

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

2021



PROGRAMME 109

---

**AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT**

MINISTRE CONCERNÉE : BARBARA POMPILI, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

## PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

### Stéphanie DUPUY-LYON

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

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

Le programme « Aide à l'accès au logement » finance les aides accordées directement ou indirectement aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

En 2021, le programme devrait contribuer à hauteur de 12,5 milliards d'euros de crédits budgétaires à cette politique publique dont le financement comprend, outre les financements de l'État, une participation des employeurs et les aides des collectivités territoriales en faveur de l'accès et du maintien dans leur logement des ménages.

En aidant les ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses et en les accompagnant dans leurs démarches pour l'accès au logement, ce programme participe notamment à la mise en œuvre du droit au logement prévu par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (DALO).

Le programme « Aide à l'accès au logement » s'appuie sur deux axes.

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

Ces aides au logement ont pour effet de réduire sensiblement le reste à charge des dépenses de logement, que ces ménages soient locataires du parc privé ou social, ou accédants à la propriété dans les départements d'outre-mer ainsi que pour les prêts contractés jusqu'au 31 décembre 2017 en métropole.

Ces prestations devraient s'élever en 2021 à 15,7 milliards d'euros. Les crédits budgétaires de l'État financeront 77,9% 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. Action Logement contribuera au financement du FNAL par un abondement exceptionnel de 1 Md€ en 2021.

Les aides au logement ont contribué à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en faveur de la politique du logement, via la création, en loi de finances initiale pour 2018, d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) 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 2021, ce dispositif générera un rendement de 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.

Engagée en 2018, la réforme dite des « APL en temps réel », dont la mise en œuvre initialement prévue en 2019 a été reportée en raison de difficultés techniques et de la crise sanitaire, sera mise en place en janvier 2021. Elle vise à calculer et verser les APL sur la base des revenus des douze derniers mois, en lieu et place des données fiscales ayant deux ans d'ancienneté.

L'actualisation des ressources prises en compte pour calculer les APL permettra de déterminer de façon plus juste le montant d'aide à verser aux bénéficiaires, en s'adaptant de manière réactive et progressive – tous les trimestres – à l'évolution de leurs ressources. Cette actualisation s'appuiera sur les informations relatives aux salaires et aux revenus de remplacement issues des déclarations sociales nominatives et des systèmes d'information spécifiques mis en place dans le cadre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Cette réforme structurelle permettra, dans un contexte de crise sanitaire et économique, d'assurer une aide la plus adéquate possible aux bénéficiaires, et de prendre en compte les changements de situation avec une plus grande réactivité.

Enfin, en 2021, sera mis en place un barème encadrant le partage des aides personnelles au logement en cas de résidence alternée des enfants. En effet, depuis la recodification de l'ensemble des APL dans le Code de la Construction et de l'Habitation en juillet 2019, les APL constituent la deuxième prestation sociale à être partagée entre les parents en cas de résidence alternée de l'enfant, après les allocations familiales. Elle nécessite pour être pleinement opérationnelle un décret précisant les modalités de partage.

**Le second axe du programme « Aide à l'accès au logement » est une politique de solidarité pour l'accès au logement décent, qui nécessite une mobilisation de tous les acteurs et une cohérence d'action.**

**Outre les concours financiers qu'il apporte, l'État s'assure de l'efficacité de ses actions via notamment la réglementation sur les aides personnelles au logement (conditions d'octroi, barèmes).**

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

Il est prévu un traitement des impayés le plus en amont possible avec, d'une part, un signalement précoce des bailleurs relayé par les organismes payeurs (principalement les caisses d'allocation familiale) et, d'autre part, un raccourcissement des délais dans la chaîne de traitement de l'impayé pour l'ensemble des acteurs impliqués. 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.

Le plan national de prévention des expulsions, lancé en 2016, a été mis à jour en 2018 afin de contribuer à une diminution significative et pérenne du nombre de décisions judiciaires d'expulsion sur l'ensemble du territoire national. Une mission sur le sujet a été confiée au député Nicolas Demoulin, afin d'améliorer la prévention des expulsions le plus en amont possible.

Par ailleurs, conformément à l'objectif de lutte contre la non-décence et dans le cadre du plan d'actions du Ministère contre les marchands de sommeil, un dispositif de conservation des allocations de logement par la CAF vise à inciter les bailleurs de logements non décentes à effectuer les travaux nécessaires à leur mise en conformité.

Le locataire continue de ne payer que la différence entre le loyer et l'aide et n'est donc pas pénalisé par ce dispositif. Les sommes d'aide ainsi conservées seront restituées au bailleur sous réserve de la mise en décence du logement dans un délai de 18 mois. Ce dispositif continue de monter en puissance, de 2647 nouvelles conservations en 2017 à 4079 nouveaux dossiers en 2019, soit une augmentation de 54 %. L'efficacité du dispositif peut être jugée par le taux de conservations « libérées » sur le nombre total de sorties du dispositif. En 2019, parmi les 3532 sorties de conservation 3414 étaient des libérations suite à la mise aux normes de décence du logement, soit un taux de 96.66%. Ce taux élevé indique que cet outil constitue un levier efficace pour la mise aux normes de décence d'un logement dès lors que la non-décence est détectée.

L'enjeu est donc de maintenir ces bons résultats tout en développant le recours à ce dispositif, son emploi restant extrêmement hétérogène entre les différents départements. La procédure de détection de la non-décence implique un important travail de coordination au sein des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) et nécessite un portage politique local pour obtenir des résultats.

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

À cet égard, l'effectivité du droit au logement repose notamment sur le bon fonctionnement des outils que l'État est chargé, conjointement avec les conseils départementaux, de mettre en œuvre, tels que les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ces plans visent à coordonner

l'action des pouvoirs publics et des acteurs du logement – notamment ceux intervenant dans le cadre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement en vue de permettre l'accès au logement de ces ménages (développement de l'offre à bas loyers et politiques d'attribution) et leur maintien dans le logement (prévention des expulsions).

L'État apporte également son soutien au fonctionnement des associations qui, principalement au niveau local, accompagnent les ménages dans leurs démarches relatives au logement. Il contribue ainsi, via le programme 109, au financement des agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). La mission essentielle des ADIL et de l'ANIL consiste à informer le public sur toute question touchant au logement et à l'habitat. Le réseau compte 79 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** 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.

En remplacement de la Garantie des Risques Locatifs (GRL), le dispositif de sécurisation « **Visale** », géré et financé intégralement par Action Logement dans le cadre de la convention quinquennale signée avec l'Etat, 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 s'adresse à tous les jeunes de moins de 30 ans, qu'ils soient étudiants ou salariés, aux salariés de plus de 30 ans entrant dans un emploi ou en mutation professionnelle, aux les ménages logés par un organisme d'intermédiation locative, ainsi qu'aux titulaires d'un bail mobilité.

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

## RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

### OBJECTIF 1

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

##### INDICATEUR 1.1

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



## OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

## OBJECTIF mission

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

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

## INDICATEUR mission

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

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2021 Prévision	2023 Cible
1.1.1 Taux d'effort net médian	%	18,7	18,2	18,9	18,8	18,7	18,6
1.1.2 Selon la configuration familiale							
Personnes seules sans enfant	%	25	24,5	25	25,4	25,1	25
Familles monoparentales avec 1 enfant	%	17,7	17	17,7	18,2	18	17,8
Familles monoparentales avec 2 enfants	%	15,3	14,7	15,3	15,7	15,5	15,3
Familles monoparentales avec 3 enfants	%	8,2	7,9	8,2	8,5	8,3	8,2
Couples sans enfant	%	20,8	20,4	20,8	21,2	21	20,9
Couples avec 1 enfant	%	17,3	16,7	17,3	17,8	17,6	17,4
Couples avec 2 enfants	%	16,4	15,6	16,4	16,9	16,7	16,5
Couples avec 3 enfants ou plus	%	12,1	11,5	12,1	12,5	12,3	12,1
1.1.3 Selon le type de parc							
Locatif public	%	11,6	11,4	11,6	11,9	11,7	11,6
Locatif privé	%	25,6	25,2	25,6	25,9	25,7	25,7
Accession à la propriété	%	24,6	23,9	24,6	25,2	25	25

## Précisions méthodologiques

Source des données : CNAF – FILEAS aux 31 décembre 2018 et 2019; 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 2021) 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

La prévision pour 2020 est actualisée pour prendre en compte la situation fin 2019, qui n'était pas connue lors de l'élaboration du PAP 2020, ainsi que l'impact détaillé des mesures mises en place à l'issue de l'adoption de la loi de finances pour 2020.

Les prévisions pour 2020 et 2021 intègrent notamment :

- les revalorisations forfaitaires des barèmes de 0,3 point en 2020 ;
- 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, initialement prévue pour une entrée en vigueur en 2019 puis reportée en 2020, sera mise en place au 1er janvier 2021.

Il est prévu pour 2020 une hausse du taux d'effort net médian des bénéficiaires des aides au logement due à la baisse des revenus de ces ménages, liée à la crise sanitaire.

Les valeurs définies pour 2021 et la cible prennent en compte, outre les mesures mises en œuvre les années précédentes, l'entrée en vigueur de la réforme de la base-ressources avec modification de la période de référence des revenus : les revenus utilisés pour le calcul du taux d'effort en 2021 seront principalement ceux de 2021, et bénéficieront donc déjà des mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour lutter contre les effets de la crise.

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



## Aide à l'accès au logement

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

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

## 2021 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS

## 2021 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP attendus en 2021
01 – Aides personnelles	12 467 000 000	0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 400 000	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	1 000 000	0
<b>Total</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>0</b>

## 2021 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP attendus en 2021
01 – Aides personnelles	12 467 000 000	0
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 400 000	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	1 000 000	0
<b>Total</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>0</b>

## 2020 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LOI DE FINANCES INITIALE)

## 2020 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP prévus 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
<b>Total</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>0</b>

## 2020 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FdC et AdP prévus 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
<b>Total</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>0</b>

## 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 2020	Demandées pour 2021	FdC et AdP attendus en 2021	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	FdC et AdP attendus en 2021
Titre 6 – Dépenses d'intervention	12 038 850 337	12 476 400 000	0	12 038 850 337	12 476 400 000	0
Transferts aux ménages	12 028 350 337	12 467 000 000	0	12 028 350 337	12 467 000 000	0
Transferts aux entreprises	2 100 000	1 000 000	0	2 100 000	1 000 000	0
Transferts aux autres collectivités	8 400 000	8 400 000	0	8 400 000	8 400 000	0
<b>Total</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>0</b>	<b>12 038 850 337</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>0</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 2021 ont été réalisés sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021. L'impact des dispositions fiscales de ce dernier sur les recettes 2021 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 2019	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021
120201	<b>Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement</b> Traitements, salaires, pensions et rentes viagères <i>Bénéficiaires 2019 : 5134000 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>	59	58	58
<b>Total</b>		<b>59</b>	<b>58</b>	<b>58</b>

**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 2019	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021
070203	<b>Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU</b> Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2019 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2019 - Dernière incidence budgétaire : 2020 - Fin du fait générateur : 2020 - code général des impôts : 1414-V</i>	28	14	0
<b>Total</b>		<b>28</b>	<b>14</b>	

## 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 2019	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021
070203	<b>Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU</b> Taxe d'habitation <i>Bénéficiaires 2019 : 121000 Menages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2009 - Dernière modification : 2019 - Dernière incidence budgétaire : 2020 - Fin du fait générateur : 2020 - code général des impôts : 1414-V</i>	28	14	0
<b>Total</b>		<b>28</b>	<b>14</b>	

**JUSTIFICATION AU PREMIER EURO****ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME****ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME**

Numéro et intitulé de l'action ou de la 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	12 467 000 000	12 467 000 000	0	12 467 000 000	12 467 000 000
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	0	8 400 000	8 400 000	0	8 400 000	8 400 000
03 – Sécurisation des risques locatifs	0	1 000 000	1 000 000	0	1 000 000	1 000 000
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>0</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>12 476 400 000</b>

## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## DÉPENSES PLURIANNUELLES

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

## ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2020

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2019 (RAP 2019)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2019 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2019	AE (LFI + LFRs) 2020 + reports 2019 vers 2020 + prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFRs) 2020 + reports 2019 vers 2020 + prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020
0	0	12 038 850 337	12 038 850 337	0

## ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP au-delà de 2023
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020	CP demandés sur AE antérieures à 2021 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2022 sur AE antérieures à 2021	Estimation des CP 2023 sur AE antérieures à 2021	Estimation des CP au-delà de 2023 sur AE antérieures à 2021
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2021 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2021 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2022 sur AE nouvelles en 2021	Estimation des CP 2023 sur AE nouvelles en 2021	Estimation des CP au-delà de 2023 sur AE nouvelles en 2021
12 476 400 000 0	12 476 400 000 0	0	0	0
<b>Totaux</b>	<b>12 476 400 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2021

CP 2021 demandés sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021	CP 2022 sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021	CP 2023 sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021	CP au-delà de 2023 sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021
100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

## JUSTIFICATION PAR ACTION

**ACTION 99,9 %****01 – Aides personnelles**

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	12 467 000 000	<b>12 467 000 000</b>	0
Crédits de paiement	0	12 467 000 000	<b>12 467 000 000</b>	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, 81 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99% inférieurs à 2 fois le SMIC (source : échantillon au 31/12/2018 des allocataires CNAF et CCMSA, hors étudiants).

En 2019, 6,5 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif ainsi que dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges).

Il existe trois types d'aides personnelles au logement :

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

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation familiale qui a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers, par la loi du 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 locatif et à occupation sociale (PALULOS) ou subventions de l'Agence nationale de l'habitat) ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux,



## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'État.

La loi de finances pour 2018 a acté la mise en extinction des APL accession. Ainsi, les prêts signés après le 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 projets d'accession en outre-mer ayant par ailleurs bénéficié d'un soutien de l'État.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, et au regard des problématiques spécifiques de lutte contre l'habitat insalubre en Outre-mer, le Gouvernement a créé un nouveau dispositif d'aide à l'accession et de sortie de l'insalubrité, permettant d'assurer l'équilibre financier des opérations de construction et amélioration de l'habitat.

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

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

Tableau 1 : financement des aides personnelles au logement en 2019 (source : compte financier du FNAL arrêté au 31/12/2019)

		En M€	En %
ALS+ALF+APL (y compris frais de gestion)	FNAL :		
	Part employeurs	2 772	16,32
	Part État	14 059	82,75
	Contribution de la Taxe Sur les Bureaux	116	0,68
	Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	0,25
<b>TOTAL</b>	<b>16 990</b>	<b>100</b>	

Tableau 2 : bénéficiaires des aides personnelles au logement au 31/12/2019

	Bénéficiaires (en milliers)
ALF	1 170
ALS	2 417
APL	2 956
<b>Total</b>	<b>6 543</b>

Tableau 3 : montants moyens mensuels des aides versées au 31/12/2019

En €	Montant moyen en locatif et foyer	Montant moyen en accession
ALF	316	148
ALS	189	122
APL	220	179

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'intervention	12 467 000 000	12 467 000 000
Transferts aux ménages	12 467 000 000	12 467 000 000
<b>Total</b>	<b>12 467 000 000</b>	<b>12 467 000 000</b>

### 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 2021 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 résulte une baisse du rendement de la cotisation 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 (69 M€) affectée au FNAL depuis 2017. Cette année, la fraction allouée de cette taxe est de 69 M€ contre 116 M€ les années précédentes, le besoin généré étant compensé par des crédits budgétaires ;
- une contribution exceptionnelle de 1 Md€ 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 2021

**La prévision actualisée des prestations d'APL, d'ALS et d'ALF à verser en 2021 tient notamment compte :**

- de la réforme portant sur l'actualisation de la base-ressources servant pour le calcul des aides au logement, qui sera mise en oeuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- des modalités de partage des aides au logement en cas de résidence alternée des enfants des allocataires ;

## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

- du rendement de l'économie budgétaire généré par la réduction de loyer solidarité à hauteur de 1,3 Md€ garantie jusqu'en 2022 par la clause de revoyure conclue avec le mouvement HLM et le premier ministre en mai 2019.

Les modalités d'équilibre du FNAL pour 2021 sont détaillées dans le tableau ci-après :

	en M€
<b>Charges du FNAL</b>	<b>16 023</b>
Prestations APL	7 112
Prestations ALS	4 879
Prestations ALF	3 730
Frais de gestion	320
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>16 023</b>
Contributions employeurs	2 444
Contribution d'Action Logement	1 000
Taxe sur les bureaux	69
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43
Contribution État	12 467

Ainsi, afin d'assurer l'équilibre du FNAL, la contribution de l'État au fonds s'élèvera pour 2021 à 12 467 M€, en hausse de 439 M€ par rapport au montant de la LFI 2020.

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

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	8 400 000	<b>8 400 000</b>	0
Crédits de paiement	0	8 400 000	<b>8 400 000</b>	0

L'État, acteur majeur du droit au logement au côté des collectivités territoriales, s'implique dans le fonctionnement et la mise en oeuvre 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 oeuvre 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 79 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, cinq associations interdépartementales ont ainsi été créées par extension d'une ADIL préexistante, ce qui permet d'assurer un élargissement de la couverture

territoriale du réseau. Une ADIL départementale a également été créée en 2019.

L'activité principale du réseau ANIL/ADIL consiste à fournir des informations dans le domaine du logement et de l'habitat : droits et devoirs du locataire, conditions d'accès aux aides personnelles au logement, possibilités d'accession sociale à la propriété, conditions et procédures pour le bénéfice du prêt à taux zéro (PTZ), rénovation énergétique et travaux de rénovation etc. L'information délivrée est neutre, objective, personnalisée et gratuite. Le caractère d'intérêt général de l'activité d'information de l'ANIL et des ADIL relève des articles L.366-1 et R.366-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, qui confèrent à ces organismes une assise juridique (clauses types des statuts précisant les conditions de neutralité exigées pour leur mission, procédure d'agrément ministériel).

En 2019, les ADIL ont assuré 880 000 consultations, dont environ un tiers sur place. La demande de conseils relatifs à la location (48,6 %) est, comme les années précédentes, prédominante par rapport aux autres thèmes principaux que sont l'accession à la propriété (7,6%), le conseil aux personnes en difficulté (10,7 %) et l'amélioration des logements (21 %). En 2019, les consultations relatives à la rénovation énergétique et aux travaux ont fortement augmenté (80 000 consultations supplémentaires).

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics, qui sont amenés à participer de plus en plus directement à la mise en oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre du réseau des observatoires locaux des loyers.

## ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

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

Depuis 1975, l'État apporte son soutien au fonctionnement de l'ANIL et des ADIL. Fin 2019, le réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) comporte 79 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 0,0 %

### 03 – Sécurisation des risques locatifs

## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	1 000 000	<b>1 000 000</b>	0
Crédits de paiement	0	1 000 000	<b>1 000 000</b>	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 adhérant 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	1 000 000	1 000 000
Transferts aux entreprises	1 000 000	1 000 000
<b>Total</b>	<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>

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 2021 (s'agissant des sinistres 2020), une dotation de 1,0 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.