

**PLF 2017 - EXTRAIT DU BLEU BUDGÉTAIRE DE LA MISSION :  
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT**

---

Version du 04/10/2016 à 08:52:54

PROGRAMME 109 :  
AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

---

MINISTRE CONCERNÉE : EMMANUELLE COSSE, MINISTRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

## TABLE DES MATIÈRES

---

### Programme 109 : Aide à l'accès au logement

Présentation stratégique du projet annuel de performances	3
Objectifs et indicateurs de performance	6
Présentation des crédits et des dépenses fiscales	8
Justification au premier euro	12

## PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

### Paul DELDUC

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, pour de multiples raisons, rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Le programme contribue à cette politique publique, dont le financement comprend une participation de l'État pour un montant global de plus de 15 milliards d'euros, une participation des employeurs, ainsi que les aides des collectivités territoriales en faveur de l'accès et du maintien dans leur logement des ménages.

### Un objectif social : aider les ménages les plus modestes à accéder au logement et à s'y maintenir

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 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).

Les aides dites « à la personne », qui constituent le principal poste budgétaire de la politique du logement, sont ciblées sur les ménages aux ressources les plus modestes. Elles ont pour effet de réduire le reste à charge des dépenses de logement, que ces ménages soient locataires ou accédant à la propriété. Ces prestations devraient s'élever en 2017 à plus de 18 milliards d'euros au total. Du fait du transfert au fonds national d'aide au logement (FNAL), en 2015, de la part de l'aide personnalisée au logement (APL) auparavant financée par la sécurité sociale et, en 2016, de l'ensemble du financement des allocations de logement à caractère familial (ALF), les crédits de l'État financeront en 2017 85 % du montant total des prestations d'aides au logement, dont le financement est principalement réparti entre l'État et les cotisations employeurs.

Le programme participe aux efforts partagés en matière d'économies, par la maîtrise de la progression de la dépense des aides personnelles au logement et la réforme de leur financement. Ainsi, en 2016, les mesures de réforme des aides personnelles votées en loi de finances 2016 ont été mises en œuvre progressivement : prise en compte du patrimoine dans les ressources déterminant le calcul de l'aide ; dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyer excessifs ; suppression du droit à l'aide au logement pour les ménages rattachés à un foyer fiscal redevable de l'ISF.

Ces mesures permettent notamment d'assurer une plus grande équité dans la distribution de ces aides, en particulier par une meilleure prise en compte de la situation financière réelle des bénéficiaires dans le calcul de l'aide. Elles continueront de produire leurs effets en 2017 (effet « année pleine »).

L'État apporte également son soutien, via la garantie des risques locatifs (GRL), pour faciliter l'accès au logement des locataires dont le taux d'effort pour le paiement du loyer, supérieur aux critères habituellement retenus par les bailleurs du parc privé, exclut de fait du marché de la location. Comme le prévoit la convention quinquennale État-UESL-Action Logement du 2 décembre 2014, la GRL a été remplacée début 2016 par un nouveau dispositif de sécurisation appelé Visale. À partir du 1er janvier 2016, aucun nouveau contrat GRL ne peut plus être souscrit. Toutefois une période transitoire a été ménagée pour clore ce dispositif progressivement, en permettant un ultime renouvellement en 2016 des contrats GRL en cours. Par ailleurs, l'État continue à intervenir pour la prise en compte des risques locatifs des contrats GRL existants. En outre, les locataires les plus fragiles, accompagnés par des organismes d'intermédiation locative, pourront être couverts par le nouveau dispositif Visale à l'expiration de leur contrat GRL.

Le nouveau dispositif de sécurisation Visale, entièrement financé par Action Logement, propose un contrat de cautionnement aux ménages souhaitant entrer dans un logement du parc privé, sous certaines conditions de solvabilité, malgré une situation considérée par les bailleurs comme fragile. Il s'adresse aux salariés du secteur assujetti à la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en contrat précaire, aux jeunes salariés et aux ménages accompagnés dans le cadre de l'intermédiation locative. À l'automne 2016 en accord avec l'État et Action Logement, ce dispositif va être élargi à l'ensemble des jeunes de moins de 30 ans, y compris les étudiants (à l'exception des étudiants non boursiers encore rattachés au foyer fiscal de leurs parents), ainsi qu'à l'ensemble des salariés entrant dans un emploi, sous réserve de contributions financières pour les entreprises hors secteur assujetti à la PEEC (établissements publics, secteur agricole).

Une extension du dispositif aux personnes en recherche d'emploi est également à l'étude.

Enfin, l'État apporte son soutien au fonctionnement des associations qui, principalement au niveau local, accompagnent les ménages dans leurs démarches relatives au logement. L'accès à une information neutre et gratuite est ainsi assuré pour tous, et cette action veille à une bonne information du public dans le domaine du logement.

### **Une politique de solidarité pour l'accès au logement qui nécessite une mobilisation des 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), et plus généralement dans le domaine de l'accès au logement. Il veille également à la cohérence de ses actions et à leur 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).

En 2016, un plan national de prévention des expulsions a ainsi été lancé afin de casser la spirale de l'expulsion en :

- renforçant le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ;
- prévoyant la mise en place d'une charte des expulsions pour simplifier et fluidifier les démarches de prévention des expulsions ;
- garantissant le maintien des aides au logement pour les locataires de "bonne foi".

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 (préfets, Action logement), afin de faciliter l'accès à un logement aux personnes déclarées prioritaires par les commissions de médiation DALO et aux sortants d'hébergement.

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

- $\frac{3}{4}$  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 ;
- $\frac{3}{4}$  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, et a pour mission de garantir la finalité sociale du dispositif GRL. Elle assume également la responsabilité du déploiement opérationnel de Visale dans les conditions définies par convention, signée le 24 décembre 2015 entre l'État et l'UESL et complétée par un avenant en date du 21 juillet 2016 ;
- $\frac{3}{4}$  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...). 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 INDICATEURS DE PERFORMANCE**

<b>OBJECTIF 1</b>	<b>Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement</b>
INDICATEUR 1.1	Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon le type de parc

## OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

### OBJECTIF N° 1

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

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

#### INDICATEUR 1.1 mission

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

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2016	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Total	%	18,8	18,9	19,0	19,0	19,0	18,7
Locatif public	%	11,2	11,4	11,6	11,6	11,6	11,0
Locatif privé	%	25,2	25,4	26,4	25,6	25,5	24,6
Accession à la propriété	%	24,7	24,9	24,9	25,1	25,1	24,6

#### Précisions méthodologiques

Source des données : CNAF – FILEAS aux 31 décembre 2014 et 2015 (respectivement pour les données 2014 et 2015) ; 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) 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 (APL), mais aussi de refléter les évolutions conjuguées des loyers et charges réels ainsi que des ressources réelles des allocataires. Les APL 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.

Il est souligné que cet indicateur est le même que celui retenu dans le programme de qualité et d'efficience (PQE) du PLFSS, centré sur quatre informations.

#### JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

La légère augmentation des taux d'effort médians, constatée entre 2014 et 2015 peut s'expliquer par différents facteurs :

- une conjoncture économique dégradée avec notamment la poursuite de la hausse du chômage et la précarisation des contrats de travail qui continuent d'impacter fortement les ressources des ménages, lesquels ne peuvent donc pas compenser la hausse des loyers ;

- l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui modifie la structure de la population allocataire, et qui impacte de fait le taux médian retenu. À titre d'exemple, les taux d'effort sont généralement plus élevés pour les ménages allocataires aux revenus les plus élevés. En conséquence, la part des allocataires dont le loyer est supérieur au loyer plafond a augmenté. Cette augmentation est plus significative sur le parc privé que sur le parc social.

Malgré une situation économique dégradée, on constate que les APL jouent leur rôle d'amortisseur en permettant aux ménages touchés par la dégradation de la situation économique de bénéficier d'une hausse d'aides publiques.

Cependant, seule une reprise économique durable se traduisant par un retour à l'emploi des allocataires touchés par le chômage ou les contrats précaires est à même de limiter la hausse des taux d'efforts. Ces effets ne pourront pas être perçus immédiatement dans l'indicateur du fait de la prise en compte des ressources N-2 dans le calcul du taux d'effort. Il est donc fait l'hypothèse d'une augmentation des taux d'efforts sur la période 2015-2016 semblable à celle mesurée entre 2014 et 2015 et d'une stagnation en 2017 du fait de la stabilisation de la conjoncture économique en 2015.

**Aide à l'accès au logement**

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

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES**

## 2017 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS

## 2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP attendus
01 – Aides personnelles	15 422 000 000	
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 000 000	
03 – Sécurisation des risques locatifs	9 300 000	
<b>Total</b>	<b>15 439 300 000</b>	

## 2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP attendus
01 – Aides personnelles	15 422 000 000	
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 000 000	
03 – Sécurisation des risques locatifs	9 300 000	
<b>Total</b>	<b>15 439 300 000</b>	



## 2016 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LOI DE FINANCES INITIALE)

## 2016 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP prévus
01 – Aides personnelles	15 421 967 265	
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 119 000	
03 – Sécurisation des risques locatifs	8 200 000	
<b>Total</b>	<b>15 438 286 265</b>	

## 2016 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP prévus
01 – Aides personnelles	15 421 967 265	
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 119 000	
03 – Sécurisation des risques locatifs	8 200 000	
<b>Total</b>	<b>15 438 286 265</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 et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
<b>Titre 6 – Dépenses d'intervention</b>	15 438 286 265	15 439 300 000	15 438 286 265	15 439 300 000
Transferts aux ménages	15 421 967 265	15 422 000 000	15 421 967 265	15 422 000 000
Transferts aux entreprises	8 200 000	9 300 000	8 200 000	9 300 000
Transferts aux autres collectivités	8 119 000	8 000 000	8 119 000	8 000 000
<b>Total</b>	<b>15 438 286 265</b>	<b>15 439 300 000</b>	<b>15 438 286 265</b>	<b>15 439 300 000</b>

DÉPENSES FISCALES<sup>1</sup>

## 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 2017 ont été réalisés sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2017. L'impact des dispositions fiscales de ce dernier sur les recettes 2017 est, pour sa part, présenté dans les tomes I et II de l'annexe « Évaluation des Voies et Moyens ».

## DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT (2)

(En millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffre pour 2015	Chiffre pour 2016	Chiffre pour 2017
120201	<b>Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement</b> Impôt sur le revenu <i>Objectif : Aider les allocataires d'aides au logement</i> <i>Bénéficiaires 2015 : 5 219 000 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1971 - Dernière modification : 1988 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 81-2° bis</i>	60	60	60
110234	<b>Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de loyers</b> Impôt sur le revenu <i>Objectif : Favoriser l'accès des personnes modestes à la location d'un logement</i> <i>Bénéficiaires 2015 : 37 675 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2005 - Dernière modification : 2016 - Fin d'incidence budgétaire : 2017 - Fin du fait générateur : 2016 - CGI : 200 nonies</i>	5	5	5
<b>Coût total des dépenses fiscales<sup>2</sup></b>		<b>65</b>	<b>65</b>	<b>65</b>

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

(En millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme de manière principale		Chiffre pour 2015	Chiffre pour 2016	Chiffre pour 2017
070203	<b>Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU</b> Taxe d'habitation <i>Objectif : Favoriser l'accès des personnes modestes à la location d'un logement</i> <i>Bénéficiaires 2015 : 118 000 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 2009 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 1414-V</i>	36	38	39
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>		<b>36</b>	<b>38</b>	<b>39</b>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le « Coût total des dépenses fiscales » constitue une somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques (cf. caractéristique « Fiabilité » indiquée pour chaque dépense fiscale). Il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 million d'euros (« ε »). Par ailleurs, afin d'assurer une comparabilité d'une année sur l'autre, lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable (« nc »), le montant pris en compte dans le total correspond au dernier chiffrage connu (montant 2016 ou 2015) ; si aucun montant n'est connu, la valeur nulle est retenue dans le total. La portée du total s'avère enfin 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.

## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Aides personnelles		15 422 000 000	<b>15 422 000 000</b>		15 422 000 000	<b>15 422 000 000</b>
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté		8 000 000	<b>8 000 000</b>		8 000 000	<b>8 000 000</b>
03 – Sécurisation des risques locatifs		9 300 000	<b>9 300 000</b>		9 300 000	<b>9 300 000</b>
Total		<b>15 439 300 000</b>	<b>15 439 300 000</b>		<b>15 439 300 000</b>	<b>15 439 300 000</b>

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

### ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2016

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2015 (RAP 2015)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2015 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2015	AE LFI 2016 + reports 2015 vers 2016 + prévision de FDC et ADP + décret n°2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	CP LFI 2016 + reports 2015 vers 2016 + prévision de FDC et ADP + décret n°2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2016
0		15 438 286 265	15 438 286 265	

### ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2017	CP 2018	CP 2019	CP au-delà de 2019
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2016	CP demandés sur AE antérieures à 2017 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2018 sur AE antérieures à 2017	Estimation des CP 2019 sur AE antérieures à 2017	Estimation des CP au-delà de 2019 sur AE antérieures à 2017
	0			
AE nouvelles pour 2017 AE PLF / AEFDC et ADP	CP demandés sur AE nouvelles en 2017 CP PLF / CPFDC et ADP	Estimation des CP 2018 sur AE nouvelles en 2017	Estimation des CP 2019 sur AE nouvelles en 2017	Estimation des CP au-delà de 2019 sur AE nouvelles en 2017
15 439 300 000	15 439 300 000			
<b>Totaux</b>	<b>15 439 300 000</b>			

### CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS SUR AE 2017

CP 2017 demandés sur AE nouvelles en 2017 / AE 2017	CP 2018 sur AE nouvelles en 2017 / AE 2017	CP 2019 sur AE nouvelles en 2017 / AE 2017	CP au-delà de 2019 sur AE nouvelles en 2017 / AE 2017
100 %	0 %	0 %	0 %

## Aide à l'accès au logement

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

## JUSTIFICATION PAR ACTION

## ACTION N° 01

99,9 %

## Aides personnelles

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus
Autorisations d'engagement		15 422 000 000	<b>15 422 000 000</b>	
Crédits de paiement		15 422 000 000	<b>15 422 000 000</b>	

Les aides personnelles au logement, qui sont très sensibles aux ressources des bénéficiaires, 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 un 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 31/12/2014 des allocataires CNAF et CCMSA, hors étudiants).

En 2015, plus de 6,5 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). Le financement de ces prestations s'est élevé à 18,1 milliards d'euros (frais de gestion de 2 % inclus pour l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement à caractère social).

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. Elle relève du code de la sécurité sociale et elle a été, jusqu'en 2015, intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de CSG. Depuis 2016, l'ALF est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), grâce à une contribution budgétaire apportée par le programme 109.

L'allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, elle est attribuée, sous condition de ressources, à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL. Elle est principalement financée par l'État sur les crédits du présent programme et par une cotisation des employeurs.

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 : les logements ou les logements-foyers conventionnés, financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS), des prêts locatifs sociaux (PLS) ou des prêts PAP ou 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, 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.

Son financement est principalement assuré par une contribution de l'État inscrite dans le programme « Aide à l'accès au logement » et par des cotisations versées par les employeurs.

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 2015 (compte financier du FNAL arrêté au 31/12/2015)

		En M€	En %
ALF (hors frais de gestion)	Régimes sociaux	4 466	24,7
ALS + APL (dont frais de gestion)	FNAL	13 603	75,3
	<i>Dont part employeurs ALS</i>	2 581	14,3
	<i>Dont part État ALS et APL</i>	10 743	59,5
	<i>Dont prélèvement sur la PEEC</i>	300	1,7
	<i>Dont contribution de solidarité sur les revenus du capital</i>	-21	-0,1
<b>TOTAL</b>		<b>18 069</b>	<b>100</b>

Tableau 2 : bénéficiaires des aides personnelles au logement au 31/12/2015

	Bénéficiaires (en milliers)
ALF	1 299
ALS	2 402
APL	2 819
<b>Total</b>	<b>6 520</b>

Tableau 3 : montants moyens mensuels des aides versées en décembre 2015

En €	Montant moyen en locatif et foyer	Montant moyen en accession
ALF	321	153
ALS	195	131
APL	250	182

## 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
<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>15 422 000 000</b>	<b>15 422 000 000</b>
Transferts aux ménages	15 422 000 000	15 422 000 000
<b>Total</b>	<b>15 422 000 000</b>	<b>15 422 000 000</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).

Modalités de financement du 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).

L'évolution de ces prestations dépend du niveau d'augmentation des dépenses de logement et de la situation économique des ménages (évolution du revenu et du chômage). La prévision actualisée des prestations d'APL, d'ALS et d'ALF à verser en 2017 tient compte des revalorisations légales des paramètres du barème, d'une évolution à la baisse du nombre de chômeurs en 2017, ainsi que de l'effet « année pleine » des mesures de réforme adoptées en loi de finances 2016 et mises en œuvre en cours d'année 2016 : prise en compte du patrimoine dans les ressources, votée en LFI 2016 ; dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyer élevés, votée en LFI 2016 ; suppression du droit à l'APL des ménages rattachés à un foyer fiscal redevable de l'ISF, votée en LFI 2016.

S'il s'avérait que l'équilibre financier du système d'aides au logement nécessitait de nouvelles actions, des mesures réglementaires seraient envisagées sans remise en cause des conditions d'attribution.

Conformément à l'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, les recettes du FNAL seront constituées en 2017 par :

- le produit des cotisations employeurs prévues à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'ensemble des entreprises sera 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, entreprises de travaux agricoles, et au taux de 0,5 % sur la totalité des salaires dans les autres entreprises.
- le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières mentionnée à l'article 1609 nonies G du code général des impôts, dans la limite d'un plafond de 43 M€ (déduction faite des 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 de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB) affectée à compter de 2017 (146 M€) ;
- une dotation de l'État, qui assure l'équilibre du fonds.

Pour 2017, la contribution de l'État s'élève ainsi à 15 422,0 M€. Elle a été déterminée en tenant compte de l'évolution tendancielle des prestations, et du montant prévisionnel des ressources du FNAL.

Les modalités d'équilibre du FNAL pour 2017 sont détaillées dans le tableau ci-après :

	en M€
<b>Charges du FNAL</b>	<b>18 317</b>



Prestations APL	8 340
Prestations ALS	5 217
Prestations ALF	4 401
Frais de gestion	359
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>18 317</b>
Cotisations employeurs	2 706
Taxe sur les bureaux	146
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43
Contribution État	15 422

**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		8 000 000	<b>8 000 000</b>	
Crédits de paiement		8 000 000	<b>8 000 000</b>	

L'État, qui est un acteur majeur du droit au logement aux côtés 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 (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 généraux) à l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et aux 79 associations départementales d'information sur le logement (ADIL) sont elles aussi fondamentales pour favoriser l'accès au droit au logement des personnes et des familles les plus modestes.

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 à l'aide personnalisée au logement, possibilités d'accession sociale à la propriété, conditions et procédures pour le bénéfice du prêt à taux zéro, etc. L'information délivrée doit être neutre, objective, personnalisée et gratuite. Le caractère d'intérêt général de l'activité d'information de l'ANIL et des ADIL relève de l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation, qui confère à ces organismes une nouvelle assise juridique (clauses types précisant les conditions de neutralité exigées pour leur mission, procédure d'agrément ministériel). Les ADIL ont assuré, en 2015, 835 000 consultations, dont environ un tiers sur place.

**Aide à l'accès au logement**

Programme n° 109 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

En 2015, la part des consultations relatives à la location est en légère augmentation (+ 0,6 %) comme celles relatives à l'accès et au maintien dans le logement qui ont augmenté de 2,6 %. Les consultations relatives à la rénovation énergétique et aux travaux d'amélioration ont marqué une très légère diminution par rapport à 2014 (- 0,1 %), portant ainsi leur total à 10,8 % de l'activité des ADIL. Les consultations concernant l'accession ont augmenté (+ 0,2 %), pour se situer à 8,5 % du total des consultations.

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 (Hérault, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne entre autres) apportent en effet 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.

Les ADIL et l'ANIL sont par ailleurs fortement impliquées dans la mise en œuvre du réseau des observatoires locaux des loyers (cf. programme 135).

Il est enfin à signaler qu'un décret en Conseil d'État, qui portera application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, est actuellement en cours d'élaboration. Ce décret précisera les conditions dans lesquelles pourront être créées des associations interdépartementales, métropolitaines ou départementales-métropolitaines, à partir d'une association départementale d'information sur le logement préexistante. Cela permettra une meilleure couverture du territoire ainsi qu'une mutualisation des moyens entre les territoires.

**ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE**

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

**ANIL et ADIL**

Depuis 1975, l'État apporte son soutien au fonctionnement de l'ANIL et des ADIL. Fin 2015, 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 significatif 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. Les modalités de calcul de cette part variable et les critères de détermination des indicateurs de performance sont précisés dans la circulaire n° ETL1208447C du 13 juillet 2012 additive à la circulaire du 5 août 2011 relative au financement de l'ANIL et des ADIL et aux modalités de présentation des demandes de subvention.

**ACTION N° 03****0,1 %****Sécurisation des risques locatifs**

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus
Autorisations d'engagement		9 300 000	<b>9 300 000</b>	
Crédits de paiement		9 300 000	<b>9 300 000</b>	

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, ex-Union d'économie sociale pour le 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.

Le premier dispositif, dit « GRL1 », a fait l'objet d'une refonte fin 2009 afin d'éviter toute distorsion vis-à-vis du marché privé de l'assurance et de favoriser une meilleure diffusion du dispositif de la GRL. Le décret n° 2009-1621 du 23 décembre 2009 fixe le cahier des charges du nouveau dispositif.

La « GRL 2 » est proposée aux bailleurs par les entreprises d'assurances. Le cahier des charges conduit à accepter tout locataire, dès lors qu'il présente un taux d'effort (rapport entre d'une part le montant du loyer, des charges et taxes locatives, et d'autre part le montant des ressources, y compris le cas échéant les aides personnelles au logement) inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de sa situation professionnelle et sociale. Le surcroît de risque généré par l'élargissement des locataires couverts par rapport à la norme en matière de taux d'effort est intégralement financé, en fonction des publics concernés, soit par Action logement, soit par l'État. Ce financement permet d'abaisser de manière significative les critères d'accessibilité financière des candidats locataires et de les dispenser d'apporter des cautions. En outre, les sinistres donnent lieu, si nécessaire, à des modalités de recouvrement adaptées et à un accompagnement social par l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), qui gère le dispositif pour Action logement.

Conformément à la convention quinquennale État-UESL-Action Logement du 2 décembre 2014, la GRL a été remplacée début 2016 par un nouveau dispositif de sécurisation entièrement financé par Action Logement, appelé VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi). L'APAGL a mis fin à la GRL en résiliant les conventions partenariales entre les assurances et l'APAGL : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, aucun nouveau contrat GRL ne peut être souscrit. Toutefois par dérogation, un décret permet aux assureurs de renouveler les contrats en cours pour une année supplémentaire.

**ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE**

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>9 300 000</b>	<b>9 300 000</b>
Transferts aux entreprises	9 300 000	9 300 000
<b>Total</b>	<b>9 300 000</b>	<b>9 300 000</b>

Les crédits de cette action contribuent au financement de la GRL (essentiellement pour le dispositif « GRL 2 », et à la marge pour le dispositif « GRL1 », dit « PASS GRL » pour lequel il existe encore quelques sinistres en cours mais qui fait l'objet d'un plan de clôture). 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 autres que les locataires État ou Action Logement, à savoir ceux dont le taux d'effort est inférieur à 28 % ou 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 ;
- 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. 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.

L'État n'intervient pas directement auprès des compagnies d'assurance, mais rembourse l'année suivante à l'UESL, 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 ». Le montant inscrit en PLF 2017 correspond donc au règlement des sinistres constatés en 2016. Pour les locataires éligibles « Action Logement », le financement est assuré sur les ressources d'Action Logement.

Pour l'exercice 2017, une dotation de 9,3 M€ en AE = CP est prévue pour financer la part « État » due au fonds GURL. L'estimation pour 2017 (équivalant aux décaissements effectués sur le fonds GURL sur l'exercice 2016) repose sur les prévisions de coût du dispositif arrêté par l'APAGL au 31 décembre 2015 avec :

- une diffusion relativement importante du dispositif en 2015, malgré l'extinction programmée de la GRL, avec 52 515 baux entrés en garantie ;
- l'arrêt de la diffusion du dispositif en 2016 ;
- un ultime renouvellement possible des contrats GRL en cours courant 2016.

Les dépenses associées à la GRL devraient diminuer progressivement jusqu'en 2020.