609 nonies G du code général des impôts, dans la limite d'un plafond de 45 M€ inscrit en loi de finances, dont sont déduits les frais d'assiette et de recouvrement ;
- 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 (116 M€) affectée au FNAL depuis 2017;
- une contribution de 500 M€ d'Action Logement, prévue dans le présent projet de loi de finances ;
- une dotation de l'État, qui assure l'équilibre du fonds.

Charges du FNAL en 2020 :

La prévision actualisée des prestations d'APL, d'ALS et d'ALF à verser en 2020 tient notamment compte :

- de l'application de la réduction de loyer de solidarité pour les logements conventionnés à l'APL, hors logements-foyers, pour un montant fixé à 1,3 Md€ en 2020. Pour les ménages bénéficiant de l'aide personnalisée au logement, cette réduction de loyer est répercutée à la baisse, à hauteur de 98% du montant de la RLS, dans le calcul de l'aide.
- de la réforme portant sur l'actualisation de la base de ressources servant pour le calcul des aides personnelles au logement, qui sera mise en œuvre en janvier 2020 ;

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

- de la revalorisation à un taux forfaitaire de 0,3% de l'ensemble des paramètres du barème.
-

Les modalités d'équilibre du FNAL pour 2020 sont détaillées dans le tableau ci-après :

	en M€
Charges du FNAL	15 318
Prestations APL	6 645
Prestations ALS	4 552
Prestations ALF	3 821
Frais de gestion	300
Ressources du FNAL	15 318
Contributions employeurs	2 631
Contribution d'Action Logement	500
Taxe sur les bureaux	116
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43
Contribution État	12 028

Ainsi, afin d'assurer l'équilibre du FNAL, la contribution de l'État au fonds s'élèvera pour 2020 à 12 028 M€, en baisse de 1,4 Md€ par rapport au montant de la LFI 2019.

ACTION n° 02 0,1%**Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté**

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus
Autorisations d'engagement	0	8 400 000	8 400 000	0
Crédits de paiement	0	8 400 000	8 400 000	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 78 associations d'information sur le logement (ADIL) implantées localement sur le territoire, sont elles aussi 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 désormais les conditions dans lesquelles peuvent être créées des associations interdépartementales, métropolitaines ou départementales-métropolitaines, notamment à partir d'une association départementale d'information sur le logement préexistante. Depuis 2017, quatre 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.

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), 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 2018, les ADIL ont assuré 815 000 consultations, dont environ un tiers sur place.

La demande de conseils relatifs à la location (54 %) est, comme les années précédentes, prédominante par rapport aux autres thèmes principaux que sont l'accession à la propriété (9 %), le conseil aux personnes en difficulté (13 %) et l'amélioration des logements (12 %).

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 (cf. programme 135).

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	8 400 000	8 400 000
Transferts aux autres collectivités	8 400 000	8 400 000
Total	8 400 000	8 400 000

Depuis 1975, l'État apporte son soutien au fonctionnement de l'ANIL et des ADIL. Fin 2018, le réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) comporte 78 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.

ACTION n° 03 0,0%**Sécurisation des risques locatifs**

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus
Autorisations d'engagement	0	2 100 000	2 100 000	0
Crédits de paiement	0	2 100 000	2 100 000	0

La garantie des risques locatifs (GRL) est destinée à faciliter l'accès à un logement au plus grand nombre de locataires. Elle est basée sur la souscription facultative par les bailleurs d'un contrat d'assurance garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives auprès de l'un des assureurs adhérent au dispositif. Instaurée en 2006 par une convention signée par l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL, devenu Action Logement), la GRL constitue l'une des catégories d'emplois d'Action Logement, prévue au g) de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation.

Début 2016, la GRL a été remplacée par un nouveau dispositif de sécurisation entièrement financé par Action Logement, appelé VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi). L'APAGL (Association Pour l'Accès aux Garanties locatives) a mis fin à la GRL en résiliant les conventions partenariales entre les assurances et l'APAGL : depuis le 1er janvier 2016, aucun nouveau contrat GRL ne peut être souscrit. Toutefois par dérogation, un décret a permis en 2016, aux assureurs de renouveler les contrats en cours pour une année supplémentaire. Par ailleurs, les contrats arrivés à échéance peuvent toujours produire des effets juridiques du fait de sinistres en cours.

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	2 100 000	2 100 000
Transferts aux entreprises	2 100 000	2 100 000
Total	2 100 000	2 100 000

Les crédits de cette action contribuent au financement de la GRL pour les contrats encore en cours, le dispositif étant désormais en extinction. Le financement de ce dispositif est partagé entre l'État et Action Logement. Il repose sur un système de compensations financières destinées à couvrir la sur-sinistralité (part des sinistres non couverte par les primes versées aux assureurs) liée à l'ouverture très large des critères d'éligibilité :

- pour les locataires éligibles État ou Action Logement, à savoir ceux dont le taux d'effort est situé entre 28 % et 50 % ou qui appartiennent à une catégorie prioritaire, des compensations sont versées aux assureurs qui distribuent des contrats « GRL 2 » à travers le fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL) géré par l'UESL (en application de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 portant réforme d'Action Logement, le fonds GURL est géré par Action Logement Services). Lorsque les sinistres dépassent un seuil de sinistralité « normale » exprimé en proportion des primes, les règles de fonctionnement et de gestion du fonds fixées par le décret n° 2009-1620 du 23 décembre 2009, pris en application de l'article L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation s'appliquent ;
- pour les locataires éligibles autres que les locataires État ou Action Logement, à savoir ceux dont le taux d'effort est inférieur à 28% et qui n'appartiennent pas à une catégorie prioritaire, l'assureur ne peut pas disposer de compensation. Comme pour une assurance du secteur concurrentiel, son résultat dépend des sinistres constatés et des primes encaissées.

L'État n'intervient pas directement auprès des compagnies d'assurance, mais rembourse l'année suivante à Action Logement Services, par l'intermédiaire du fonds GURL, la part des compensations versées par cette dernière aux entreprises d'assurance, à raison de l'excédent de sinistralité constaté sur les publics « État ». Pour les locataires éligibles « Action Logement », le financement est assuré sur les ressources d'Action Logement.

Pour l'exercice 2020 (s'agissant des sinistres 2019), une dotation de 2,1 M€ en AE = CP est prévue pour financer la part « État » due au fonds GURL. Cette estimation repose sur les prévisions de coût du dispositif arrêté par l'APAGL.

Les dépenses associées à la GRL devraient continuer à diminuer à décroître pour s'éteindre totalement d'ici 2022.