

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

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

2019

AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT



PROGRAMME 109

AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

Bilan stratégique du rapport annuel de performances	4
Objectifs et indicateurs de performance	6
Présentation des crédits et des dépenses fiscales	8
Justification au premier euro	13

BILAN STRATÉGIQUE DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

Stéphanie DUPUY-LYON

Directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature

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

Précisions sur le changement de responsable du programme

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 a consacré en 2019 plus de 14 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. Ces aides ont pour effet de réduire sensiblement le reste à charge des dépenses de logement des ménages, que ces ménages soient locataires du parc privé ou social, ou, de façon résiduelle, accédants à la propriété.

Ces aides au logement jouent également 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. Par ailleurs, conformément à l'objectif de lutte contre les marchands de sommeil, un dispositif de conservation des allocations de logement par les CAF vise à inciter les bailleurs de logements non décents à effectuer les travaux nécessaires à leur mise en conformité.

Les aides personnelles au logement se sont élevées en 2019 à près de 16,7 milliards d'euros (hors frais de gestion), soit une diminution de 300 millions d'euros par rapport à 2018, et ont bénéficié à environ 6,6 millions de ménages. Le financement de cette politique s'appuie sur le fonds national des aides au logement (FNAL) qui, depuis le 1er janvier 2016, concentre l'ensemble du financement des aides au logement : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'allocation de logement à caractère familial (ALF).

Le FNAL a bénéficié en recettes de crédits budgétaires de l'État, de cotisations des employeurs, du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières, ainsi que d'une fraction de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB). La subvention d'équilibre versée par l'État s'est élevée à 14,06 milliards d'euros en 2019, soit près de 83 % du montant total des prestations d'aides au logement (frais de gestion inclus à hauteur de 2 % du montant des aides).

Les aides au logement participent de manière substantielle à l'objectif gouvernemental d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en faveur de la politique du logement. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2018 a prévu la création d'une réduction de loyer de solidarité dans le parc social. Celle-ci a permis d'abaisser le montant des aides personnalisées au logement, pour les bénéficiaires de la réduction de loyer de solidarité, à hauteur de 98% de la réduction de loyer et a ainsi généré une baisse sensible de la dépense publique relative aux APL (890 M€ en 2019), sans que les allocataires ne subissent de hausse du loyer restant à leur charge. Des mesures d'accompagnement des bailleurs sociaux par l'Etat, la Banque des territoires et Action logement ont été mis en place, ce qui a permis de fixer un des objectifs élevés en matière de production et de rénovation de logements sociaux dans le pacte productif conclu avec l'ensemble du secteur.

Le niveau des dépenses relatives aux APL tient également compte de différentes mesures d'ajustement de la dépense prises depuis 2017, en particulier la revalorisation forfaitaire à 0,3% des paramètres de différentes prestations sociales votée dans la loi de finances pour 2019.

Il est à noter que la mesure "seuils" de la loi PACTE n'est pas entrée en œuvre dès 2019, et que cette mesure -dont l'impact sur le budget du programme 109 était évalué à 105 M€- n'a donc pas eu d'impact sur le niveau de la subvention d'équilibre versée au FNAL.

Par ailleurs, le Gouvernement a lancé un chantier visant à calculer les APL en temps réel, sur la base des revenus contemporains des ménages, 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 déterminer de façon plus juste le montant d'aide à verser au bénéficiaire, en s'adaptant de manière réactive – tous les trimestres – à l'évolution de ses ressources.

La loi de finances initiale pour 2019 prévoyait une mise en œuvre de cette réforme dans le courant de l'année 2019. A la suite des difficultés techniques rencontrées par la CNAF, sa mise en œuvre a été décalée.

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.

L'État veille ainsi 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).

Par ailleurs, l'État apporte son soutien au fonctionnement des associations qui, principalement au niveau local, accompagnent les ménages dans leurs démarches relatives au logement.

L'État contribue ainsi au fonctionnement des agences d'information sur le logement (ADIL) et à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). La mission essentielle des ADIL et de l'ANIL consiste à informer le public sur toute question touchant au logement et à l'habitat. Le réseau compte 78 ADIL qui couvrent 82 départements. Parallèlement à leur activité de conseil au public, les ADIL organisent directement ou participent à des opérations de communication sur l'actualité du logement et les différents domaines relevant de leur compétence, en direction des particuliers, des professionnels ou des relais d'information, tels les travailleurs sociaux ou les associations.

Enfin, l'État participe à la mise en place de dispositifs publics de garantie des risques locatifs (GRL) afin de faciliter l'accès au logement 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 eux, leur serait refusé.

Conformément à la convention quinquennale État-UESL – Action Logement du 2 décembre 2014, la GRL a été remplacée dès le début de l'année 2016 par un nouveau dispositif de sécurisation entièrement financé par Action Logement, appelé VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi). Depuis la nouvelle convention signée entre l'État et Action Logement le 16 janvier 2018, le dispositif est étendu aux étudiants, 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 le 1er janvier 2016, aucun nouveau contrat GRL ne peut plus être souscrit. Toutefois l'État continue à intervenir pour financer les contrats GRL en cours.

La mise en œuvre des actions spécifiques au programme est assurée par :

- les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole, qui assurent le versement des aides personnelles au logement. Ces caisses jouent également un rôle majeur dans la prévention des expulsions, le traitement des impayés et la lutte contre la non-décence des logements ;
- l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), qui assure la mise en œuvre et le suivi de la GRL et de Visale. L'APAGL est gérée paritairement par les représentants des confédérations syndicales de salariés et patronales d'Action Logement ;
- des associations, qui participent à la mise en œuvre, au plan national comme au plan local, de la politique du logement en faveur des personnes en difficulté d'insertion (renforcement de la gouvernance par la représentation des locataires, médiation, information des ménages, prévention ou règlement des conflits entre bailleurs et locataires...).

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1

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

INDICATEUR 1.1

Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1

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

INDICATEUR 1.1 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	2019 Réalisation	2020 Cible PAP 2019
Personnes seules sans enfant	%	25,2	25	25,3	25	Non déterminé	25,3
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	18,2	17,7	18,3	17,7	Non déterminé	18,3
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	15,7	15,3	15,7	15,3	Non déterminé	15,7
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	8,5	8,2	8,5	8,2	Non déterminé	8,5
Couples sans enfant	%	21,1	20,8	21,2	20,8	Non déterminé	21,2
Couples avec 1 enfant	%	17,7	17,3	17,8	17,3	Non déterminé	17,8
Couples avec 2 enfants	%	16,9	16,4	16,9	16,4	Non déterminé	16,9
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,5	12,1	12,5	12,1	Non déterminé	12,5
Total (toute composition familiale)	%	19,0	18,7	18,9	18,7	Non déterminé	18,9
Locatif public	%	11,9	11,6	11,9	11,6	Non déterminé	11,9
Locatif privé	%	25,8	25,6	25,9	25,6	Non déterminé	25,9
Accession à la propriété	%	25,1	24,6	25,1	24,6	Non déterminé	25,1
Total	%	19,0	18,7	18,9	18,7	Non déterminé	18,9

Commentaires techniques

Précisions méthodologiques

Source des données : CNAF – FILEAS aux 31 décembre 2017 et 2018 (respectivement pour les données 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, de la RLS et des charges forfaitaires ou de la mensualité d'emprunt minorées de l'aide au logement
- Dénominateur : revenu hors aides au logement

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

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

L'indicateur ci-dessus permet non seulement de refléter les effets des actualisations des différents facteurs pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement, mais aussi de refléter les évolutions conjuguées des loyers et des ressources des allocataires. Les aides personnelles au

logement ont pour finalité de diminuer les dépenses de logement (loyers + charges locatives ou mensualités d'emprunt) des ménages disposant de 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.

ANALYSE DES RÉSULTATS

Les valeurs des indicateurs pour 2019 sont issues des données au 31/12/2019 de la CNAF en cours de traitement, et ne seront disponibles qu'en juillet 2020. Les commentaires ci-dessous concernent les données 2018 figurant dans le tableau ci-dessus.

Après perception des allocations logement, les ménages allocataires consacrent en moyenne 18,7 % de leur revenu hors aides au paiement du loyer et des charges. Ce taux d'effort net médian diminue lorsque la taille du ménage augmente : pour chaque type de famille (couple ou non), l'effort net des ménages décroît avec le nombre d'enfants. Par exemple, en 2018, le taux d'effort net médian s'élève à 25 % pour une personne isolée et à 8,2 % pour les familles monoparentales avec 3 enfants ou plus.

Les allocations logement conduisent à une forte baisse du taux d'effort médian qui passe, sur l'ensemble des ménages percevant une allocation, de 38,7 % (taux brut) à 18,7 % (taux net), soit une diminution de 51,7 %. La réduction, en valeur relative, est plus forte pour les familles monoparentales, et tend à s'accroître avec le nombre d'enfants.

La contribution des aides au logement à la réduction du taux d'effort est plus élevée pour les familles monoparentales que pour les couples avec enfants. Cela s'explique par le fait que les barèmes de loyers plafonds et de charges sont identiques pour les familles monoparentales et pour les couples dès lors qu'un ou plusieurs enfants sont présents dans le ménage. En outre, les familles monoparentales, du fait de ressources moins élevées ou d'un accès plus large au parc de logements publics, s'acquittent de loyers moins élevés que les couples, ce qui se traduit par une plus forte diminution de leur taux d'effort médian.

Dans le parc locatif privé, après déduction de l'aide au logement, le reste de loyer à payer représente près du quart du budget (25,6 %), prestations familiales incluses. Il est plus de deux fois plus élevé que dans le parc public (11,6 %).

Cet écart traduit essentiellement des loyers nettement plus élevés dans le secteur privé non compensés par le barème des aides au logement. En effet, au-delà d'un certain seuil de loyer, dont le barème dépend de la zone géographique (trois zones différentes sur l'ensemble du territoire) et de la configuration familiale, l'aide au logement n'est plus calculée à partir du loyer réellement acquitté mais à partir de ce seuil (loyer plafond). En moyenne, plus de trois foyers allocataires sur quatre s'acquittent d'un loyer supérieur au montant plafonné, avec une répartition inégale selon le type de parc. Dans le parc social, un peu plus d'un foyer allocataire sur deux paie un loyer supérieur au montant plafonné. Dans le parc privé, près de 9 foyers sur 10 sont dans cette situation.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

2019 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2019 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2019</i> Consommation 2019			
01 – Aides personnelles	13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 317 400 7 982 577	8 317 400 7 982 577	8 317 400
03 – Sécurisation des risques locatifs	5 100 000 2 603 450	5 100 000 2 603 450	5 100 000
Total des AE prévues en LFI	13 442 551 717	13 442 551 717	13 442 551 717
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+626 987 285	+626 987 285	
Total des AE ouvertes	14 069 539 002	14 069 539 002	
Total des AE consommées	14 069 539 002	14 069 539 002	

2019 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2019</i> Consommation 2019			
01 – Aides personnelles	13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 317 400 7 982 577	8 317 400 7 982 577	8 317 400
03 – Sécurisation des risques locatifs	5 100 000 2 603 450	5 100 000 2 603 450	5 100 000
Total des CP prévus en LFI	13 442 551 717	13 442 551 717	13 442 551 717
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+626 987 285	+626 987 285	
Total des CP ouverts	14 069 539 002	14 069 539 002	
Total des CP consommés	14 069 539 002	14 069 539 002	

2018 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2018 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2018</i> <i>Consommation 2018</i>				
01 – Aides personnelles		14 238 131 300 14 333 270 641	14 238 131 300	14 238 131 300 14 333 270 641
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	30 000	8 268 700 7 773 227	8 268 700	8 268 700 7 803 227
03 – Sécurisation des risques locatifs		9 800 000 5 136 132	9 800 000	9 800 000 5 136 132
Total des AE prévues en LFI		14 256 200 000	14 256 200 000	14 256 200 000
Total des AE consommées	30 000	14 346 180 000		14 346 210 000

2018 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2018</i> <i>Consommation 2018</i>				
01 – Aides personnelles		14 238 131 300 14 333 270 641	14 238 131 300	14 238 131 300 14 333 270 641
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	30 000	8 268 700 7 779 727	8 268 700	8 268 700 7 809 727
03 – Sécurisation des risques locatifs		9 800 000 5 136 132	9 800 000	9 800 000 5 136 132
Total des CP prévus en LFI		14 256 200 000	14 256 200 000	14 256 200 000
Total des CP consommés	30 000	14 346 186 500		14 346 216 500

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2018	Ouvertes en LFI pour 2019	Consommées* en 2019	Consommées* en 2018	Ouvertes en LFI pour 2019	Consommées* en 2019
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	30 000			30 000		
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	30 000			30 000		
Titre 6 – Dépenses d'intervention	14 346 180 000	13 442 551 717	14 069 539 002	14 346 186 500	13 442 551 717	14 069 539 002
Transferts aux ménages	14 333 270 641	13 429 134 317	14 058 952 975	14 333 270 641	13 429 134 317	14 058 952 975
Transferts aux entreprises	5 136 132	5 100 000	2 603 450	5 136 132	5 100 000	2 603 450
Transferts aux autres collectivités	7 773 227	8 317 400	7 982 577	7 779 727	8 317 400	7 982 577

Aide à l'accès au logement

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

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2018	Ouvertes en LFI pour 2019	Consommées* en 2019	Consommés* en 2018	Ouverts en LFI pour 2019	Consommés* en 2019
Total hors FdC et AdP		13 442 551 717			13 442 551 717	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+626 987 285			+626 987 285	
Total*	14 346 210 000	14 069 539 002	14 069 539 002	14 346 216 500	14 069 539 002	14 069 539 002

* y.c. FdC et AdP

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Date de signature	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
02/12/2019		626 987 285		626 987 285				
Total		626 987 285		626 987 285				

TOTAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS (Y.C. FDC ET ADP)

	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
Total général		626 987 285		626 987 285				

ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

Avertissement

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

Le chiffrage initial pour 2019 a été réalisé sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2019. Dès lors, le chiffrage actualisé peut différer de celui-ci, notamment lorsqu'il tient compte d'aménagements intervenus depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2019.

Les dépenses fiscales ont été associées à ce programme conformément aux finalités poursuivies par ce dernier.

« ε » : coût inférieur à 0,5 million d'euros ; « - » : dépense fiscale supprimée ou non encore créée ; « nc » : non chiffrable.

Le « Coût total des dépenses fiscales » constitue une somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques (cf. caractéristique « Fiabilité » indiquée pour chaque dépense fiscale). Il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 million d'euros (« ε »). La portée du total s'avère toutefois limitée en raison des interactions éventuelles entre dépenses fiscales. Il n'est donc indiqué qu'à titre d'ordre de grandeur et ne saurait être considéré comme une véritable sommation des dépenses fiscales du programme.

DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT (1)

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage définitif 2018	Chiffrage initial 2019	Chiffrage actualisé 2019
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement Traitements, salaires, pensions et rentes viagères <i>Bénéficiaires 2017 : 5205000 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	62	60
Coût total des dépenses fiscales		63	62	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 définitif 2018	Chiffrage initial 2019	Chiffrage actualisé 2019
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 2017 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 2009 - Dernière modification : 2009 - Dernière incidence budgétaire : dépense fiscale non bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non bornée - code général des impôts : 1414-V</i>	38	39	40
Coût total des dépenses fiscales		38	39	40

Aide à l'accès au logement

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

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

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux contribuant au programme de manière subsidiaire		Chiffrage définitif 2018	Chiffrage initial 2019	Chiffrage actualisé 2019
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 2017 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 2009 - Dernière modification : 2009 - Dernière incidence budgétaire : dépense fiscale non bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non bornée - code général des impôts : 1414-V</i>	38	39	40
Coût total des dépenses fiscales		38	39	40

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action <i>Prévision LFI Consommation</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP
01 – Aides personnelles		13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317 14 058 952 975		13 429 134 317 14 058 952 975	13 429 134 317 14 058 952 975
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		8 317 400 7 982 577	8 317 400 7 982 577		8 317 400 7 982 577	8 317 400 7 982 577
03 – Sécurisation des risques locatifs		5 100 000 2 603 450	5 100 000 2 603 450		5 100 000 2 603 450	5 100 000 2 603 450
Total des crédits prévus en LFI *		13 442 551 717	13 442 551 717		13 442 551 717	13 442 551 717
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+626 987 285	+626 987 285		+626 987 285	+626 987 285
Total des crédits ouverts		14 069 539 002	14 069 539 002		14 069 539 002	14 069 539 002
Total des crédits consommés		14 069 539 002	14 069 539 002		14 069 539 002	14 069 539 002
Crédits ouverts - crédits consommés						

* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

PASSAGE DU PLF À LA LFI

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
PLF	0	13 110 051 717	13 110 051 717	0	13 110 051 717	13 110 051 717
Amendements	0	+332 500 000	+332 500 000	0	+332 500 000	+332 500 000
LFI	0	13 442 551 717	13 442 551 717	0	13 442 551 717	13 442 551 717

L'amendement n°II-1911 a majoré de 2,5 M€ les crédits du programme 109 afin de permettre le rétablissement temporaire de l'AL accession dans les territoires ultra-marins, pour les logements ayant fait l'objet d'une décision de financement de l'Etat, au titre de la ligne budgétaire unique du Ministère des outre-mer, avant le 31 décembre 2017 (date de mise en extinction de l'AL accession).

L'amendement 1362 a rétabli les crédits de la mission cohésion des territoires en deuxième lecture à l'assemblée nationale, et a majoré de 330 M€ les crédits du programme 109 afin de tenir compte de l'actualisation du tendancier de la dépense et du calendrier de mise en œuvre de l'évolution du mode de calcul des APL en temps réel.

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

JUSTIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

La loi de finances rectificative a majoré les crédits du programme 109 de 626 987 285 € en AE et en CP, avec pour objectif d'assurer l'équilibre du FNAL en 2019, à la suite du report de la mise en œuvre de la réforme "APL en temps réel".

RÉSERVE DE PRÉCAUTION ET FONGIBILITÉ

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
Mise en réserve initiale	0	383 276 552	383 276 552	0	383 276 552	383 276 552
Surgels	0	0	0	0	0	0
Dégels	0	0	0	0	0	0
Réserve disponible avant mise en place du schéma de fin de gestion (LFR de fin d'année)	0	383 276 552	383 276 552	0	383 276 552	383 276 552

DÉPENSES PLURIANNUELLES

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

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

AE 2019	CP 2019
AE ouvertes en 2019 * (E1) 14 069 539 002	CP ouverts en 2019 * (P1) 14 069 539 002
AE engagées en 2019 (E2) 14 069 539 002	CP consommés en 2019 (P2) 14 069 539 002
AE affectées non engagées au 31/12/2019 (E3) 0	dont CP consommés en 2019 sur engagements antérieurs à 2019 (P3 = P2 - P4) 14 069 539 002
AE non affectées non engagées au 31/12/2019 (E4 = E1 - E2 - E3) 0	dont CP consommés en 2019 sur engagements 2019 (P4) 0

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2018 non couverts par des paiements au 31/12/2018 brut (R1) 0				
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2018 (R2) 0				
Engagements ≤ 2018 non couverts par des paiements au 31/12/2018 net (R3 = R1 + R2) 0	-	CP consommés en 2019 sur engagements antérieurs à 2019 (P3 = P2 - P4) 14 069 539 002	=	Engagements ≤ 2018 non couverts par des paiements au 31/12/2019 (R4 = R3 - P3) -14 069 539 002
AE engagées en 2019 (E2) 14 069 539 002	-	CP consommés en 2019 sur engagements 2019 (P4) 0	=	Engagements 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2019 (R5 = E2 - P4) 14 069 539 002
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019 (R6 = R4 + R5) 0
				Estimation des CP 2020 sur engagements non couverts au 31/12/2019 (P5) 0
				Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2020 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2019 (P6 = R6 - P5) 0

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

* LFI 2019 + reports 2018 + mouvements réglementaires + FDC + ADP + fongibilité asymétrique + LFR

JUSTIFICATION PAR ACTION

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

Action 01**Aides personnelles**

	Prévision LFI			Réalisation		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
(y.c. FdC et AdP)						
Autorisations d'engagement		13 429 134 317	13 429 134 317		14 058 952 975	14 058 952 975
Crédits de paiement		13 429 134 317	13 429 134 317		14 058 952 975	14 058 952 975

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 6 : Dépenses d'intervention	13 429 134 317	14 058 952 975	13 429 134 317	14 058 952 975
Transferts aux ménages	13 429 134 317	14 058 952 975	13 429 134 317	14 058 952 975
Total	13 429 134 317	14 058 952 975	13 429 134 317	14 058 952 975

Contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (catégorie 61 – transferts aux ménages)

Le tableau ci-après compare l'exécution provisoire 2019 à l'exécution 2018, concernant les charges et les ressources du Fonds national d'aide au logement (FNAL), hors régularisations concernant les années antérieures.

En M€	Exécution	Exécution
	2018	2019 – chiffres provisoires
Charges du FNAL	17 299	16 995
Prestations aide personnalisée au logement (APL)	7 639	7 567
Prestations allocation de logement sociale (ALS)	5 104	5 044
Prestations allocation de logement familiale (ALF)	4 217	4 051
Frais de gestion	339	333
Ressources du FNAL	17 249	16 990
Cotisations employeurs	2 757	2 772
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	43
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB)	116	116
Subvention d'équilibre de l'Etat (Versements du Programme 109)	14 333	14 059
Evolution de la dette du FNAL	+ 50	+ 5

Charges du FNAL :

Les dépenses du FNAL sont en diminution de près de 304 M€ par rapport à 2018. Ceci s'explique notamment par la montée en charge de mesures mises en place les années précédentes, ainsi que par la revalorisation forfaitaire à 0,3% des paramètres des APL.

Le rendement de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc public est ainsi évalué à 890 M€ pour 2019, soit une hausse de 90 M€ par rapport à 2018. Cette hausse est liée à l'application en année pleine de la mesure (application sur 11 mois en 2018) ainsi que sa revalorisation annuelle suivant l'IRL. Il convient de noter que cette baisse du montant de l'aide est adossée à une baisse du loyer et n'a donc pas d'impact négatif sur le taux d'effort des ménages bénéficiaires.

On observe également une progression du rendement de la mise en extinction de l'aide personnelle à l'accession (évaluée à 35 M€ en 2019 contre 19 M€ en 2018), ainsi que des mesures de gel des barèmes décidés en 2018 (hausse du rendement de l'ordre de 196 M€).

Par ailleurs, le rendement de la revalorisation forfaitaire à 0,3% des paramètres du barème permettant le calcul des APL est estimé à 77 M€ pour l'année 2019.

L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, qui a nécessité une ouverture en LFR de près de 627 M€, s'explique par le décalage de la mise en œuvre de l'évolution du mode de calcul des APL en temps réel (rendement escompté de plus 640 M€ au titre de l'année 2019). Le reste des écarts par rapport aux prévisions sous-jacentes de la LFI s'expliquent par :

- Une hausse du rendement des mesures de gel des paramètres et un tendancier hors mesures d'économie plus faible qu'anticipé (dû à une dynamique fortement à la baisse sur l'ALF)
- Un rendement de la mise en extinction de l'APL accession en hausse par rapport à 2018 mais inférieur aux sous-jacents de la LFI.

Ressources du FNAL :

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

- une moindre recette de 100 M€ des cotisations employeurs : le PAP 2019 évaluait cette recette à 2 767 M€ (2 872 M€ en cas de non application de la mesure de la loi PACTE modifiant les seuils de contribution des employeurs au FNAL). Malgré le report cette réforme, les recettes des cotisations employeurs ne se sont élevées qu'à 2 772 M€ en 2019.
- une contribution budgétaire du programme 109 supérieure de 629 M€ aux montants votés en LFI. Cette hausse s'explique par l'abondement de près de 627 M€ obtenu en LFR, ainsi que, dans une moindre mesure, par des redéploiements depuis les autres actions du programme.
- le montant perçu par le FNAL au titre de la surtaxe sur les plus-values immobilières et de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB), à savoir respectivement 43 M€ et 116,1 M€.

Sur la base des données comptables disponibles en janvier 2020, le niveau de dette constituée par le FNAL vis-à-vis des organismes payeurs au 31 décembre 2019 est estimé à 309 M€, contre 304 M€ fin 2018, soit une hausse de 5 M€.

Action 02

Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté

	Prévision LFI			Réalisation		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
(y.c. FdC et AdP)						
Autorisations d'engagement		8 317 400	8 317 400		7 982 577	7 982 577
Crédits de paiement		8 317 400	8 317 400		7 982 577	7 982 577

Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 6 : Dépenses d'intervention	8 317 400	7 982 577	8 317 400	7 982 577
Transferts aux autres collectivités	8 317 400	7 982 577	8 317 400	7 982 577
Total	8 317 400	7 982 577	8 317 400	7 982 577

Les crédits de l'action 2 sont destinés, d'une part, à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL), et d'autre part, à d'autres associations qui concourent, sur le plan national, à la mise en œuvre des politiques du logement.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et agences départementales d'information sur le logement (ADIL) (catégorie 64 – transferts aux autres collectivités)

La dotation consacrée au financement du réseau constitué par l'ANIL et les ADIL s'est élevée, en 2019, à 7,12 M€ en AE et en CP.

Un total de 6,4 M€ d'AE et CP a été versé aux 79 ADIL, qui ont pour mission d'apporter aux usagers une information personnalisée, complète, gratuite et neutre sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux du logement. En 2019, la subvention unitaire moyenne s'élève à 82 026 €.

L'ANIL a bénéficié, quant à elle, au titre du programme 109 d'un versement d'un montant de 0,7 M€. Elle a par ailleurs également reçu 525 K€ du programme 135 au titre de sa participation aux côtés de l'État à la mise en place des observatoires locaux des loyers.

Le rapport d'activité 2019 de l'ANIL, reprenant le niveau d'activité des ADIL, n'est pas encore disponible. En 2018, les ADIL avaient dispensé 815 000 consultations. Elle concernaient majoritairement pour des demandes de conseils relatifs à la location (54 %), mais également au titre de l'accession à la propriété (9 %), pour des personnes en difficulté (12 %), ainsi que dans la perspective de travaux visant l'amélioration des logements (11 %).

Comme l'ANIL, les ADIL sont, par ailleurs, sollicitées par leurs partenaires, au premier rang desquels les collectivités territoriales, pour assurer des journées d'information ou de formation et pour donner un éclairage d'expert. Lieu d'observation privilégié de la demande et du comportement des ménages, les ADIL collectent de façon permanente toutes les informations leur permettant de réaliser des études ponctuelles sur des aspects particuliers de l'habitat, soit au plan national, soit au plan local. Parallèlement à leur activité de conseil au public, les ADIL organisent directement ou participent à des opérations d'information/formation sur l'actualité du logement et les différents domaines de leur compétence, en direction des particuliers, des professionnels ou des relais d'information, tels les travailleurs sociaux ou les associations.

Autres associations (catégorie 64 – transferts aux autres collectivités)

Le montant total des subventions que l'État a octroyées en 2019 aux organismes qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement s'est élevé à 863 000 € en AE et en CP.

Ce soutien financier a permis de soutenir :

- les 5 associations représentatives des locataires, pour un montant total de 375 000 €,
- un certain nombre d'associations et de fédérations œuvrant dans le domaine de l'accès au logement (14 en 2019 pour un montant total 488 000 €).

Action 03**Sécurisation des risques locatifs**

	Prévision LFI			Réalisation		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
(y.c. FdC et AdP)						
Autorisations d'engagement		5 100 000	5 100 000		2 603 450	2 603 450
Crédits de paiement		5 100 000	5 100 000		2 603 450	2 603 450

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 6 : Dépenses d'intervention	5 100 000	2 603 450	5 100 000	2 603 450
Transferts aux entreprises	5 100 000	2 603 450	5 100 000	2 603 450
Total	5 100 000	2 603 450	5 100 000	2 603 450

Garantie des risques locatifs

Le financement de la « GRL » (« Pass-GRL » et « GRL2 ») est partagé entre l'État et Action Logement. Ce financement consiste à compenser aux assureurs la « sur-sinistralité » constatée sur les contrats GRL par rapport à des contrats d'assurances loyers impayés de marché.

L'intégralité des compensations dues en année N est versée par Action Logement via le fonds « Garantie universelle des risques locatifs » (GURL) en année N, la part du coût incombant à l'État est quant à elle remboursée en année N+1.

En 2019, le solde des compensations qui s'établit à 2,6 M€ est inférieur aux montants prévus en LFI (5,1 M€). Ce différentiel de 2,5 M€ s'explique par la nature prudentielle de la budgétisation, étant donné la forte baisse tendancielle des montants indemnisés (63,4 M€ en 2015, 54,4 M€ en 2016, 39,1 M€ en 2017, 5,1 M€ en 2018).

La convention État-Action Logement du 2 décembre 2014 prévoit en effet l'arrêt progressif de la GRL au 1^{er} janvier 2016 et son remplacement par le nouveau dispositif de sécurisation du parc privé VISALE entièrement financé par Action logement. Ainsi, tout en diminuant progressivement, les dépenses de l'État au titre de la GRL se poursuivent du fait du maintien de la prise en charge par l'État des impayés sur les contrats en cours pendant cinq ans après la réalisation des conventions de distribution de la GRL.