

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION DE LA MISSION	
I. UN BUDGET EN APPARENTE STABILITÉ, D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS SUIVANT LES PROGRAMMES	10
II. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOUTENUE PAR D'AUTRES MÉCANISMES FINANCIERS.....	13
1. <i>La contribution d'autres financements extrabudgétaires</i>	<i>13</i>
2. <i>Une dépense fiscale qui demeure élevée.....</i>	<i>17</i>
SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	
I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » : UNE BUDGÉTISATION INITIALE ENFIN PLUS SINCÈRE DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ?	21
A. 226,5 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES, SOIT UNE AUGMENTATION DE 15 % DES CRÉDITS : UN REBASAGE BIENVENU POUR UN DÉPASSEMENT POURTANT DÉJÀ ANNONCÉ	23
B. DES BESOINS SANS CESSER PLUS ÉLEVÉS : UN PROGRAMME HORS DE CONTRÔLE ?	27
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES D'ÉCONOMIE QUI NE PARVIENNENT QU'À CONTENIR LA TENDANCE HAUSSIÈRE DES DÉPENSES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	32
A. LA STABILITÉ DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FNAL PERMISE GRACE À UNE NOUVELLE RESSOURCE.....	33
1. <i>Une subvention d'équilibre à 15,4 milliards d'euros : des prévisions apparemment plus justes depuis 2015, sans toutefois éviter une dette du Fnal vis-à-vis des organismes de sécurité sociale.....</i>	<i>33</i>
2. <i>L'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France au détriment d'Action logement</i>	<i>35</i>
B. DES MESURES D'ÉCONOMIES QUI NE PARVIENNENT QU'À CONTENIR LA HAUSSE DE LA DÉPENSE	39
1. <i>Des mesures prises à l'occasion des lois de finances pour 2015 et 2016 qui n'empêchent pas les dépenses de progresser</i>	<i>39</i>
2. <i>La nécessité d'aller plus loin : des réformes restent à faire.....</i>	<i>43</i>
C. LA SÉCURISATION DES RISQUES LOCATIFS PAR L'ADOPTION PUIS L'EXTENSION DU DISPOSITIF VISALE	44

III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » : LE SOUTIEN LIMITÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES À LA CONSTRUCTION ET À LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS	47
A. 200 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LES AIDES À LA PIERRE : LA PARITÉ AVEC LES BAILLEURS SOCIAUX N'EST D'ORES ET DÉJÀ PLUS RESPECTÉE	49
1. <i>La confirmation d'un engagement majoritairement porté par les bailleurs sociaux</i>	49
2. <i>La mise en place de prêts dits de « haut de bilan » : un financement facilité mais aussi une dette certaine</i>	52
B. LA CRÉATION DU FNAP : UNE NOUVELLE GESTION DES AIDES À LA PIERRE EN DEVENIR	53
1. <i>Une gestion apparemment plus saine et transparente des crédits alloués</i>	53
2. <i>La question des modalités de territorialisation des crédits encore en suspens</i>	55
C. L'INCERTITUDE CHRONIQUE DU FINANCEMENT DE L'ANAH.....	57
1. <i>Des objectifs trop ambitieux au regard des moyens disponibles ?</i>	57
2. <i>Un budget encore incertain pour 2017 : une ressource stable doit assurer le financement de l'Anah.....</i>	58
IV. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ».....	61
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	65
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Après deux années d'importants changements de périmètre, la mission « Égalité des territoires et logement » bénéficierait cette année d'un **budget stabilisé**, avec **18,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,4 milliards d'euros en crédits de paiement**. Elle représente ainsi environ **4 % du budget général** tel que déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

2. Derrière cette **apparente stabilité**, d'importants **mouvements** sont constatés sur **certains programmes**, avec une **hausse de 15 % des crédits du programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » **tandis que ceux du programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » sont **considérablement réduits** (- 36,7 % en autorisations d'engagement et - 13,5 % en crédits de paiement comparé à 2016).

3. Les crédits budgétaires ne constituent qu'une partie des financements accordés au titre de la politique du logement de l'État. À ce titre, il importe que celui-ci **traite convenablement ses partenaires, en particulier Action logement qui se voit désormais privée d'une ressource pérenne** de 133 millions d'euros par an (en vertu de l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017), en contradiction avec la convention quinquennale conclue le 2 décembre 2014 pour la période 2014-2019.

4. Si **leur situation reste saine pour le moment**, il convient de **rester vigilant sur l'avenir et la préservation des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations** alors le taux du livret A s'avère déconnecté de ceux du marché.

5. Le coût des **dépenses fiscales** demeure, par ailleurs, élevé, avec **12,8 milliards d'euros**, dont la moitié correspond à l'application des taux réduits de TVA. On assiste à la fois à l'extinction de certains dispositifs et à la montée en puissance du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire, dit « Pinel » (360 millions d'euros en 2017), par ailleurs reconduit pour un an.

6. Dans le projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement propose une **budgetisation enfin plus sincère du secteur « accueil, hébergement et insertion »**, avec près de **230 millions d'euros supplémentaires sur le programme 177**. Si 40 millions d'euros concernent en réalité un « rebudgetisation » du financement de l'allocation versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT 1), les **efforts de rebasage ne peuvent être contestés**, alors que chaque année, votre rapporteur spécial ne manquait pas de condamner la **sous-budgetisation chronique** des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale en particulier.

7. Toutefois, **la dotation initiale devrait uniquement permettre de couvrir l'équivalent de la dépense déjà prévue pour 2016**, dans un contexte de demande toujours aussi forte, de crise migratoire et alors que le programme 303 « Immigration et asile » demeure par ailleurs sous doté pour couvrir les besoins des demandeurs d'asile, créant ainsi un effet de report sur l'hébergement d'urgence généraliste.

Il est d'ores et déjà **probable que, sans évolution économique majeure, l'exécution budgétaire soit même supérieure à la prévision encore une fois cette année.**

8. Au regard de ces constats, votre rapporteur spécial **s'interroge sur la soutenabilité financière de ce programme**, considérant qu'un important travail reste à faire en termes de pilotage, d'informations et de données disponibles sur l'offre et la demande et de maîtrise des coûts.

9. **La dépense liée aux aides personnelles au logement continue de progresser**, avec un besoin de financement en hausse de 1,4 % entre 2015 et 2017, pour atteindre 18,3 milliards d'euros en 2017, **malgré les mesures d'économie adoptées** au cours des derniers projets de loi de finances.

Il apparaît donc que celles-ci permettent de **contenir la tendance haussière de cette dépense, sans parvenir à la réduire**. Comme l'an dernier, votre rapporteur spécial considère que **d'autres mesures restent à prendre**, notamment s'agissant de la prise en compte d'un **véritable taux d'effort minimal des ménages** et de **l'établissement d'une « base de données logements »** qui, commune aux caisses d'allocations familiales, au ministère du logement et à la direction générale des finances publiques, permettrait à la fois, d'introduire la notion de plafond de loyer par mètre carré ou de plafond de surface par occupant, ainsi que de renforcer la lutte contre la fraude.

10. Avec 15,4 milliards d'euros, **la prévision pour la subvention d'équilibre de l'État** au Fonds national d'aide au logement (Fnal) **reste stable** par rapport à 2016, **grâce à l'affectation d'une nouvelle ressource**, à savoir une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France.

Tout en concédant qu'il est **nécessaire pour l'État de contenir, voire de réduire, le montant de la contribution de l'État** compte tenu de la contrainte budgétaire, et **tout en assurant un financement pérenne au Fnal**, votre rapporteur spécial **condamne le choix du gouvernement qui consiste à attribuer cette nouvelle ressource au détriment d'Action logement.**

11. Avec seulement 200 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, **le budget consacré aux aides à la construction** (« aides à la pierre ») confirme que celles-ci sont **désormais majoritairement portées par les bailleurs sociaux**, d'autant que, parallèlement, l'État prélève une nouvelle fois 50 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

12. La **création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap)**, approuvée l'an dernier par votre rapporteur spécial et désormais concrétisée, **devrait apporter des modalités de financement et de gestion plus saines et plus transparentes des aides à la pierre**. Votre rapporteur spécial restera **toutefois vigilant sur les règles retenues pour la programmation des crédits, en particulier sur leur territorialisation**. Il importe de maintenir une priorité sur la construction des logements sociaux dans les zones les plus tendues et d'appuyer les projets sur les territoires où les besoins sont les plus importants.

13. Les **prêts dits de « haut de bilan »**, équivalant à 2 milliards d'euros - 1 milliard d'euros supplémentaire ayant par ailleurs été annoncé par le Gouvernement -, devraient **constituer une modalité de financement utile et bienvenue** pour la réhabilitation de logements sociaux et le soutien à la constitution d'une offre nouvelle. Pour autant, il convient de **rappeler qu'il s'agit d'emprunts qui, même à faible taux et dans des conditions intéressantes, devront être remboursés et constituent, en tout état de cause, une dette certaine** pour les bailleurs.

14. La **situation financière de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) reste très préoccupante**, les **hypothèses actuellement retenues** pour le budget de 2017 ne **permettant pas de couvrir les besoins**. Au-delà du fait que les **objectifs** fixés à l'agence, en particulier la rénovation de 100 000 logements financés, semblent **désormais démesurés au regard des moyens dont elle dispose**, il paraît désormais **contestable que l'essentiel de son budget repose sur une ressource aussi volatile que le produit des cessions de quotas carbone**, d'autant qu'à compter de 2018 le programme d'investissement d'avenir (PIA) ne devrait plus être en mesure de compléter ses subventions par le biais du Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart).

Au 10 octobre 2016, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, seules 21 % des réponses portant sur la mission « Égalité des territoires et logement » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION DE LA MISSION

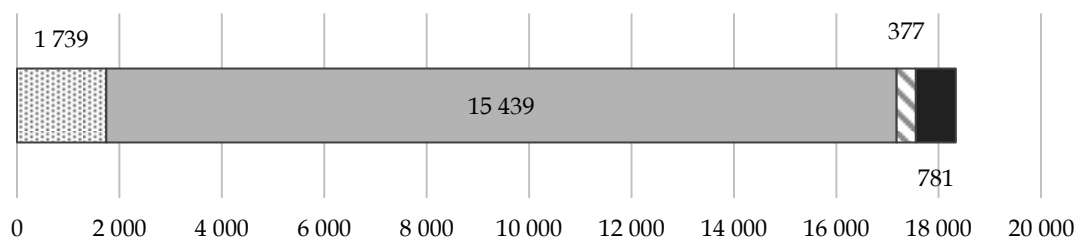
Pour 2017, la mission « Égalité des territoires et logement » bénéficierait d'un budget proche de celui de 2016, avec 18,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

La mission représente ainsi un peu plus de 4 % du budget général de l'État dans la version du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

84 % de la mission correspond à la dépense liée aux aides personnelles au logement (15,4 milliards d'euros).

Répartition des crédits de la mission par programmes (avant votes à l'Assemblée nationale)

(en millions d'euros – en M€)



- ▣ programme 177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables
- ▣ programme 109 - Aide à l'accès au logement
- ▣ programme 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
- programme 337 - Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances pour 2017

Ce budget est proposé alors que la **dynamique de la construction de logements semble de nouveau positive**, après plusieurs années de grandes difficultés.

Ainsi, selon les derniers chiffres rendus publics par le Commissariat général au développement durable pour le deuxième trimestre 2016, la construction de 410 000 logements aurait été autorisée en cumulé sur un an, correspondant à une hausse de près de 10 % par rapport à la période précédente¹.

Ces bons résultats ne doivent toutefois pas masquer le fait que la **demande non satisfaite reste forte**, notamment dans les zones tendues, où l'offre doit être diversifiée et adaptée aux besoins.

I. UN BUDGET EN APPARENTE STABILITÉ, D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS SUIVANT LES PROGRAMMES

Le projet de loi de finances pour 2017 propose une **enveloppe budgétaire stable** pour la mission « Égalité des territoires et logement », après deux années de changements considérables de périmètre de la mission, avec, d'une part, le transfert du programme 147 « Politique de la ville » vers la mission « Politique des territoires » et surtout la « rebudgétisation » de la partie du financement des aides personnelles au logement jusqu'à présent assurée par la branche famille de la sécurité sociale.

¹ Commissariat général au développement durable, « Bulletin trimestriel des statistiques sur le logement et la construction, deuxième trimestre 2016 », septembre 2016.

Évolution des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement »

(en milliers d'euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ PLF 2017
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*	Autorisations d'engagement	1 590,3	1 513,0	1 739,5	15,0%
	Crédits de paiement	1 591,3	1 513,0	1 739,5	15,0%
Programme 109 Aide à l'accès au logement	Autorisations d'engagement	10 754,3	15 438,3	15 439,3	0,0%
	Crédits de paiement	10 754,3	15 438,3	15 439,3	0,0%
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	Autorisations d'engagement	465,5	646,2	408,7	-36,7%
	Crédits de paiement	457,8	436,2	377,1	-13,5%
Programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires et du logement**	Autorisations d'engagement	-	765,5	781,4	2,1%
	Crédits de paiement	-	765,5	781,4	2,1%
Total mission	Autorisations d'engagement	12 810,0	18 363,0	18 368,9	0,0%
	Crédits de paiement	12 803,4	18 153,0	18 337,3	1,0%

* Le libellé de ce programme a été modifié dans le cadre du PLF 2016 (initialement programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »).

** La mission « Égalité des territoires et logement » comprend un programme « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » exclusivement consacré aux effectifs et à l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En gestion, ces crédits et effectifs sont intégralement transférés dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2015 et le projet annuel de performances pour 2017

Toutefois, derrière cette apparente stabilité, deux programmes connaissent d'importantes évolutions qui seront détaillées dans la seconde partie du rapport :

- le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » voit son enveloppe progresser de 15 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de proposer une dotation initiale enfin plus sincère, en particulier pour les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence.

Par ailleurs, 40 millions d'euros supplémentaires proviennent de la « rebudgétisation » intégrale du financement de l'aide au logement temporaire versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (dispositif « ALT 1 »). Elle était jusqu'à présent financée à la fois par des crédits budgétaires et la branche famille de la sécurité sociale ;

- le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » connaît, au contraire, une baisse de 36,7 % en autorisations d'engagement et de 13,5 % en crédits de paiement, compte tenu principalement de la réduction des crédits de l'État inscrits au titre des aides à la pierre.

En première lecture, l'Assemblée nationale a, au cours de la seconde délibération :

- **majoré le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de 30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de tirer les conséquences de l'adoption de l'article 62 *bis* rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En effet, cet article, issu d'un amendement du Gouvernement, prévoit d'augmenter de 30 millions d'euros la fraction de taxe sur les bureaux affectée à la région Île-de-France en 2017 pour le financement de la modernisation et de l'extension des infrastructures de transport. Or, comme cela sera développé davantage ci-après, le Fonds national d'aide au logement (Fnal) devait initialement bénéficier également d'une partie du produit de cette taxe, qui se retrouve, de ce fait, réduite d'autant. Pour compenser ce manque, les crédits budgétaires alloués au Fnal sont donc majorés ;

- **minoré de 10 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 24 millions d'euros en crédits de paiement **le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** afin de gager des ouvertures de crédits sur d'autres missions.

II. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOUTENUE PAR D'AUTRES MÉCANISMES FINANCIERS

1. La contribution d'autres financements extrabudgétaires

Il convient de rappeler que **d'autres financements que les crédits budgétaires contribuent évidemment à la mise en œuvre de dispositifs publics en faveur du logement**, pour le logement social et intermédiaire mais aussi pour l'amélioration du parc ancien (en particulier pour le financement de l'Agence nationale de l'habitat - Anah).

S'agissant notamment d'**Action logement**, en vertu de la convention quinquennale 2014-2019, conclue entre cette société et l'État le 2 décembre 2014, **ses ressources doivent permettre**, outre le financement de la rénovation urbaine qui relève désormais de la mission « Politique des territoires » (programme 147 « Politique de la ville »), **de développer en particulier :**

- **le logement locatif social**, avec une enveloppe d'environ 1,2 milliard d'euros par an au cours de la période ;

- **l'accession à la propriété**, avec 600 millions d'euros par an ;

- **la sécurisation de l'accès au logement** et les dispositifs **en faveur de la mobilité**, notamment avec la mise en œuvre du nouveau dispositif de sécurisation des risques locatifs, pour un montant total variant entre 358 et 388 millions d'euros par an au cours de la période ;

- **le logement intermédiaire et la colocation**, avec 160 à 170 millions d'euros par an ;

- **la participation aux politiques publiques nationales**, avec en particulier la participation au financement des aides personnelles au logement (jusqu'en 2016) et de l'Anah.

En outre, un **avenant à la convention a été signé le 21 juillet 2016** et tend à **amplifier la mobilisation des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)** gérée par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) - Action logement, à hauteur d'environ **745 millions d'euros** sur la période 2016-2019.

L'avenant du 21 juillet 2016 à la convention quinquennale du 2 décembre 2014 conclue entre l'État et l'UESL-Action logement pour la période 2014-2019

Du fait notamment d'une consolidation de l'excédent des ressources sur les emplois (un solde emplois-ressources en flux, positif de 462 millions d'euros en 2015, lié à une augmentation des ressources et une baisse des emplois), d'une augmentation du niveau de trésorerie global du réseau (trésorerie globale de 3,4 milliards d'euros en 2015) ou encore des économies à venir dans le cadre de la réforme de son organisation, Action logement et l'État ont conclu un plan de mobilisation exceptionnelle des ressources de la PEEC, permettant d'investir sur la période 2016-2019, en sus de ce qui était prévu dans la convention quinquennale, près de 745 millions d'euros. Dans le cadre de ce plan, un avenant à la convention quinquennale du 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL-Action logement a été signé le 21 juillet 2016 afin de modifier les enveloppes maximales annuelles allouées à certains emplois.

Les ressources de la PEEC ont été orientées vers plusieurs actions prioritaires :

- l'élargissement de la caution « Visa pour le logement et l'emploi » (« Visale ») à tous les jeunes de moins de 30 ans entrant dans un logement ;

- l'amplification de la production et la rénovation des logements sociaux : Action logement bonifiera à hauteur de 300 millions d'euros 1 milliard d'euros de prêts « haut de bilan » destinés à accélérer les investissements des bailleurs sociaux ;

- l'accroissement de la création de structures collectives, notamment dédiées aux jeunes et aux travailleurs migrants (75 millions d'euros supplémentaires, en plus des 400 millions d'euros déjà prévus sur 2016-2019) ;

- le renforcement de la mixité sociale dans les quartiers prioritaires, en créant une offre supplémentaire de logements locatifs intermédiaires par l'Association Foncière logement dans ces quartiers (150 millions d'euros supplémentaires), avec pour objectif 1 000 logements créés ;

- le soutien de l'accession à la propriété (120 millions d'euros supplémentaires sur les 1,8 milliard d'euros prévus sur 2016-2019) ;

- l'accélération de la rénovation énergétique du parc privé (100 millions d'euros supplémentaires au financement des actions de l'Anah en 2016 et 2017, portant l'engagement de 100 à 200 millions d'euros).

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Comme votre rapporteur spécial aura l'occasion d'y revenir, **le soutien financier apporté par Action logement pour la politique du logement est important et fait de cette société un partenaire essentiel pour l'État. C'est pourquoi la suppression à son bénéfice de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France n'est pas bienvenue** même si elle ne devrait pas remettre en cause son équilibre financier pour 2017¹.

La Caisse des dépôts et consignations assure quant à elle toujours le financement du logement, en particulier du logement social, par le biais des fonds d'épargne dont elle assure la gestion à partir des dépôts collectés

¹ Voir le 2 du A du II de la seconde partie du présent rapport.

sur des produits d'épargne réglementés (livret A, livret de développement durable...) et qu'elle transforme en prêt de longue durée.

Elle gère à ce titre un **encours de prêts équivalent à 152 milliards d'euros** au 31 décembre 2015 au titre de la politique du logement et de la ville, soit une progression de 6,6 milliards d'euros par rapport à 2014. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, les signatures de nouveaux prêts ont atteint 21,1 milliards d'euros en 2015 (y compris 892 millions d'euros de refinancement des établissements bancaires), ce qui constitue un nouveau record.

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler la **nécessaire vigilance** qui doit accompagner la mise en œuvre de ce **mode de financement du logement social adossé aux fonds d'épargne**, si particulier à la France, **alors que le taux du livret A n'évolue pas et se trouve déconnecté de ceux du marché.**

En effet, ce taux devrait être bien plus bas si les règles en principe applicables pour sa détermination étaient effectivement appliqués, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation et des taux interbancaires Euribor 3 mois et Eonia. Mais le Gouvernement a fait le choix de le maintenir à 0,75 %, *a priori* jusqu'en août 2017...

Il convient de noter qu'au début du mois de novembre, une réforme des modalités de calcul du taux de livret A a été adoptée afin de lisser sur six mois les indices utilisées dans la formule actuelle. Le Gouvernement estime que le maintien de la formule actuelle de calcul du taux de livret A se traduirait chaque année par un coût additionnel d'environ 480 millions d'euros sur les opérations déjà financées pour le secteur du logement social.

Destinée à éviter les effets d'une rapide remontée de l'inflation, cette nouvelle formule de calcul ne garantit plus aux épargnants une rémunération au moins supérieur de 0,25 % à l'inflation, cette majoration ne s'appliquant plus si l'écart entre l'inflation et les taux monétaires est déjà au moins équivalente. Toutefois, le Gouvernement peut toujours décider de ne pas l'appliquer.

Compte tenu du niveau de rémunération du livret A actuel, le coût des prêts servis aux organismes de logement social s'avère particulièrement élevé par rapport aux taux pratiqués dans le secteur bancaire et cela conduit à de nombreuses renégociations, même si les prêts de la caisse restent intéressants pour les bailleurs sociaux compte tenu de leur très longue durée (40 ans).

En outre, autre problématique liée à la rémunération du livret A, les banques font remonter leurs encours à la Caisse des dépôts et consignations, ce qui lui coûte également cher.

En conséquence, il convient de rester prudent sur cette situation même si, selon la Caisse des dépôts et consignations, les équilibres fondamentaux des fonds d'épargne ne semblent pas menacés à 5 ans, sans risque actuellement d'être sous-capitalisés ni de manque de liquidités.

Par ailleurs, comme cela sera développé ci-après, des **prêts dits de « haut de bilan » sont en cours de mise en place** pour la période 2016-2018, en vue de financer des travaux de rénovation énergétique et thermique de logements sociaux (pour un objectif de 150 000 logements rénovés) et de développer une offre nouvelle (20 000 logements attendus). Prévus à hauteur de 2 milliards d'euros, ils sont bonifiés, à parité, par la Caisse des dépôts et consignations et Action logement. Lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat le 27 septembre 2016, le Premier ministre Manuel Valls a annoncé que l'enveloppe dédiée à ces prêts serait portée à 3 milliards d'euros¹.

Les **bailleurs sociaux sont eux-mêmes mis à contribution pour financer les aides à la pierre** versées dans le cadre de la construction de nouveaux logements. Ainsi, le Fonds national des aides à la pierre (Fnap), créé par la loi de finances pour 2016 et qui fixe les modalités de financement et de gestion des aides à la pierre bénéficie à la fois, en recettes, des crédits budgétaires inscrits sur le programme 135 et surtout de la contribution des bailleurs sociaux, désormais pérennisée à 270 millions d'euros par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017².

Les bailleurs participent également au financement du logement social en puisant dans leurs fonds propres mais aussi par le biais de la mise en œuvre du **mécanisme de mutualisation** mis en place à la suite de la convention conclue avec l'État le 22 août 2014 et approuvée par un arrêté publié le 12 septembre 2014.

Selon les chiffres de l'Union sociale pour l'habitat, ce mécanisme de mutualisation a été mis en jeu pour 223,7 millions d'euros en 2014, avec 319 contributeurs et 216 bénéficiaires (et 14 organismes ayant un flux nul), et pour 221,3 millions d'euros en 2015, avec 308 contributeurs et 229 bénéficiaires (et 13 organismes connaissant un flux nul).

Enfin, le financement de la construction neuve dans le domaine du logement social et intermédiaire, mais aussi la réhabilitation et la rénovation des bâtiments anciens, bénéficient d'un **arsenal fiscal important**, s'appliquant tout à la fois sur les impôts d'État que sur les impôts locaux, ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquences pour les collectivités territoriales lorsque la compensation de l'État est intégrée dans les variables d'ajustement.

¹ Voir le 2 du A du III de la seconde partie du présent rapport.

² Cette contribution provient de la fraction des cotisations principale et additionnelle versée par les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) en vertu des articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation).

2. Une dépense fiscale qui demeure élevée

Avec **12,8 milliards d'euros** prévus pour 2017, les dépenses fiscales rattachées à la mission (sur impôts d'État et sur impôts locaux, prises en charge par l'État) continuent de représenter une **part importante des dispositifs de soutien de la politique du logement par l'État**.

Elles représentent une **moindre recette équivalant à 75 % des crédits budgétaires** par ailleurs inscrits au titre de la mission (18,337 milliards d'euros en crédits de paiement), principalement concentrées sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (12,7 milliards d'euros pour 2017).

Dépenses fiscales liées à la mission

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État			
Programme	2015	2016	2017
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes défavorisées	nc	nc	nc
109 Aides à l'accès au logement	65	65	65
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13 188	12 830	12 579
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	13 253	12 895	12 644
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'État			
Programme	2015	2016	2017
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes défavorisées	0	0	0
109 Aides à l'accès au logement	36	38	39
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	87	91	94
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	123	129	133
Total général	13 376	13 024	12 777

nc : non communiqué

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2017

Comme le montre le tableau ci-dessus, **les dépenses fiscales enregistrent une baisse de 4,5 % entre 2015 et 2017**, même s'il convient de préciser que plusieurs d'entre elles ne sont, en réalité, pas chiffrées pour 2016 et/ou 2017, le chiffre retenu pour la somme totale étant alors le dernier connu. Ainsi en est-il en particulier de la déduction des dépenses de réparation et d'amélioration des revenus fonciers imposables sur le revenu,

engendrant une moindre recette chiffrée à 1,6 milliard d'euros pour 2015 (non communiqué pour 2016 et 2017).

En outre, il est étonnant de constater que contrairement aux années passées, l'exonération d'imposition sur le revenu des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance rattachée au programme 177 ne dispose d'aucun chiffrage pour ces trois années alors que le rapport annuel de performances pour 2015 prévoit un montant stable à 45 millions d'euros.

Parmi les **principales évolutions**, il convient de noter :

- la **baisse de 26 %** entre 2015 et 2017 de la **dépense liée au crédit d'impôt associé au prêt à taux zéro (PTZ)** et au prêt à taux zéro renforcé (PTZ +), avec 785 millions d'euros estimés en 2017. Pour mémoire, la loi de finances pour 2016 a toutefois étendu le bénéfice du PTZ +, à compter de cette année, à l'ensemble des opérations d'acquisition de logements dans l'ancien avec travaux sur l'ensemble du territoire national, engendrant une dépense générationnelle qui passerait, selon les estimations du Gouvernement l'an dernier, de 1,1 milliard d'euros à 2,1 milliards d'euros ;

- la **réduction par 4 du coût engendré par le crédit d'impôt applicable aux intérêts d'emprunts** supportés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, en cours d'extinction. Il passerait ainsi de 763 millions d'euros en 2015 à 420 millions d'euros en 2016 et 200 millions d'euros en 2017 ;

- le **montant divisé de moitié de la dépense fiscale due au titre du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Robien »**, également en cours d'extinction, avec seulement 130 millions d'euros en 2017 ;

- la **diminution qui se poursuit du coût induit par le crédit d'impôt associé à l'éco-prêt à taux zéro (« éco-PTZ »)**, avec 65 millions d'euros de dépense fiscale en 2017 contre 110 millions d'euros en 2015, malgré les évolutions législatives opérées au cours des dernières années pour le relancer ;

- la montée en puissance du **dispositif en faveur de l'investissement locatif intermédiaire** prévu à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, dit « **dispositif Duflot** » puis « **dispositif Pinel** », avec une dépense fiscale multipliée par 5 entre 2015 et 2017, pour atteindre 360 millions d'euros en 2017.

Il semblerait qu'effectivement les changements opérés dans le cadre de la loi de finances pour 2015 (dispositif « Duflot » devenu « dispositif Pinel ») aient contribué à la relance des opérations de constructions neuves, alors au plus bas compte tenu notamment des choix opérés précédemment par le Gouvernement.

Par ailleurs, **l'application des taux réduit de TVA à 5 % ou à 10 % continue de représenter une part très importante des dépenses fiscales** chiffrées de la mission, soit environ **la moitié du total** avec 6,6 milliards d'euros en 2017. Le taux à 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien dans les logements achevés depuis plus de deux ans représente à lui seul une perte de recettes de 3,4 milliards d'euros.

À titre de rappel, deux dispositifs fiscaux sont par ailleurs prévus pour être prolongés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

Il s'agit tout d'abord du « **dispositif Pinel** » que l'article 40 propose de **prolonger pour un an à compter du 1^{er} janvier 2017**, pour un coût générationnel estimé à 1,6 milliard d'euros et une moindre recette de 31 millions d'euros en 2018.

Ensuite, l'article 41 du projet de loi de finances pour 2017 propose de **proroger d'un an également le dispositif « Censi-Bouvard »** prévu à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts, prévoyant une réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle, **sauf pour les « résidences de tourisme » pour lesquelles une nouvelle réduction d'impôt serait instaurée au titre des travaux de réhabilitation réalisés** (et non plus de la construction neuve).

Enfin, la dépense liée au **crédit d'impôt pour la transition énergétique** (CITE), rattachée à titre principal à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » mais directement lié à la politique de rénovation énergétique des logements, connaît une **forte progression**, passant de 874 millions d'euros en 2015 à 1,67 milliard d'euros en 2016 et 2017.

SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » : UNE BUDGÉTISATION INITIALE ENFIN PLUS SINCÈRE DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ?

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »¹ est exécuté sous l'autorité du ministre de l'égalité des territoires et du logement mais a pour responsable le directeur général de la cohésion sociale qui relève du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Comme indiqué précédemment, avec 1,74 milliard d'euros inscrits en 2017, le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » bénéficie d'un rebasage important dans le cadre du présent projet de loi de finances, enregistrant ainsi une augmentation de **15 % en un an**.

Cette évolution bénéficie exclusivement à l'action 12 « Hébergement et logement adapté » qui représente 96 % du programme.

¹ Auparavant, il s'agissait du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Évolution des crédits par actions du programme (AE=CP)

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016	Évolution 2017/2015
11 - Prévention de l'exclusion	AE	64 999 745	63 045 224	60 045 224	-4,76%	-7,62%
	CP	65 520 323	63 045 224	60 045 224	-4,76%	-7,65%
12 - Hébergement et logement adapté	AE	1 508 474 086	1 439 605 700	1 669 283 119	15,95%	10,66%
	CP	1 508 951 894	1 439 605 700	1 669 283 119	15,95%	10,63%
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	16 786 566	10 358 147	10 158 657	-1,93%	-39,48%
	CP	17 302 706	10 358 147	10 158 657	-1,93%	-41,29%
Total	AE	1 590 260 397	1 513 009 071	1 739 487 000	14,97%	9,38%
	CP	1 591 274 923	1 513 009 071	1 739 487 000	14,97%	9,31%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2017 et le rapport annuel de performance pour 2015

Au sein de l'action 11 « Prévention de l'exclusion », le projet annuel de performances indique que le Gouvernement tient notamment compte de la « baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires » des allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et handicapées relevant de cette sous-action (à l'exception des bénéficiaires de l'allocation simple) ainsi que d'une diminution prévisionnelle de 1 % des dépenses enregistrées au titre de l'allocation de logement temporaire 2 (« ALT 2 »), au regard de la réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 et qui tient compte du taux d'occupation effective des places sur les aires des gens du voyage.

Concernant l'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale », la diminution d'environ 40 % des crédits par rapport aux dépenses constatées en 2015 s'explique principalement par le fait que, depuis la loi de finances pour 2016, le soutien financier au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) a été transféré vers le programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », correspondant à 4,5 millions d'euros en 2015.

A. 226,5 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES, SOIT UNE AUGMENTATION DE 15 % DES CRÉDITS : UN REBASAGE BIENVENU POUR UN DÉPASSEMENT POURTANT DÉJÀ ANNONCÉ

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, le programme 177 bénéficie d'un **abondement de 226,5 millions d'euros**, atteignant ainsi une **enveloppe globale de 1,74 milliard d'euros**.

Avec 1,67 milliard d'euros, l'action 12 « Hébergement et logement adapté » bénéficie de près de 230 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2016.

Cette progression profite à l'ensemble des dispositifs de l'action, dans des proportions toutefois nettement différentes pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ceux-ci ne voient leurs crédits augmenter que de 1,6 % afin de tenir compte des places pérennisées et de celles transformées de places d'urgence en places CHRS.

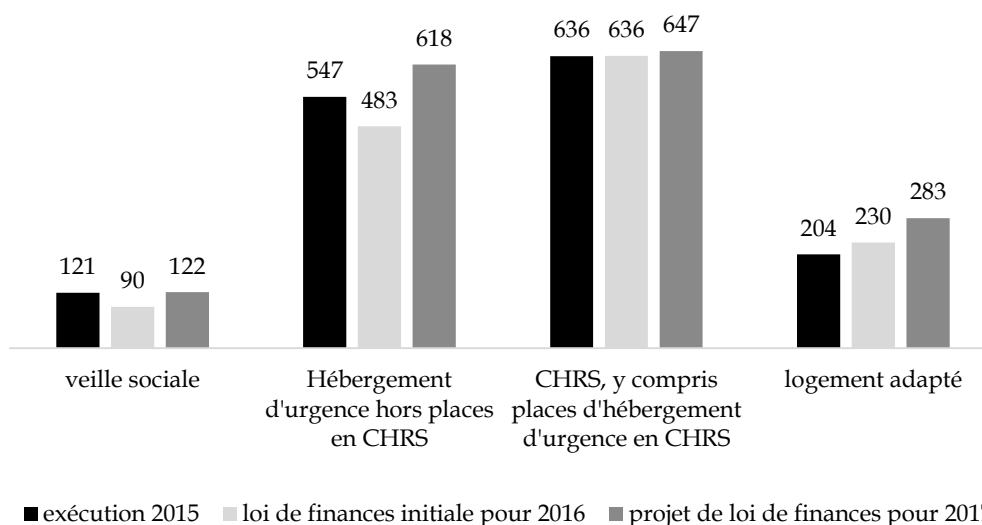
Les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence progressent de 28 % et ceux à la veille sociale de 35 % comparé à la loi de finances initiale pour 2016, correspondant respectivement à une hausse de 135 et 32 millions d'euros.

Si le logement adapté bénéficie en apparence d'une enveloppe en augmentation de 23 %, cela provient notamment de la décision du Gouvernement de « rebudgétiser » le financement de l'allocation versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT 1), conduisant à une hausse mécanique de 40 millions d'euros. Jusqu'à présent, cette aide était portée à la fois par des crédits budgétaires et la branche famille de la sécurité sociale. Comme l'indique le projet annuel de performances, il s'agit ainsi d'unir la dépense « *au sein d'un support budgétaire unique* » qui « *apportera un meilleur suivi et une simplification dans la gestion des crédits du dispositif tout en assurant un pilotage resserré au niveau régional* ».

Sans tenir compte de cette opération de « rebudgétisation », que votre rapporteur ne conteste pas, **les crédits consacrés au logement adapté connaissent une hausse de 6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Évolution des crédits au sein de l'action 12

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les données de la direction du budget

Cette évolution ne peut qu'être soutenue, dans la mesure où, depuis plusieurs années, la commission des finances du Sénat, mais aussi, par exemple, la Cour des comptes, mettent en évidence la **sous-budgétisation chronique** de ce programme.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2016, votre rapporteur spécial n'avait pas manqué d'interpeller Sylvia Pinel, alors ministre du logement, en séance publique, pour lui indiquer que cette **situation d'insincérité budgétaire n'était plus acceptable**. D'ailleurs, comme il a eu l'occasion de le constater dans le cadre de son contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence, **cette sous-budgétisation crée des difficultés de gestion** pour les services déconcentrés et les structures gestionnaires qui sont alors condamnés, dans les territoires les plus sollicités, à **conduire une politique de court terme en l'absence de visibilité**.

En outre, **l'efficacité de la dépense n'est pas garantie**, la gestion de « l'urgence dans l'urgence » conduisant généralement à des surcoûts qu'une meilleure budgétisation pourrait, pour partie, permettre d'atténuer.

En revanche, **ces crédits supplémentaires ne permettront manifestement pas de couvrir des mesures nouvelles ou de dégager des marges de manœuvre pour les services gestionnaires puisqu'ils n'assurent, en réalité, qu'un rebasage - encore une fois, bienvenu et indispensable - de la prévision initiale** par rapport à l'exécution constatée.

En effet, comme le montre également le graphique *supra*, les montants des dotations allouées à chaque « brique » constituant l'action 12 ne sont parfois pas si éloignés des dépenses constatées en 2015, en particulier la veille sociale (+ 1,1 million d'euros seulement, soit + 1 %).

De même, si l'hébergement d'urgence dispose de 70 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2015, il est permis de penser, comme cela sera démontré plus loin, qu'ils n'assureront vraisemblablement pas une enveloppe à la hauteur des dépenses enregistrées sur 2016.

Ainsi, même si, dans le projet annuel de performances, il est notamment indiqué que les crédits supplémentaires doivent permettre la création de 850 places d'hébergement d'urgence supplémentaires et la couverture des effets en année pleine de la pérennisation des 2 300 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2015-2016, la dotation allouée en 2017 ne devrait pas laisser d'importantes marges de manœuvre au regard de la dépense déjà constatée sur 2016.

Le logement adapté bénéficie, quant à lui, d'une enveloppe effectivement plus élevée que 2015, avec un apport de crédits de plus de 19 %, une fois neutralisée la « rebudgétisation » du financement de l'aide ALT 1.

Au regard de l'exécution en cours de l'année 2016, il est même permis de douter que la prévision pour 2017 puisse véritablement couvrir les besoins nécessaires.

Comme votre rapporteur spécial l'avait craint l'an dernier, **les crédits inscrits sur le programme 177 par la loi de finances initiale pour 2016 ne permettent pas de couvrir les dépenses réalisées au cours de l'année. Dès le 3 octobre dernier, un décret d'avance a déjà, comme cela devient malheureusement la tradition depuis plusieurs années, ouvert 84 millions d'euros pour pallier l'insuffisance de moyens alloués à l'hébergement d'urgence.**

À titre de rappel, votre commission des finances a émis un avis défavorable à ce projet de décret d'avance, en se fondant notamment sur le fait que le manque de crédits nécessaires sur ce programme ne remplissait pas le critère d'imprévisibilité, en particulier 50 millions d'euros qui ne découlaient pas directement de décisions prises en cours d'exercice (contrairement aux 34 millions d'euros directement destinés à la création et la pérennisation de places)¹.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016, qui a été présenté en conseil des ministres vendredi 18 novembre et est désormais en cours d'examen par le Parlement, prévoit l'ouverture de 55 millions

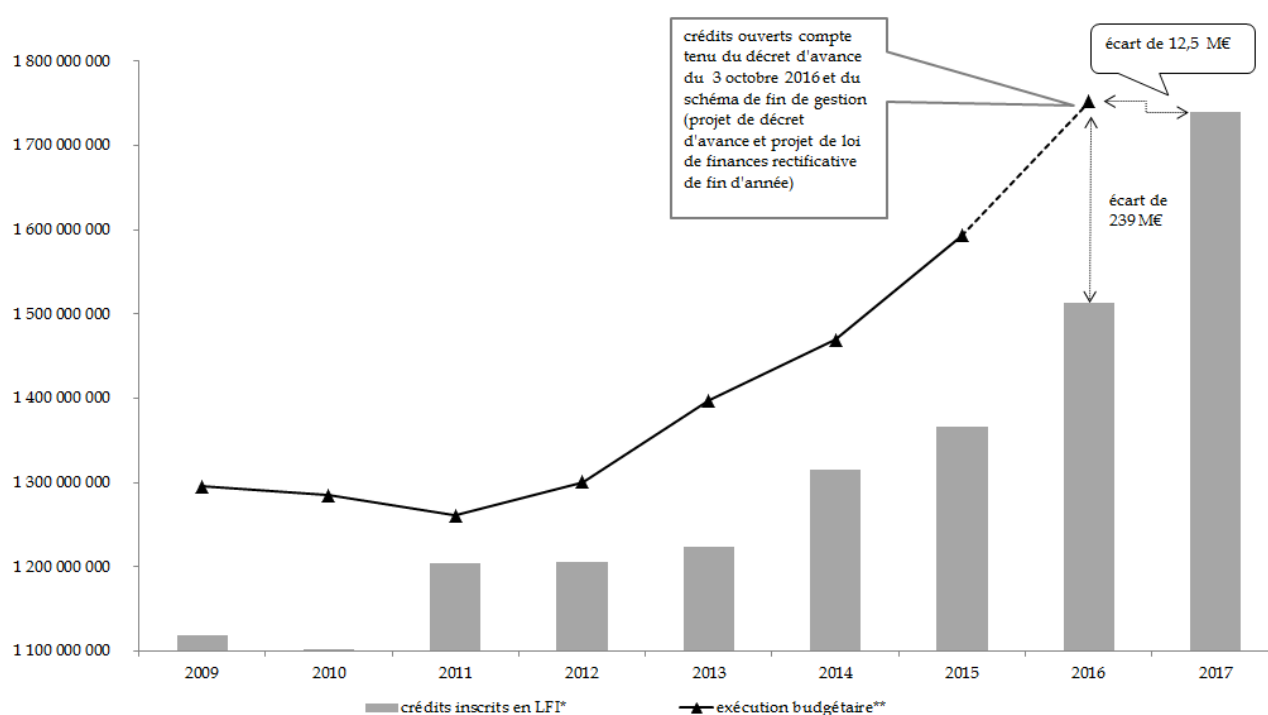
¹ Cf. le rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances, n° 859 (Sénat, 2015-2016) sur le décret d'avance relatif au financement des contrats aidés, de l'hébergement d'urgence et des frais de justice.

d'euros, s'ajoutant à 100 millions d'euros qui devraient être inscrits dans un second décret d'avance qui devrait être transmis à votre commission des finances dans les tous prochains jours (et sont annoncés dans le projet de loi de finances rectificative).

En conséquence, l'exécution 2016 pourrait atteindre 1,75 milliard d'euros, dépassant déjà la prévision pour 2017 de près de 15 millions d'euros.

Évolution des crédits de paiement du programme 177 entre 2009 et 2017

(en millions d'euros)



Nb : compte tenu de l'ensemble des mouvements prévus en gestion et retracés dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016, l'écart entre la prévision d'exécution pour 2016 et le budget initial prévu dans le projet de loi de finances pour 2017 pourrait même atteindre 15 millions d'euros.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Malgré les efforts certains pour rétablir une prévision plus sincère avec ce rebasage, il est donc **fort probable qu'à la fin de l'année 2017, nous constatons une nouvelle fois le dépassement de l'enveloppe initialement fixée. Peu d'éléments** laissent, en effet, croire à une réduction de la dépense, notamment au regard des conséquences de la crise migratoire, l'année prochaine.

Au-delà même de la sincérité budgétaire, ce constat conduit à s'interroger, comme l'a fait la Cour des comptes dans sa dernière note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2015, sur la soutenabilité financière de ce programme.

B. DES BESOINS SANS CESSER PLUS ÉLEVÉS : UN PROGRAMME HORS DE CONTRÔLE ?

Les **dispositifs du secteur « Accueil, hébergement, insertion »** (AHI), financés sur l'action 12 « Hébergement et logement adapté » du programme 177, se sont développés au cours des dernières années, sous l'effet notamment du **plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**, du 21 janvier 2013 et du **plan de réduction du recours des nuitées hôtelières** faisant l'objet d'une circulaire du 20 février 2015 pour la période 2015-2017.

En outre, le programme 177 a également dû prendre en charge une partie importante de la dépense liée à la **gestion de la crise migratoire** que connaît actuellement l'Europe, et plus particulièrement la France, avec notamment la création de 5 000 places dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et 3 050 places d'hébergement d'urgence spécifiquement dédiés aux migrants. Ces places ont pu être utilisées dans le cadre du démantèlement de la « Jungle » de Calais et lors de l'évacuation des campements illicites parisiens.

La création de places dans le « plan Migrants »

En principe, le plan prévoit la création de 13 050 places entre 2015 et 2017, ainsi réparties :

- 3 050 places d'hébergement d'urgence (HU), dont 1 550 à Calais et Dunkerque ;
- 5 000 places de logement adapté ;
- 5 000 places en centres d'accueil et d'orientation (CAO). Celles-ci doivent « permettre de répartir l'accueil des migrants sur l'ensemble du territoire, tout en améliorant leur prise en charge et leur accompagnement ».

Synthèse des créations de places dans le cadre du « plan migrants »

	2015	2016	2017
places en HU	1 500	1 550	
places en CAO	3 500	1 500	
places en logement adapté	3 000	1 000	1 000
Total	8 000	4 050	1 000

Source : ministère chargé du budget

Au mois de septembre (avant notamment le démantèlement de la « Jungle » de Calais), plus de 11 900 personnes avaient été évacuées de campements illicites depuis le début de l'année. Selon les chiffres du ministère du logement, 6 388 personnes étaient alors hébergées dans des dispositifs d'hébergement d'urgence du programme 177, dont 2 227 étaient éligibles au dispositif d'asile (avec une demande d'asile déposée), 649 avaient le statut de réfugié et 1 235 attendaient encore leur rendez-vous en préfecture.

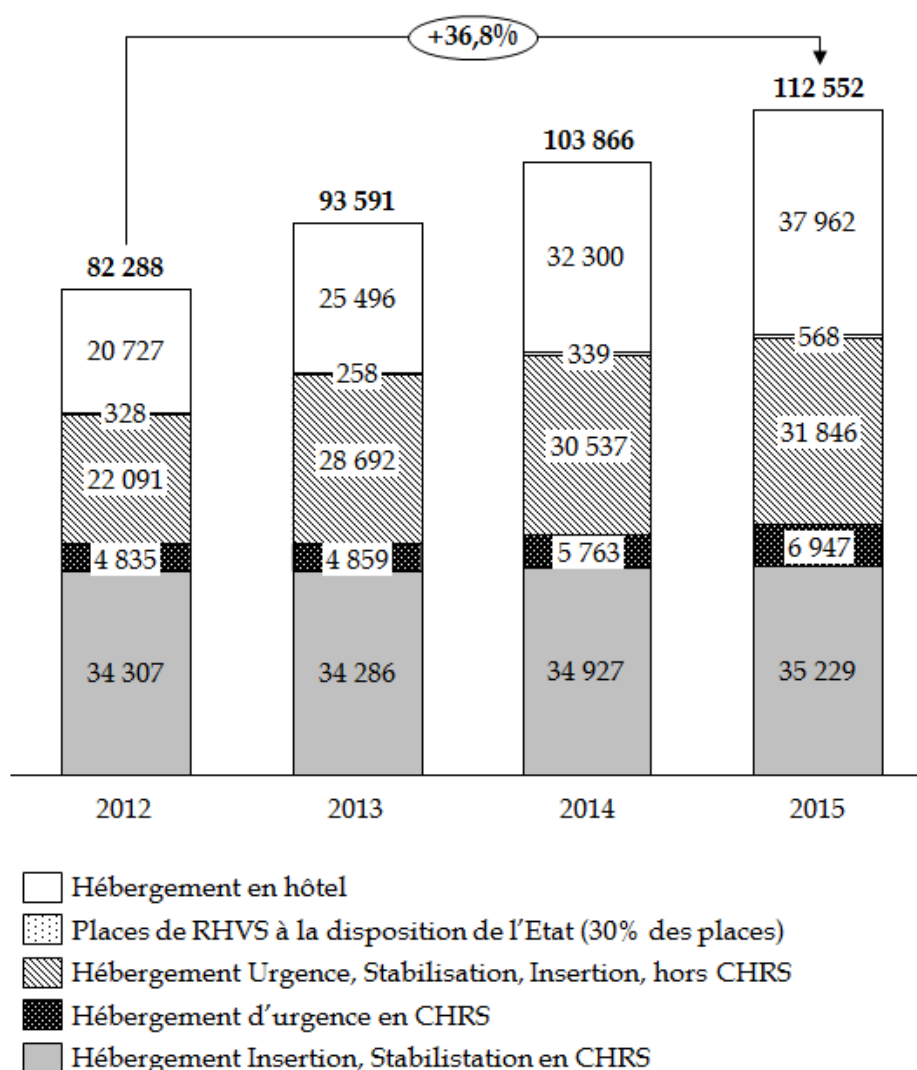
Selon la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) d'Île-de-France, environ 86 millions d'euros avaient ainsi été engagés sur leur budget opérationnel de programme (BOP) 177 pour financer le « plan migrants » (sur un budget estimé à la fin de l'année 2016 à 746,5 millions d'euros).

Il convient de ne pas négliger non plus **l'effet de report des besoins non couverts par le programme 303 « Immigration et asile »** de la mission « Immigration, asile et intégration », du fait de sa sous-budgétisation également chronique. En effet, le programme 177 assure l'hébergement de demandeurs d'asile en cas de saturation des dispositifs spécifiques, conformément au principe d'accueil inconditionnel.

Pour répondre aux besoins, le nombre de places d'hébergement généraliste¹ a indéniablement cru au cours des dernières années, passant ainsi de 82 288 à 112 552 places entre 2012 et 2015, soit une hausse de 37 % (et + 8 % entre 2014 et 2015).

¹ Par opposition à l'hébergement des demandeurs d'asile en principe couvert par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

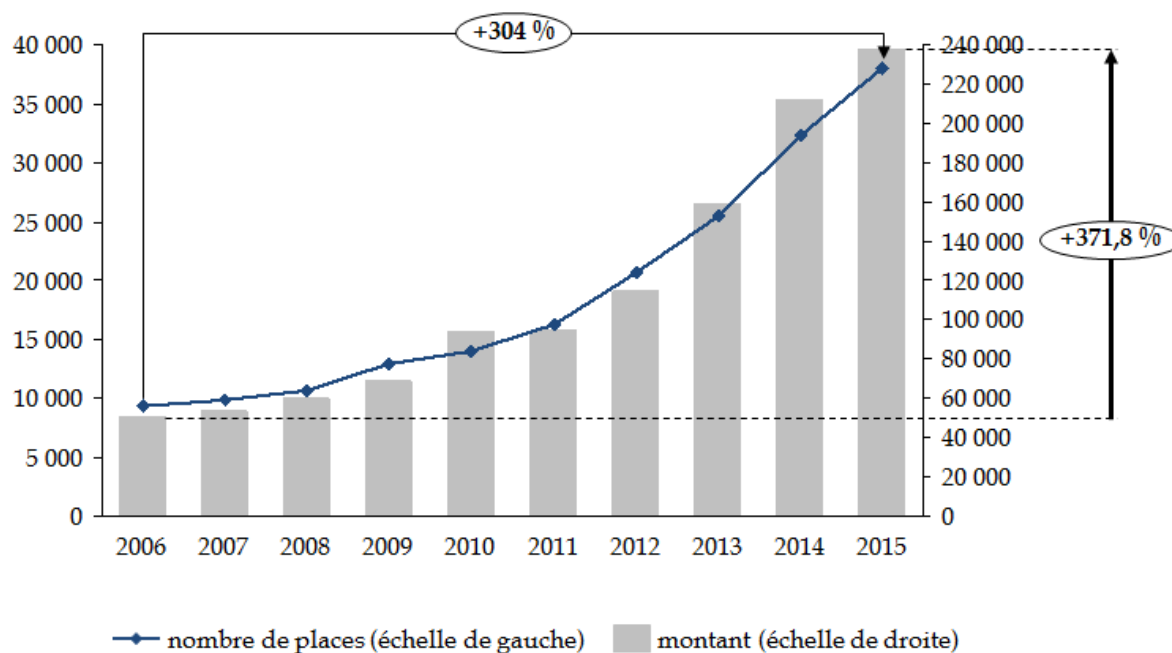
Évolution du parc d'hébergement généraliste entre 2012 et 2015



Source : commission des finances d'après les données de la direction générale de la cohésion sociale

Toutefois, si les places d'hébergement d'urgence, d'insertion et de stabilisation hors CHRS et les places d'urgence en CHRS ont progressé de 44 % au cours de cette période, **l'augmentation la plus forte a concerné les nuitées hôtelières, lesquelles passent de 20 727 places à 37 952 places, soit une hausse de 83 %.**

Le recours aux nuitées hôtelières a augmenté de 300 % entre 2006 et 2015 en termes de places et de 370 % en dépense budgétaire.

Évolution du recours aux nuitées hôtelières entre 2006 et 2015*(en nombre de places et en milliers d'euros)*

Source : commission des finances d'après les données budgétaires

Or, cette solution d'hébergement d'urgence n'est pas satisfaisante pour le contribuable, puisque, bien que le montant d'une nuitée soit en moyenne de 17 euros, ce qui est moins élevé qu'une place en centre d'hébergement d'urgence ou en CHRS, il peut aussi atteindre 40 euros voire 70 euros la nuitée pour les plus élevées, selon les informations recueillies auprès de services déconcentrés et de structures gestionnaires.

Surtout, les nuitées hôtelières n'offrent pas nécessairement de bonnes conditions d'hébergement pour les bénéficiaires, lesquels sont majoritairement des familles, et sans garantie pour eux de bénéficier d'un accompagnement social.

En conséquence, votre rapporteur spécial ne peut que partager l'objectif du plan de réduction des nuitées hôtelières du Gouvernement. Pour autant, force est de constater que les résultats atteints ne parviennent aucunement à diminuer le nombre de nuitées mais simplement à en limiter la hausse. D'ailleurs, les acteurs préfèrent désormais parler de substitution des nuitées hôtelières plutôt que de la résorption ou de la réduction.

Même si les moyens supplémentaires ont certainement permis de créer et pérenniser des places d'hébergement d'urgence ainsi que des places en logement adapté, le nombre de nuitées d'hôtel a continué d'augmenter de 17,5 % en 2015 par rapport à l'année précédente, contre 27 % en 2014 et 23 % en 2013. En outre, cette décélération est également due

à la saturation du parc hôtelier à bas prix dans les régions rencontrant la plus forte demande, en particulier en Île-de-France.

Face à ce constat, votre rapporteur spécial **soutient le dispositif innovant d'hébergement d'urgence, actuellement en cours de développement, qui s'appuie sur le rachat d'hôtels à bas prix pour les transformer en résidence hôtelières à vocation sociale (RHVS)**. Un projet, porté par la Société nationale immobilière (SNI) et Adoma, consiste à acquérir ces structures hôtelières par le biais d'un fonds d'investisseurs privés, pour y créer des places d'hébergement destinés à la fois à l'hébergement généraliste et à l'hébergement des demandeurs d'asile, en y proposant notamment une cuisine collective et un accompagnement social. Le projet de la SNI et d'Adoma repose sur un coût à la place proche du prix moyen de la nuitée d'hôtel mais en y incluant l'accompagnement social (autour de 17 euros par jour et par place).

Dans le respect de la commande publique, l'État a lancé deux appels d'offres de 5 000 places chacun, l'un piloté par le ministère du logement (hébergement généraliste), l'autre par le ministère de l'intérieur (hébergement des demandeurs d'asile).

Le marché public concernant l'hébergement généraliste devrait aboutir d'ici la fin de l'année pour permettre, au début de l'année 2017, de proposer de nouvelles places dans ces structures qui se substitueraient, au moins partiellement, aux nuitées hôtelières.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 prévoit ainsi l'ouverture de 204 millions d'euros en autorisations d'engagement qui, outre les 55 millions d'euros destinés à couvrir les besoins au titre de l'« ALT 1 » (la dotation initiale ayant été redéployée en cours d'année au profit de l'hébergement d'urgence), doit permettre de répondre à *« l'engagement de l'État sur le marché public quinquennal relatif à l'ouverture de 5 000 places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social pour un public en situation de grande précarité »*.

En tout état de cause, **malgré la hausse des capacités d'hébergement**, il apparaît que **la demande d'hébergement d'urgence continue d'être forte et qu'une partie d'entre elle reste non satisfaite**, plus d'un appel sur deux restant notamment sans réponse au 115 de Paris (selon les chiffres du Samu social de Paris). Cela s'explique notamment par la situation économique du pays, la crise migratoire mais aussi l'application du principe d'accueil inconditionnel qui, cumulé avec la difficulté de trouver des solutions de logement pérenne, conduit à ce que le taux de rotation dans les structures soit faible.

En outre, comme votre rapporteur spécial le développera davantage dans son rapport faisant suite à son contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence, il s'avère que **la maîtrise des coûts et, plus**

globalement, le pilotage de la dépense ne paraissent pas optimales, laissant apparaître des marges de progression sur ces points.

À ce titre, il importe que le déploiement du système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SI-SIAO) se concrétise rapidement, tant pour sa partie insertion que pour sa partie urgence, afin **d'offrir un meilleur suivi et une remontée de données plus fiable**, à la fois sur l'offre et sur la demande.

De même, seuls de premiers résultats sont actuellement sortis de l'enquête nationale des coûts (ENC), laquelle doit participer à l'amélioration de la connaissance des dispositifs mis en place sur l'ensemble du territoire et **permettre, selon votre rapporteur spécial, d'envisager une réelle convergence tarifaire**.

II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES D'ÉCONOMIE QUI NE PARVIENNENT QU'À CONTENIR LA TENDANCE HAUSSIÈRE DES DÉPENSES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Ayant le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature pour responsable, **le programme 109 « Aide à l'accès au logement » correspond, pour la quasi-totalité de ses crédits (99,9 % du programme), à la contribution de l'État au Fonds national d'aide au logement (Fnal)** qui finance désormais les trois aides personnelles au logement (aide personnalisée au logement - APL -, allocation de logement à caractère social - ALS - et allocation de logement familiale - ALF). Elle figure à l'action 01 « Aides personnelles » et dispose de **15,4 milliards d'euros**.

Pour mémoire, deux opérations de « rebudgétisation » des aides personnelles au logement ont été réalisées dans le cadre des lois de finances initiales pour 2015 et 2016 :

- en 2015, en compensation de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, la subvention de l'État a dû prendre en charge, d'une part, le financement des dépenses d'APL jusqu'à présent assuré par la branche famille de la sécurité sociale et, d'autre part, la perte attendue sur le montant des cotisations employeurs versé au Fnal en raison des nouvelles exonérations prévues. En outre, le Fnal a également perdu l'affectation d'une partie du produit des recettes issues du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. La contribution de l'État est ainsi passée de 5,1 milliards d'euros en 2014 à 11 milliards d'euros en 2015 ;

- en 2016, le projet de loi de finances a procédé à la budgétisation de l'ALF, dont le financement était jusqu'à présent assuré par la branche famille de la sécurité sociale. 4,7 milliards d'euros supplémentaires ont ainsi été

prévus, portant la contribution de l'État à 15,4 milliards d'euros (en tenant compte de certaines mesures d'économies).

Votre rapporteur spécial avait **approuvé ces deux opérations** de « rebudgétisation », considérant qu'elles **simplifiaient les modalités de financement** des APL tout en **garantissant une certaine stabilité des ressources** du Fnal et en laissant espérer un **meilleur pilotage** de cette dépense par l'État.

Deux autres actions du programme regroupent les crédits consacrés respectivement à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) et les agences départementales d'information sur le logement (Adil) - action 02 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés » - et au dispositif de garantie des risques locatifs, en cours d'extinction - action 03 « Garantie des risques locatifs »¹.

Évolution des crédits du programme par action

(en millions d'euros – M€)

Actions	Crédits exécutés 2015	Crédits votés LF 2016	Crédits PLF 2017	Évolution LF 2016 / PLF 2017	Progression de l'exéc. 2015, LF 2016 et PLF 2017
☐ Aide à l'accès au logement	10 754,32 M€	15 438,29 M€	15 439,30 M€	+ 0,01%	
Aides personnelles	10 743,12 M€	15 421,97 M€	15 422,00 M€	+ 0,00%	
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	7,43 M€	8,12 M€	8,00 M€	- 1,47%	
Sécurisation des risques locatifs	3,77 M€	8,20 M€	9,30 M€	+ 13,41%	

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

A. LA STABILITÉ DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FNAL PERMISE GRACE À UNE NOUVELLE RESSOURCE

1. Une subvention d'équilibre à 15,4 milliards d'euros : des prévisions apparemment plus justes depuis 2015, sans toutefois éviter une dette du Fnal vis-à-vis des organismes de sécurité sociale

Avec **15,422 milliards d'euros**, la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement **reste stable par rapport à 2016**. Compte tenu des changements de périmètre issus des « rebudgétisations » opérés en lois de finances pour 2015 et 2016, les comparaisons avec les années antérieures à 2016 ne sont pas aisées.

En tout état de cause, **il semble que les prévisions budgétaires soient désormais plus sincères** que par le passé. En effet, alors que la sous-budgétisation initiale des charges du Fnal et, en conséquence, de la

¹ Cf. le C du présent II.

subvention de l'État qui en assure l'équilibre, étaient annoncées et constatées au cours des dernières années, les montants inscrits depuis 2015 sont bien plus proches de la réalité.

Pour mémoire, en 2015, avec un abondement de 70,3 millions d'euros prévu en loi de finances rectificative de fin d'année¹, la dotation ainsi complétée aurait permis de couvrir les besoins constatés sur l'année (en tenant compte, bien sûr, des autres ressources du Fnal), tout en réduisant la dette enregistrée par le Fnal vis-à-vis du régime de la sécurité sociale. La prévision initiale était donc assez proche des besoins réellement constatés.

Toutefois, le Gouvernement a finalement décidé, en fin de gestion, de ne pas employer l'intégralité des crédits disponibles, en bloquant une partie de la réserve de précaution (230 millions d'euros) ainsi que les 70,3 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative. **La dette du Fnal vis-à-vis des organismes de sécurité sociale est ainsi passée de 171 millions d'euros à fin 2014 à 400 millions d'euros à fin 2015.**

À l'occasion de la loi de règlement, votre rapporteur spécial n'avait pas manqué de **condamner cette pratique consistant à équilibrer en apparence l'exécution de la mission « Égalité des territoires et logement » et à respecter optiquement la norme de dépense tout en créant de la dette.**

S'agissant de 2016, d'après les éléments recueillis auprès du ministère du logement, **les crédits inscrits en loi de finances initiale devraient suffire à couvrir les besoins de l'année**, sous réserve toutefois que la totalité de la réserve de précaution soit levée. Il semblerait même que la dette du Fnal vis-à-vis des organismes de sécurité sociale puisse être réduite à environ 300 millions d'euros.

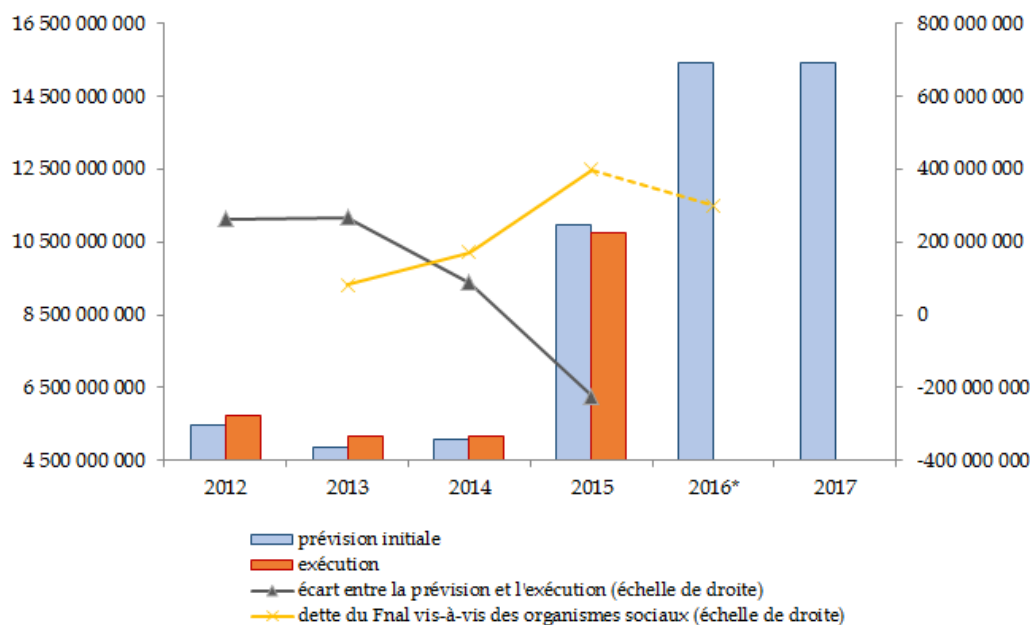
Si cette tendance se confirmait, **votre rapporteur spécial ne pourrait que saluer les efforts de prévisions réalisés par les services du ministère du logement.** Il faut toutefois espérer que le Gouvernement n'opérera pas le même artifice qu'en 2015 pour respecter la norme de dépense, au détriment des régimes de sécurité sociale.

Pour 2017, l'enveloppe inscrite dans le projet de loi de finances ne tient pas compte de cette dette éventuelle à résorber et se fonde sur l'hypothèse d'une évolution à la baisse du nombre de chômeurs, loin d'être garantie. En outre, il faut espérer que les recettes issues des cotisations employeurs seront bien à la hauteur puisque l'État envisage une hausse de 125 millions d'euros (+ 4,8 %) par rapport à l'exécution 2015, pour atteindre 2,7 milliards d'euros.

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Écart entre la prévision initiale et l'exécution de la contribution de l'État et évolution de la dette du Fnal vis-à-vis des organismes sociaux

(en millions d'euros et en ETPT)



* Pour l'écart entre la prévision et l'exécution, il s'agit d'une estimation du ministre du logement.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. L'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France au détriment d'Action logement

Afin de maintenir le niveau de la contribution de l'État à son niveau de 2016 tout en couvrant les charges du Fnal qui, comme cela sera mis en évidence ci-après, continuent de progresser, le Gouvernement a dû trouver **une nouvelle ressource**.

En effet, depuis 2013¹, c'est Action logement qui avait été mis à contribution pour compléter le financement du Fnal et réduire ainsi le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État.

Initialement fixé à 400 millions d'euros pour 2013, ce prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) s'est élevé à 300 millions d'euros en 2014 et 2015². Enfin, une dernière ponction de 100 millions d'euros a été opérée en 2016³, qui correspondait à la part restant non affectée de la participation d'Action logement au financement des politiques publiques du logement (rénovation urbaine, prestations de l'Agence nationale de l'habitat...), en vertu de la convention

¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Après avoir initialement été prévu à 150 millions d'euros.

³ Loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

quinquennale conclue le 2 décembre 2014 entre l'État et Action logement pour la période 2015-2019. À compter de 2017, en revanche, la PEEC ne devait plus faire l'objet de prélèvement pour financer les aides personnelles au logement.

Effectivement, **en apparence, ce n'est plus le cas. Pourtant, dans les faits, le Gouvernement propose de transférer au Fnal une partie du produit d'une taxe qui était jusqu'à présent affectée à Action logement !**

En effet, le **X de l'article 17** du présent projet de loi de finances prévoit qu'à compter de 2017, le **Fnal dispose de 146 millions d'euros issus du produit non affecté de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage en Île-de-France**. Or, cette ressource était jusqu'à présent attribuée à l'UESL-Action logement, sur le fondement de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2006, en compensation du relèvement du seuil d'assujettissement à la PEEC (employeurs d'au moins 20 salariés contre 10 salariés auparavant). Son montant était plafonné à celui perçu en 2011, à savoir 133 millions d'euros par an.

Votre rapporteur spécial, comme ce fut le cas précédemment pour les prélèvements exceptionnels opérés sur la PEEC, **comprend la nécessité pour l'État de réduire autant que possible le montant de la subvention d'équilibre qu'il devra verser**, compte tenu de la contrainte budgétaire forte. Il est également **favorable à ce que le Fnal dispose de ressources pérennes**, ce que permet l'affectation de taxes. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2016 lui a attribué le produit de la surtaxe sur les plus-values élevées à hauteur de 45 millions d'euros.

Pour autant, votre rapporteur spécial **condamne cette décision du Gouvernement et considère, pour sa part, qu'elle est le signe du mauvais traitement que l'État inflige à ses partenaires**.

En effet, parallèlement à la suppression de cette ressource, il est **demandé à cette société de fournir un effort significatif pour la construction de logements et de contribuer à hauteur de plus d'un milliard d'euros en 2017 au financement de politiques nationales**, en particulier pour la rénovation urbaine (850 millions d'euros, auxquels se rajouteront probablement 40 millions d'euros) et pour le budget de l'Anah (100 millions d'euros au lieu des 50 millions d'euros initialement prévus). Action logement participe également à la **bonification des prêts dits de « haut de bilan »**, d'un montant de 2 milliards d'euros et accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux¹.

Le Gouvernement justifie ce changement d'affectation par la situation financière confortable d'Action logement, Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, indiquant en séance publique à l'Assemblée nationale que *« l'équilibre financier d'Action logement n'est*

¹ Cf. le 2 du A du III de la présente partie du rapport.

absolument pas menacé : peut-être vais-je vous faire rêver, mais sa trésorerie nette est passée de 1,2 milliard d'euros fin 2012 à 1,7 milliard d'euros fin 2015 ! ». Est également avancé le fait qu'Action logement réalise actuellement une réforme de la collecte et de la distribution des emplois de la PEEC, qui devrait, à terme, engendrer des économies sur les coûts de fonctionnement.

Entendue notamment sur ce point, l'UESL-Action logement n'a pas manqué d'indiquer à votre rapporteur spécial que, s'agissant de sa trésorerie qui s'élève à 1,9 milliard d'euros au deuxième trimestre 2016, elle est structurellement engagée à hauteur de 1,7 milliard d'euros auprès des organismes de logements sociaux et intermédiaires sur des projets en cours de développement et de 187 millions d'euros en prêts aux personnes physiques. Par ailleurs, 300 millions d'euros seraient gagés pour partie sur des fonds d'intervention sociaux (notamment pour des foyers de travailleurs migrants et la garantie des risques locatifs).

Le produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France représenterait environ 8 % des « ressources annuelles stables » d'Action logement. Certes, **sa perte** ne devrait pas remettre en cause l'équilibre financier de l'établissement, mais contrairement au prélèvement qui était opéré sur la PEEC depuis 2013, celle-ci **est définitive**.

Votre rapporteur spécial constate également que ce transfert **remet en cause la convention quinquennale** conclue en décembre 2014 par l'État et Action logement et qui prévoit expressément, parmi les ressources d'Action logement, la compensation du relèvement du seuil d'assujettissement à la PEEC à 20 salariés.

Enfin, cela revient à ce que les entreprises qui cotisent à la PEEC supportent l'intégralité de la charge des aides apportées par Action logement aux salariés des entreprises employant de 10 à 20 salariés.

Compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouverait le Fnal en l'absence de cette ressource, l'équilibre du fonds n'étant dès lors plus assuré, il n'est pas aisé de revenir sur la proposition du Gouvernement. Pour autant, **elle n'en est pas moins très contestable dans son principe et votre rapporteur spécial ne peut la cautionner**.

En outre, **le Gouvernement a, lui-même, proposé de réduire le montant de cette ressource bénéficiant au Fnal**, en conséquence d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale créant l'article 62 *bis* rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et qui augmente de 30 millions d'euros l'affectation de taxe sur les bureaux à la région Île-de-France (pour respecter les engagements du protocole État-région de janvier 2011 sur les transports franciliens).

En contrepartie, un amendement adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale a augmenté de 30 millions d'euros les crédits inscrits sur le programme 109 pour la contribution de l'État au Fnal. En outre, le Gouvernement a annoncé qu'un amendement de coordination « sera déposé à

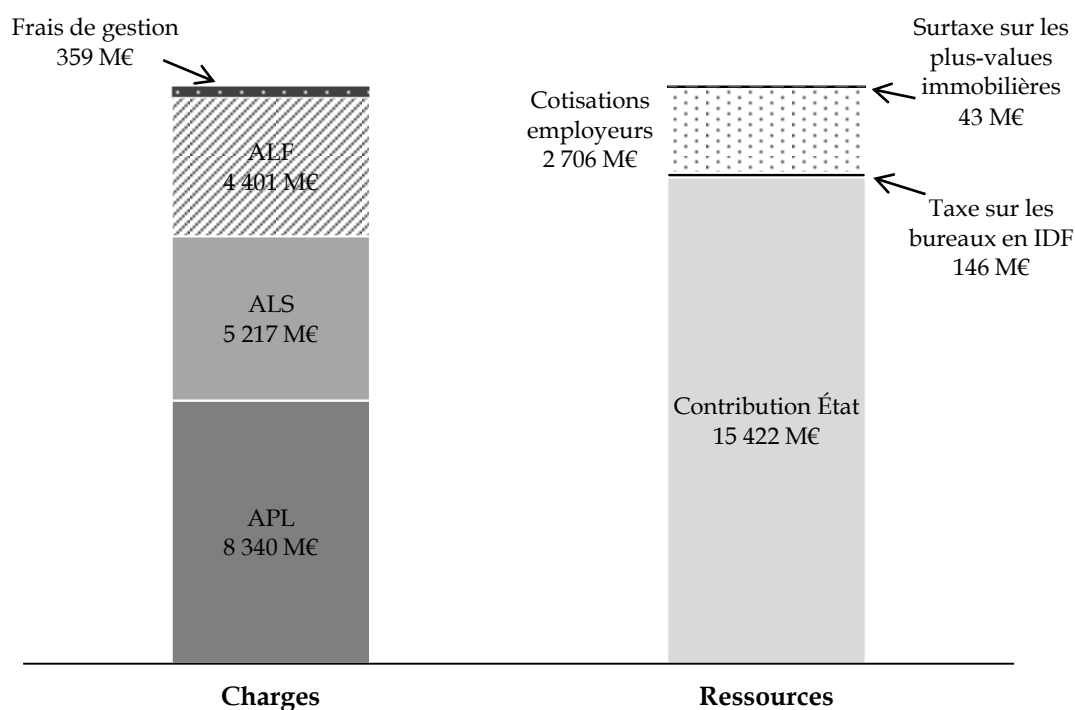
l'article 17 du projet de loi de finances afin de tirer les conséquences de cette majoration [...]. La fraction affectée au FNAL sera révisée à la baisse.»

Ainsi, non seulement **le Gouvernement remet lui-même en cause le changement d'affectation, initialement prévu dans le projet de loi de finances**, du produit de la taxe sur les bureaux, conduisant ainsi à augmenter la contribution de l'État au Fnal, **mais en plus il conduit à supprimer une compensation à Action logement pour financer les chantiers de modernisation et d'extension des infrastructures de transports publics en Île-de-France.**

Au total, en tenant compte de la contribution de l'État, des cotisations employeurs et de l'affectation d'une partie du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières et de la taxe sur les bureaux en Île-de-France, le Fnal disposerait ainsi de **18,317 milliards d'euros de ressources**, lui permettant de couvrir les charges attendues.

Ressources et charges du Fnal en 2017 (avant votes à l'Assemblée nationale)

(en millions d'euros - M€)



Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires

B. DES MESURES D'ÉCONOMIES QUI NE PARVIENNENT QU'À CONTENIR LA HAUSSE DE LA DÉPENSE

1. Des mesures prises à l'occasion des lois de finances pour 2015 et 2016 qui n'empêchent pas les dépenses de progresser

Au cours des dernières années, plusieurs mesures d'économies ont été adoptées par la voie réglementaire ou législative.

En 2014, les montants des aides personnelles au logement ont **été gelés pour 9 mois**, à la suite du décalage de la revalorisation (sur l'indice de référence des loyers) des aides personnelles au logement du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre.

Sans cette mesure, les prestations versées seraient supérieures de 140 à 150 millions d'euros chaque année¹.

En 2015, outre la réforme des aides personnelles au logement « Accession » qui n'a finalement - et fort heureusement - pas été réalisée, le **Gouvernement a révisé les paramètres d'indexation de l'abattement forfaitaire utilisé pour le calcul des aides servies dans le secteur locatif hors foyers.**

Ainsi, le forfait « R0 », qui sert à fixer le montant maximal de l'aide des ménages ayant les revenus les plus bas, n'est plus indexé sur l'évolution de la valeur du RSA socle, qui avait vocation à évoluer considérablement compte tenu de la revalorisation de cette prestation, mais sur l'inflation de l'année n-2.

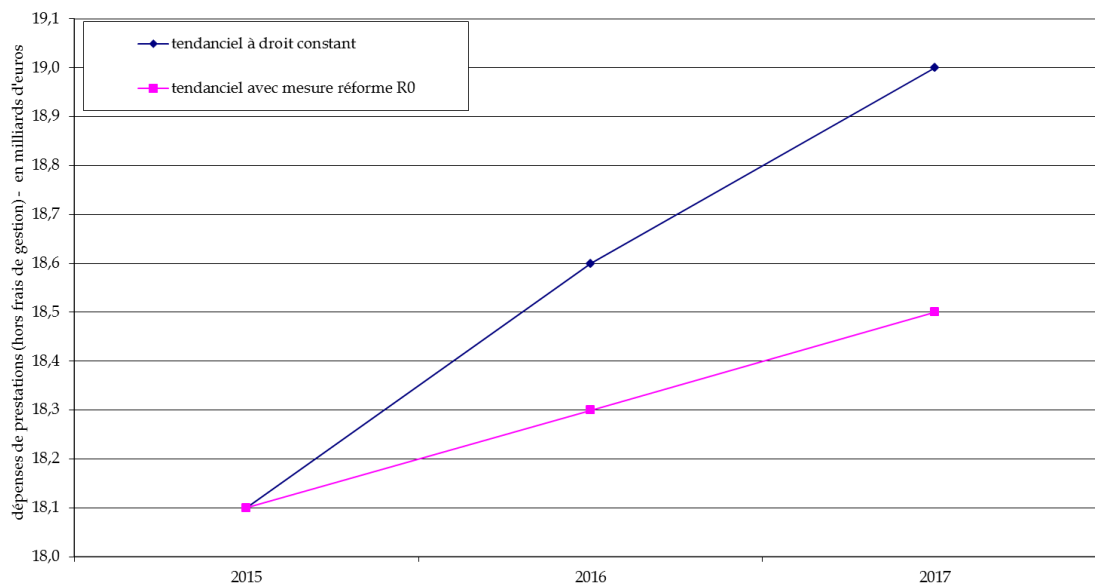
Comme votre rapporteur spécial avait eu l'occasion de le démontrer au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, cette réforme, réalisée « en catimini », au niveau réglementaire, a **probablement engendré, de loin, les plus importantes économies** au cours des dernières années s'agissant des aides personnelles au logement.

Selon les estimations qui lui ont été données récemment, cette mesure devrait ainsi contribuer à une **moindre dépense de 78 millions d'euros en 2015, 298 millions d'euros pour 2016, 525 millions d'euros pour 2017 et 675 millions d'euros en 2018.**

Le graphique ci-dessous, obtenu lors de la mise en œuvre de la réforme auprès des services du ministère du logement, met en évidence l'important effet « boule de neige » attendu de cette réforme.

¹ D'après les réponses au questionnaire budgétaire : 145 millions d'euros en 2014, 150 millions d'euros en 2015, 143 millions d'euros en 2016, 142 millions d'euros en 2017 et 145 millions d'euros en 2018.

Tendanciel des prestations d'aide au logement



Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

À l'occasion du **projet de loi de finances pour 2016**, le Gouvernement a présenté **deux autres mesures d'économie** (article 140 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016).

Tout d'abord, rejoignant l'idée défendue par votre rapporteur spécial depuis plusieurs années, **une dégressivité des aides servies a été instaurée en fonction des montants réels des loyers payés par les bénéficiaires**. Il s'agissait ainsi de mettre un terme aux situations dans lesquelles les loyers sont manifestement trop élevés au regard de la taille du ménage concerné.

Deux seuils de loyers ont été retenus, en tenant compte de la zone géographique dans laquelle se situe le bien et de la composition du foyer : au-delà du premier plafond, l'aide est réduite ; au-delà du second, elle est supprimée. Chacun de ces deux seuils est fixé par rapport au loyer-plafond applicable pour le calcul des aides.

Entre les deux plafonds, le montant de l'aide décroît proportionnellement au dépassement du premier plafond, de telle sorte qu'il soit nul lorsqu'il atteint le deuxième plafond de loyer.

Seuils d'application de la dégressivité des aides

(en multiple du loyer-plafond)

Zone	Seuil de dégressivité de l'aide (multiple du loyer plafond)	Seuil de suppression de l'aide (multiple du loyer plafond)
1	3,4	4,0
2	2,5	3,1
3	2,5	3,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ce dispositif, précisé par le décret n° 2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement, est applicable à toutes les prestations dues depuis le 1^{er} juillet 2016.

D'après les informations recueillies auprès du ministère du logement, cette mesure n'a pas posé de difficultés majeures ni d'importantes contestations dans son application, bien que parfois, les sommes « perdues » par les bénéficiaires soient importantes.

80 000 foyers devraient être concernés et l'économie attendue demeure à hauteur de 96 millions d'euros en année pleine, soit dès 2017. 900 cas dérogatoires ont été acceptés, compte tenu des situations particulières (par exemple dans le cas d'une personne handicapée hébergée par le bénéficiaire).

En outre, l'article 140 précité de la loi de finances pour 2016 a prévu **la prise en compte de la valeur en capital du patrimoine des bénéficiaires des aides personnelles au logement**, reprenant ainsi un dispositif mis en place pour le RSA. Un **seuil minimal de 30 000 euros**, en-deçà duquel le patrimoine de l'allocataire n'est pas pris en compte, a toutefois été retenu dans le cas des aides au logement, à l'occasion de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale.

Après de nombreuses protestations, notamment des associations de locataires, le décret mettant en œuvre cette disposition législative a finalement été publié (décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016 relatif à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement). Le seuil de 30 000 euros est « *appliqué à la somme de la valeur du patrimoine mobilier financier et de la valeur estimée de l'ensemble du patrimoine immobilier, à l'exception de la résidence principale et des biens à usage professionnel* ». Lorsque cette valeur est supérieure au seuil de 30 000 euros, seul le patrimoine « *n'ayant pas produit, au cours de l'année civile de référence, de revenus retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu au titre des revenus nets catégoriels visés à l'article R. 351-5 [du code de l'habitation et de la construction] est pris en compte pour le calcul de l'aide. Ce patrimoine est considéré comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de sa valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux* ».

Il convient de noter que la prise en compte du patrimoine s'applique depuis octobre 2016 et ne concernent actuellement que les nouveaux entrants dans le dispositif, pour environ 60 millions d'euros d'économies attendues en année pleine.

Votre rapporteur spécial considère que **la prise en compte du patrimoine était nécessaire et qu'elle permet de garantir une certaine équité**, non seulement entre les bénéficiaires mais aussi par rapport à ceux qui sont juste au-dessus des plafonds ouvrant droit à ces aides mais n'ont pas de patrimoine. Elle paraissait d'autant plus logique qu'elle est déjà retenue dans le calcul du RSA.

Pour autant, il espère que la charge de travail supplémentaire pour les caisses d'allocations familiales ne sera pas trop élevée, une fois que la mesure sera rodée.

Pour mémoire, dans le cadre de la loi de finances pour 2016, le bénéfice de l'aide personnelle au logement a également été supprimé pour les étudiants dont les parents seraient imposables au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette mesure anecdotique et purement symbolique est sans impact significatif sur la dépense.

Enfin, le Gouvernement a opéré une **troncature à l'euro inférieur** des aides, qui devait conduire à une économie estimée à 40 millions d'euros environ.

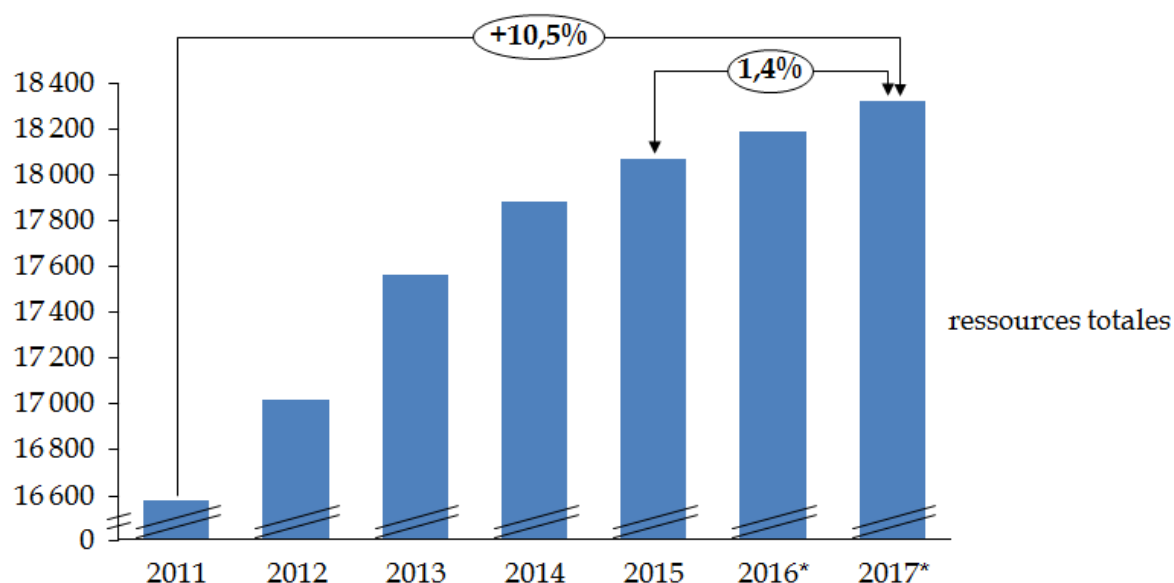
Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, force est de constater que les mesures présentées par le Gouvernement au cours des dernières années, à l'exception de la réforme des modalités de revalorisation de l'abattement forfaitaire R0, constituent des **économies de « poche »** qui ne permettent pas de réduire l'importante dépense publique issue des aides personnelles au logement, qui atteint désormais plus de 18 milliards d'euros.

En effet, un constat s'impose : **cette dépense ne cesse de progresser au cours des dernières années, y compris depuis l'adoption de ces mesures**. Les économies réalisées au cours des dernières années par le Gouvernement **permettent d'atténuer la tendance haussière** des aides personnelles au logement mais pas de réduire les dépenses qu'elles engendrent.

Ainsi, les montants des financements nécessaires **continuent de progresser entre 2015 et 2017**, avec près de 250 millions d'euros supplémentaires, soit + 1,4 %.

Évolution des financements des aides personnelles au logement

(en millions d'euros)



* Prévisions inscrites dans le projet annuel de performances

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La subvention versée par l'État au Fnal représente ainsi 8 % du montant total des dépenses d'intervention de l'État et 30 % des transferts aux ménages en 2017.

2. La nécessité d'aller plus loin : des réformes restent à faire

Les aides personnelles au logement ne sont pas contestables en tant que telles. L'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat l'a d'ailleurs mis en évidence : ces prestations ont un fort effet redistributif et leur efficacité n'est plus à démontrer s'agissant de la réduction du taux d'effort des ménages pour se loger.

Pour autant, certaines réformes mériteraient d'être réalisées, en permettant à la fois de réduire la dépense engendrée par ces aides, laquelle ne cesse de progresser et doit être maîtrisée, et de limiter les abus.

Ainsi, en est-il de deux mesures proposées par votre rapporteur spécial et adoptées lors de l'examen de la loi de finances pour 2016 par le Sénat en première lecture.

En premier lieu, l'introduction d'un taux d'effort minimal des ménages, net des aides personnelles au logement, devrait être étudiée, tout en tenant compte, bien évidemment, de la composition du ménage, de leurs

ressources ainsi que de leur loyer ou de leur remboursement de prêt. Par ailleurs, le dispositif proposé devrait éviter d'accentuer l'effet inflationniste des aides.

Pour mémoire, selon la revue de dépenses relative aux aides personnelles au logement locatif, réalisée en 2015 par la mission d'évaluation de la politique du logement, 10 % des ménages (hors étudiants) avaient un taux d'effort inférieur à 5,6 % en décembre 2013 (en tenant compte des prestations familiales qui ne le sont pas pour le calcul des aides personnelles au logement).

En second lieu, il paraît indispensable que soit mise en place **une « base de données logements » qui serait commune aux caisses d'allocations familiales (CAF), au ministère chargé du logement et à la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, à partir de la base cadastrale et du numéro fiscal invariant des logements.

Comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué l'an dernier, cela permettrait à la fois, **d'introduire un plafond de loyer par mètre carré ou un plafond de surface par occupant** (conformément à la préconisation de la revue de dépenses précitée) **et de renforcer la lutte contre la fraude.**

L'amendement qu'il avait présenté pour proposer la remise d'un rapport au Gouvernement sur les modalités d'établissement d'une telle base de données avait été adopté par le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement. Malheureusement, l'Assemblée nationale ne l'a pas retenu au cours de la lecture définitive, la rapporteure générale de la commission des finances ayant notamment indiqué dans son rapport que sa mise en place ne nécessitait pas d'attendre un tel rapport.

Si votre rapporteur spécial ne peut que partager cette remarque, n'étant lui-même pas un adulateur des rapports du Gouvernement, constate que ce dossier n'a absolument pas avancé depuis l'an dernier et que **ce rapport aurait au moins eu le mérite de poursuivre la réflexion sur la création de cette base d'informations partagée qui, elle, lui paraît essentielle.**

C. LA SÉCURISATION DES RISQUES LOCATIFS PAR L'ADOPTION PUIS L'EXTENSION DU DISPOSITIF VISALE

Le **dispositif de garantie des risques locatifs** financé par l'action 03 « Sécurisation des risques locatifs » du programme 135 et par Action logement, à savoir la GRL 1 remplacé par la GRL 2 à la suite d'une refonte en 2009, est désormais **en cours d'extinction.**

En effet, conformément à la convention quinquennale conclue entre l'État et l'UESL-Action logement le 2 décembre 2014, la GRL a été **remplacée par un nouveau dispositif à compter du 1^{er} janvier 2016, intégralement financé par Action logement, le Visa pour le logement et l'emploi (Visale).**

Le dispositif Visale

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, Visale est un dispositif permettant, selon les termes de la convention quinquennale conclue entre l'État et l'UESL-Action logement conclue le 2 décembre 2014, de « *sécuriser les salariés entrant dans un emploi par tout contrat de travail, y compris mission d'intérim, ou par promesse d'embauche, hors CDI confirmé, d'une entreprise du secteur assujetti (secteur privé hors agricole) et entrant dans un logement du parc locatif privé.* »

Il bénéficie également à tous les salariés de moins de 30 ans dans le secteur assujetti, c'est-à-dire le secteur privé hors secteur agricole, et aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative (logement en mandat de gestion ou dans un dispositif de location – sous-location) *via* un organisme agréé dans les conditions prévues à l'article L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation.

Par le biais de ce contrat de cautionnement, Action logement s'engage à payer aux bailleurs les loyers et charges récupérables non payés par les locataires, dans la limite de 1 300 euros (1 500 euros pour Paris), sur une période de 36 mois maximum.

Les locataires doivent remplir certains critères, notamment au regard de leur taux d'effort.

Le bailleur doit, pour sa part, s'engager à respecter les modalités de signalement des impayés instaurées par l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL).

Visale est distribué directement par Action logement qui est également en charge du recouvrement des créances auprès des locataires en cas d'impayés.

Les ménages en situation d'impayés bénéficient également d'un traitement social, pour permettre leur relogement (mobilisation du contingent de réservations d'Action logement s'ils sont susceptibles de faire une demande dans le cadre du droit au logement opposable – DALO, intervention des organismes d'intermédiation locative).

Au 15 août 2016, 13 214 demandes de caution « Visale » ont été validées et 3 730 contrats émis. Le dispositif concerne beaucoup de jeunes salariés entrant dans l'emploi (36 %).

Pour les salariés, le loyer couvert (charges incluses) est en moyenne de 594 euros pour un taux d'effort de 34,5 %.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En outre, un cautionnement spécifique aux étudiants a été créé par l'État avec la Clé (caution locative étudiante). Il est financé par un fonds de garantie qui dispose à la fois des cotisations des étudiants bénéficiaires, les apports, à parité, de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, pour 600 000 euros, et enfin la participation des régions s'associant au dispositif (100 000 euros par région qui passe une convention).

La caution locative étudiante (Clé)

Depuis la rentrée 2014, la Clé bénéficie aux étudiants sans garant (familial, amical ou bancaire) pour obtenir un logement du parc locatif privé. Cette garantie de l'État est réservée aux étudiants de moins de 28 ans (cette condition d'âge n'étant toutefois pas exigée pour les doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère) et s'applique pendant la période universitaire, quel que soit le type de logement, le bailleur (propriétaire privé, Crous...) ou le mode d'occupation (seul, colocation, couple).

3 348 garanties ont été effectivement engagées sur l'année universitaire 2014-2015, avec un montant moyen du loyer de 322 euros, et 6 299 pour 2015-2016, pour un montant moyen de loyer de 385 euros.

La garantie a été mise en jeu pour 127 dossiers, avec un taux de sinistralité de 0,3 % sur ces deux années.

Source : ministère de l'enseignement supérieur et ministère du logement

Le **21 juillet 2016, un avenant à la convention quinquennale** précitée ainsi qu'un avenant à la convention conclue entre l'État et Action logement pour mettre en œuvre Visale ont été signés et prévoient notamment **l'extension du dispositif :**

- d'une part, **à tous les jeunes de moins de trente ans**, salariés ou non, sauf les étudiants non boursiers et rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Il semblerait que soit ainsi envisagé, à terme, l'absorption du dispositif Clé réservé aux étudiants par Visale ;

- d'autre part, **aux salariés du secteur privé agricole ou d'organismes du secteur non assujetti à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)**, en échange de la contribution de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (PEAEC) et de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (PSEEC).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **l'action 03 « Sécurisation des risques locatifs » ne couvre donc plus que la part de l'État**, équivalant à 9,3 millions d'euros, **au Fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL)** qui verse les compensations dues aux entreprises d'assurances dans le cadre de la garantie des risques locatifs. La souscription à ce dispositif s'est achevée en 2015 et, par dérogation, les assureurs ont pu renouveler des contrats en cours pour une année supplémentaire.

III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » : LE SOUTIEN LIMITÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES À LA CONSTRUCTION ET À LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS

Placé sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » **regroupe, sous sept actions, les crédits relatifs au logement et à la construction ainsi que ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement.**

Répartition des crédits par actions du programme (avant votes par l'Assemblée nationale)

(en euros)

Actions		Exécution 2015	LFI 2016*	PLF 2017*	Évolution 2017/2016
01 Construction locative et amélioration du parc	AE	293 569 981	505 000 000	204 800 000	-59,45%
	CP	306 916 195	255 000 000	204 800 000	-19,69%
02 Soutien à l'accession à la propriété	AE	3 583 400	3 705 000	3 700 000	-0,13%
	CP	3 583 400	3 705 000	3 700 000	-0,13%
03 Lutte contre l'habitat indigne	AE	4 781 729	4 700 000	4 700 000	0,00%
	CP	5 078 307	4 700 000	4 700 000	0,00%
04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	72 409 320	53 698 665	53 375 000	-0,60%
	CP	68 577 061	53 698 665	53 375 000	-0,60%
05 Soutien	AE	17 477 454	14 135 178	14 665 771	3,75%
	CP	17 960 713	14 135 178	14 665 771	3,75%
07 Urbanisme et aménagement	AE	73 641 660	64 921 630	127 500 000	96,39%
	CP	55 716 064	104 921 630	95 900 000	-8,60%
Total	AE	465 463 544	646 160 473	408 740 771	-36,74%
	CP	457 831 740	436 160 473	377 140 771	-13,53%

* Hors fonds de concours

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La plupart des **crédits restent stables** entre 2016 et 2017, à l'exception de ceux des actions 01 et 07.

En effet, s'agissant de **l'action 01 « Construction locative et amélioration du parc »**, comme cela sera détaillé ci-après, les crédits consacrés aux **aides à la construction de logements sociaux, dites « aides à la pierre »**, sont **considérablement réduites** comparés à celles votées en loi de finances initiale l'an dernier (- 60 % en autorisations d'engagement et - 20 % en crédits de paiement). La création du Fonds national des aides à

la pierre (Fnap) explique en grande partie cette baisse pour les autorisations d'engagement.

L'action 07 « Urbanisme et aménagement » évolue quant à elle au gré de la mise en œuvre du **dispositif des « maires bâtisseurs »** créé par le décret n° 2015-734 du 24 juin 2015.

Pour mémoire, cette aide aux communes participant à l'effort de construction de logement se matérialise par une aide forfaitaire par logement construit, au-delà d'un certain seuil, dans les communes situées en zones tendues, disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur à 1 030 euros et non carencées au titre de l'article 55 de la « loi SRU » (article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation).

Le montant de l'aide est modulé en fonction de l'enveloppe budgétaire allouée chaque année au dispositif et du nombre de logements ouvrant droit à l'aide (pour 2017, en fonction du nombre de logements autorisés sur 2016).

Pour 2016, le projet annuel de performances indique que 45,2 millions d'euros ont été versés entre 532 communes, pour 34 239 logements autorisés au-delà du seuil de construction.

Comme l'an dernier, **votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver un dispositif soutenant les communes qui construisent des logements dans les zones tendues**. Pour autant, il constate que **son champ d'application reste très limité** (en particulier du fait du seuil retenu pour le potentiel financier des communes), avec seulement 532 communes bénéficiaires en 2016 (même si c'est 60 de plus qu'en 2015), et que **le montant forfaitaire par logement n'atteint que 1 320 euros** alors qu'il était annoncé pour s'établir autour de 2 000 euros lors de sa création.

Pour 2017, première année de pleine application de ce dispositif, le projet annuel de performances indique **une enveloppe de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48,4 millions d'euros en crédits de paiement** (contre 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016).

Au cours de la première lecture, **l'Assemblée nationale** a, en seconde délibération, adopté un **amendement** tendant notamment à **réduire de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24 millions d'euros en crédits de paiement** l'enveloppe prévue pour le programme 135 afin de gager les crédits ouverts sur d'autres missions. Cette minoration serait permise par un « *meilleur ciblage des interventions discrétionnaires* ».

**A. 200 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LES AIDES
À LA PIERRE : LA PARITÉ AVEC LES BAILLEURS SOCIAUX N'EST
D'ORES ET DÉJÀ PLUS RESPECTÉE**

**1. La confirmation d'un engagement majoritairement porté par les
bailleurs sociaux**

Pour 2017, le projet annuel de performances pour la mission « Égalité des territoires et logement » prévoit **200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** au titre des aides à la pierre, soit une baisse de 60 % en autorisations d'engagement et de 20 % en crédits de paiement par rapport à 2016.

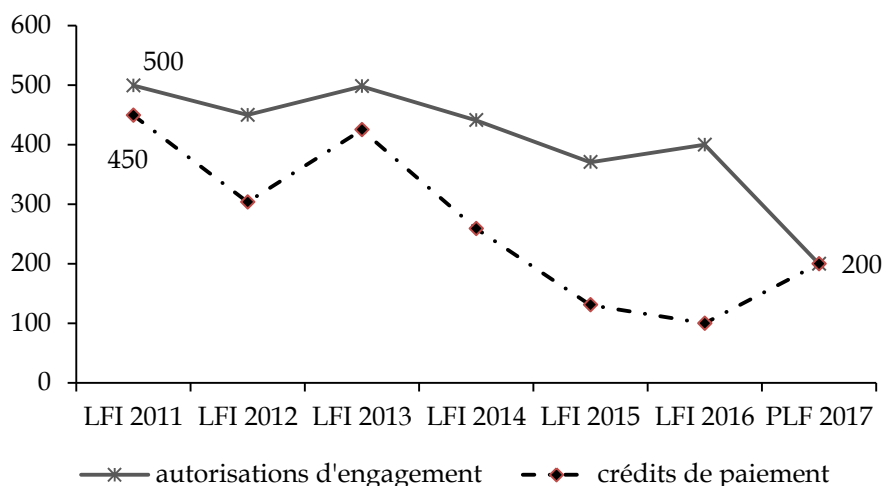
Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait initialement une enveloppe de 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et seulement 100 millions d'euros en crédits de paiement. Toutefois, en première lecture à l'Assemblée nationale, un abondement de 100 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et de 150 millions d'euros pour les crédits de paiement avait été adopté, conformément aux engagements du Président de la République. Il s'agissait ainsi de garantir une parité avec la contribution des bailleurs sociaux qui progressait parallèlement de 150 millions d'euros, pour atteindre 270 millions d'euros (issus d'une fraction des cotisations principale et additionnelle versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS en vertu des articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation).

Comme votre rapporteur spécial l'avait prédit dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » pour 2016, **l'inscription d'un financement quasi paritaire entre l'État et les bailleurs sociaux n'aura pas duré davantage qu'une année**. En effet, pour 2017, seuls **200 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus, tandis que le III de l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 pérennise le montant de la contribution des bailleurs sociaux à 270 millions d'euros** (initialement fixé pour la seule année 2016 par l'article 144 de la loi de finances pour 2016, codifié à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation).

En outre, **la parité n'a, en pratique, même pas été respectée au cours de l'année 2016 puisque le décret d'avance de juin 2016 a procédé à l'annulation de 150 millions d'euros au titre du financement des aides à la pierre** ! Votre rapporteur spécial avait alors dénoncé le fait qu'au cours du débat budgétaire, pour apaiser les tensions, le Gouvernement avait passé de 100 à 250 millions d'euros le montant des crédits de paiement pour que, six mois plus tard, ils soient finalement annulés.

Évolution des crédits budgétaires inscrits au titre des aides à la pierre au sein du programme 135

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

En outre, l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 procède, une nouvelle fois cette année, à un **prélèvement sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de 50 millions d'euros**. Comme l'an dernier, votre rapporteur spécial considère qu'**on peut y voir une forme de recyclage**, conduisant les bailleurs sociaux à participer indirectement au financement de la politique du logement de l'État.

Au-delà, **ce prélèvement relève d'un choix de court terme du Gouvernement qui**, une nouvelle fois, gère ses difficultés budgétaires en ponctionnant là où il peut. En effet, **même s'il est exact que la CGLLS dispose à l'heure actuelle des fonds propres nécessaires pour respecter le seuil de solvabilité qui lui est exigé (8 %)**, avec 412 millions d'euros puis, une fois le prélèvement opéré, 362 millions d'euros, **sa situation financière pourrait davantage se tendre et limiter ses capacités d'action** au cours des prochaines années.

En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la caisse, essentielle pour la garantie des prêts accordés aux bailleurs sociaux auprès de la Caisse des dépôts et consignations (à défaut de celle des collectivités territoriales), pourrait **rencontrer des difficultés d'ici 2019** au regard du niveau de ses fonds propres.

À cette période, se conjugueront à la fois :

- **la nécessité de garantir les prêts dits « de haut de bilan »** accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux, ce qui pourrait correspondre à 1,5 milliard d'euros à garantir à l'horizon 2017-2018 ;

- le possible relèvement du seuil de solvabilité devant être respecté par la CGLLS, pour passer de 8 % à 10 % (selon les règles prudentielles applicables).

En outre, il a été indiqué à votre rapporteur spécial qu'il n'est pas à exclure que l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) décide, à l'avenir, de revenir sur sa décision de ne pas imposer à la CGLLS le respect du ratio en principe applicable aux grands risques (à savoir qu'un établissement ne peut présenter d'exposition à l'égard d'un client dont la valeur dépasserait 25 % de ses fonds propres éligibles).

Il conviendra donc de rester vigilant sur la situation financière de la CGLLS et d'envisager, en tout état de cause, de mettre un terme à la pratique annuelle du prélèvement sur son fonds de roulement.

Outre les crédits budgétaires, le **projet annuel de performances prévoit le rattachement de crédits issus de fonds de concours pour 466 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Toutefois, cela ne constitue **pas un abondement supplémentaire du même montant mais une estimation du budget du Fonds national des aides à la pierre (Fnap)**, établissement public administratif qui assure désormais le financement et la gestion des aides à la pierre en vertu de l'article L. 435-1 du code de l'habitation et de la construction issu de l'article 144 précité de la loi de finances pour 2016.

Votre rapporteur spécial s'est étonné de la présentation budgétaire retenue par le Gouvernement, qui conduit à présenter deux fois les crédits budgétaires de l'État : dans les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, d'une part, et dans le montant du fonds de concours, d'autre part.

Le ministère du logement a indiqué que cela s'expliquait par la **situation particulière du Fnap**. En effet, cet établissement public administratif dispose de ressources parmi lesquelles figurent les crédits budgétaires mais, une fois la programmation des aides à la pierre décidée, les enveloppes régionales transitent par le budget de l'État.

S'agissant de 2016, le ministère du logement indique que l'exécution au titre des aides à la pierre devrait atteindre environ 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et 400 millions d'euros en crédits de paiement (en cumulant la partie de l'année où les crédits étaient encore gérés par l'État et celle où le Fnap a été installé).

Il devrait s'agir d'une assez **bonne année pour le logement social**, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ayant estimé que **plus de 130 000 logements devraient être financés**, ce qui correspond à l'objectif initialement fixé (hors construction en outre-mer et dans le cadre de la rénovation urbaine). En outre, il semblerait que les constructions prévues en Île-de-France soient particulièrement importantes, 28 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires ayant dû être attribués pour cette région.

Ces bons résultats méritent d'être soulignés, même s'ils doivent se concrétiser dans les faits, pour les nombreux ménages qui attendent un logement social, en particulier dans les zones tendues. Il faut également **espérer que la programmation soit adaptée aux besoins effectivement constatés** (en termes de surface, de localisation, de montant des loyers...).

Votre rapporteur spécial rappelle également que **la plus grande vigilance devra être assurée** au cours des prochaines années quant au niveau du financement retenu pour les aides à la pierre, alors que **le montant des restes à payer reste élevé, avec une estimation de 1,9 milliard d'euros pour la fin de l'année 2016**.

2. La mise en place de prêts dits de « haut de bilan » : un financement facilité mais aussi une dette certaine

En mai 2016, **l'État a lancé la mise en place des prêts dits de « haut de bilan »**, destinés à **faciliter le financement des opérations de réhabilitation et de construction** de l'ensemble des organismes du logement social, sur tout le territoire national.

Distribués entre 2016 et 2018, ces prêts, pour un montant total de **2 milliards d'euros**, seront bonifiés par la Caisse des dépôts et consignations et Action logement.

Ils devraient couvrir principalement des opérations de rénovation énergétique et thermique, avec un objectif de 150 000 logements rénovés et un financement à hauteur de 10 000 euros par logement environ. 20 000 constructions nouvelles sont par ailleurs prévues.

Accordés par la Caisse des dépôts et consignations sur fonds d'épargne, au regard des plans d'investissement des bailleurs sociaux, les prêts devraient être conclus pour une période de 30 à 40 ans, avec un différé d'amortissement et un taux d'intérêt nul pendant les 20 premières années. Ensuite, les annuités devraient être calculées avec un taux d'intérêt correspondant au livret A (0,75 %) auquel seraient ajouté 0,60 %.

Le versement du prêt devrait être réalisé par tranche, après contrôle de l'avancée des opérations financées.

À l'occasion du congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH) le 27 septembre 2016, Manuel Valls, Premier ministre, a annoncé qu'un troisième milliard devrait compléter cette enveloppe. À ce stade, rien ne semble encore être défini pour ce montant supplémentaire.

En tout état de cause, la demande a été importante puisque, selon la Caisse des dépôts et consignations, les projets présentés correspondaient au total à 6,5 milliards d'euros (pour 2 milliards d'euros disponibles) et se partageaient entre 430 bailleurs sociaux.

Ces prêts sont susceptibles de constituer une modalité de financement utile et bienvenu pour les bailleurs sociaux, avec pour objectif de réduire les tensions sur leurs fonds propres, dans une logique d'accélération des opérations. Il est intéressant qu'ils soient majoritairement ciblés sur la rénovation énergétique et thermique de bâtiments anciens.

Pour autant, votre rapporteur spécial rappelle qu'il s'agit d'emprunts qui, même à très faible taux, devront être remboursés et constituent, de fait, une dette certaine pour les organismes qui les contractent. En cela, ils diffèrent radicalement des subventions, notamment celles issues des aides à la pierre pour la construction nouvelle.

En outre, la garantie de ces prêts doit notamment être assurée par la CGLLS. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que celle-ci dispose des fonds propres nécessaires, compte tenu des exigences qui lui sont imposées en termes de ratio de solvabilité¹.

B. LA CRÉATION DU FNAP : UNE NOUVELLE GESTION DES AIDES À LA PIERRE EN DEVENIR

1. Une gestion apparemment plus saine et transparente des crédits alloués

Comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué lors de sa création, le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) devrait permettre d'offrir un meilleur cadre pour définir les modalités de financement et de gestion des aides à la pierre.

Institué par l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 144 précité de la loi de finances pour 2016, le Fnap a fait l'objet du décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016. Comme l'indique le projet annuel de performances, il devrait assurer une meilleure gouvernance du système tout en garantissant « *un financement pérenne et visible du logement social et [en accroissant] la mutualisation entre les bailleurs sociaux* ».

Le conseil d'administration du Fnap s'est réuni trois fois depuis le 23 août 2016, date de sa première réunion.

Il a notamment arrêté son budget initial pour 2016, avec un total de 401,16 millions d'euros de recettes², issues :

- de la contribution des bailleurs sociaux, équivalant à 270 millions d'euros ;
- de crédits budgétaires de l'État, pour 100 millions d'euros ;

¹ Cf. le 1 du A du présent III.

² Avant sa création, 136 millions d'euros ont déjà été prises en charge par l'État dans le cadre des crédits délégués aux préfets de régions au premier semestre 2016.

- d'autres financements publics pour le reste, et en particulier le produit de la majoration du prélèvement « SRU ».

S'agissant des dépenses, 385 millions d'euros sont prévus au titre des dépenses d'intervention, lesquelles correspondent essentiellement à des versements à l'État sur le programme 135 pour couvrir le paiement des autorisations d'engagement ouvertes sur le budget de l'État avant la création du Fnap (370,5 millions d'euros). En outre, 14,5 millions d'euros permettront de financer la réalisation de logements très sociaux et la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative dans les communes carencées.

Le conseil d'administration du Fnap a également demandé à l'État l'ouverture de 232,85 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce montant correspondant au solde restant à déléguer aux services déconcentrés au titre de 2016.

Rappel de la composition et des compétences du Fnap

Le conseil d'administration du Fnap est composé de :

- cinq représentants de l'État : deux représentants du ministre chargé du logement, un représentant du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé du budget et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales ;

- cinq représentants d'organismes intervenant dans le domaine du logement social : trois représentants de l'Union sociale pour l'habitat, un représentant de la fédération des entreprises publiques locales et un représentant des fédérations des organismes agréés en application de l'article L. 365-2 ;

- cinq représentants du Parlement et des collectivités territoriales et de leurs groupements : un député, un sénateur, un représentant de l'Assemblée des communautés de France, un représentant de l'Assemblée des départements de France et un représentant de France urbaine.

Il est chargé de :

- fixer le montant annuel des financements à verser au programme 135 au titre des aides à la pierre pour financer les opérations déjà engagées sur le programme.

Ce versement permet également de financer les dépenses liées au fonctionnement du système national d'enregistrement de la demande locative sociale, créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 ainsi qu'au financement du groupement d'intérêt public « Système national d'enregistrement » (GIP SNE).

Par ailleurs, ce financement permet de subventionner les actions d'accompagnement de la politique de production de logements très sociaux telles que les actions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ;

- fixer le montant des nouvelles opérations et actions annexes à engager sur le programme 135, ce montant ne pouvant être supérieur au montant total des versements qu'il réalise au profit de l'État au cours de l'exercice ;

- définir, au regard du montant des nouvelles opérations et actions, une programmation annuelle à engager par l'État, la répartition territoriale de cette programmation ainsi que les objectifs associés.

Afin d'assurer le financement des opérations nouvelles d'aides à la pierre et de programmer le montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État, le FNAP peut recourir à la procédure prévue par le décret n° 2007-44 relatif aux fonds de concours pour les opérations d'investissement, qui permet de solliciter l'ouverture d'autorisations d'engagement préalables au programme 135 *via* la conclusion d'une convention précisant les modalités de financement de ces nouveaux engagements financiers.

Source : extraits du décret précité du 1^{er} juillet 2016 et du projet annuel de performances

Le Fnap permet d'associer les bailleurs sociaux, principaux contributeurs du financement des aides à la pierre, **mais aussi les collectivités territoriales**. Il constitue à la fois un **gage de transparence et de gouvernance collégiale**.

La **détermination de principes régissant la programmation des aides à la pierre, de façon concertée** entre l'ensemble des acteurs, au sein du conseil d'administration du Fnap, **constitue également une avancée incontestable, alors que jusqu'à présent**, chacun s'accorde à dire que le **processus mis en œuvre par l'État**, en particulier pour la **territorialisation** du financement, constituait une véritable « **boîte noire** ».

Par ailleurs, le Fnap devrait **sécuriser le financement des aides à la pierre, en le protégeant notamment d'une partie des coupes budgétaires** susceptibles d'être réalisées en cours d'année.

En effet, une fois que les crédits budgétaires lui auront été attribués (auparavant, un gel est toujours possible), l'État ne devrait pas être en mesure de les lui reprendre. Ceci semble d'autant plus utile alors que, comme cela a déjà été rappelé *supra*, 150 millions d'euros ont justement été annulés sur les crédits de paiement des aides à la pierre au cours de l'année 2016.

Ainsi, comme votre rapporteur spécial l'avait lui-même anticipé, l'inscription d'un montant élevé de crédits de paiement (250 millions d'euros en 2016) ne garantissait en rien le fait qu'ils seraient réellement exécutés en cours d'année. **La création du Fnap devrait permettre de limiter ce risque pour l'avenir.**

2. La question des modalités de territorialisation des crédits encore en suspens

Le conseil d'administration du Fnap doit déterminer les principes régissant le financement des dispositifs dont le fonds a la charge. Il l'a déjà

fait pour l'intermédiation locative dans les communes dites « carencées » au titre de la « loi SRU » (enveloppe de 3,5 millions d'euros).

Lors de sa prochaine réunion du 1^{er} décembre, il doit désormais proposer un cadre de programmation des aides à la pierre pour l'année 2017, en déterminant, comme l'indiquent les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial :

« - le montant annuel des financements qu'il apportera aux opérations et actions pour le paiement des autorisations d'engagement ouvertes sur le budget de l'État avant et après la création du [fonds] ;

- le montant des autorisations d'engagement dont il sollicitera l'ouverture sur le budget de l'État et dont il programmera la répartition territoriale et fixera les objectifs associés. »

À ce titre, votre rapporteur spécial ne peut qu'**approuver la détermination de modalités objectives et transparentes** pour la détermination de la programmation des aides à la pierre.

Elles devront toutefois **permettre un équilibre entre les différents types de logements financés et maintenir le principe de la priorité de la construction de logements sociaux dans les zones les plus tendues.**

Au cours de ses auditions, votre rapporteur spécial **n'a pas manqué d'être étonné** du fait que certains membres du Fnap souhaiteraient, dans le cadre de la détermination des enveloppes territoriales, parvenir à **favoriser les collectivités qui réaliseraient le plus d'effort de construction et éviter que les aides à la pierre ne soutiennent trop les communes carencées et les moins volontaires**, pour éviter les éventuels effets d'aubaine.

Il serait très **surprenant qu'un tel critère de répartition soit mis en place**, alors qu'il semblerait, **au contraire, nécessaire d'appuyer les projets de construction des communes carencées**, sans, bien entendu, aller jusqu'à ce que les aides à la pierre ne compensent leur désengagement. En outre, votre rapporteur spécial considère qu'il serait très difficile à mettre en œuvre pour la détermination d'enveloppes régionales, ces problématiques relevant davantage du niveau de la commune ou de l'intercommunalité.

En tout état de cause, selon le ministère du logement, l'évolution des dotations régionales devrait être modérée, avec une part reconduite à 75 % à 90 % en termes de méthode. Un maximum de 25 % serait en revanche déterminé selon de nouveaux critères.

C. L'INCERTITUDE CHRONIQUE DU FINANCEMENT DE L'ANAH

1. Des objectifs trop ambitieux au regard des moyens disponibles ?

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) participe activement à la **politique du logement**, tant s'agissant de la rénovation thermique, dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique portée par le programme « Habiter mieux », que de la lutte contre l'habitat insalubre, la requalification des centres-villes anciens et le programme de revitalisation des centres-bourgs, ou encore des aides à l'adaptation de la perte d'autonomie.

Les objectifs qui lui sont assignés sont toujours plus nombreux et importants, en particulier dans le cadre du programme « Habiter mieux ». Alors qu'entre 2014 et 2015, le nombre de logements à rénover était déjà passé de 45 000 à 50 000 logements, ce sont désormais 70 000 logements attendus pour 2016, pour en atteindre 100 000 en 2017.

D'après les informations recueillies auprès de l'agence, **il semble d'ores et déjà acquis que l'objectif de 70 000 logements ne pourra pas être atteint en 2016, avec une perspective de 60 000 dossiers d'ici à la fin de l'année.**

À la suite des difficultés rencontrées au cours des années précédentes pour le financement de ce programme, en particulier pour réabonder le Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart) financé par le programme d'investissement d'avenir (PIA), **la gestion des dossiers a été ralentie et 2016 a constitué une année de relance.**

En outre, afin de parvenir à un nombre plus important de logements rénovés, l'Anah cherche actuellement des solutions pour **accélérer la procédure d'engagement des dossiers**, afin de diviser par deux les délais constatés sur l'ensemble de la chaîne de traitement (particulier, opérateur, délégataire..).

Pour parvenir à 100 000 logements rénovés en 2017, l'Anah souhaite **développer les opérations dans les copropriétés**, les dossiers traités jusqu'à présent ayant surtout concerné des propriétaires de maisons individuelles.

Le conseil d'administration de l'agence du 5 octobre 2016 a ainsi étendu le programme « Habiter mieux » aux copropriétés « fragiles », prévoyant le financement de 25 % des travaux, à hauteur de 3 930 euros maximum par logement, le cas échéant complété d'une prime forfaitaire dont le montant resterait à définir par décret.

La détermination des copropriétés « fragiles » se ferait autour des critères suivants : la mauvaise classe énergétique des logements, un début d'impayés de charges constaté et la proportion du nombre de ménages éligibles aux aides de l'agence dans la copropriété.

Si l'**extension du programme « Habiter mieux » semble positive** au regard des importants besoins effectivement constatés dans certaines copropriétés, il convient toutefois d'**éviter tout effet d'aubaine** lors du choix des dossiers portés, notamment dans l'appréciation de la « fragilité » de la copropriété. En outre, il convient également de s'assurer des capacités financières de l'agence, ce qui n'est le cas, ni du point de vue de son propre budget, ni du fait pour l'année à venir.

2. Un budget encore incertain pour 2017 : une ressource stable doit assurer le financement de l'Anah

Encore une fois, les années se répètent et le financement de l'Anah semble bien incertain. Alors qu'à la fin du mois de novembre, le conseil d'administration doit déterminer son budget pour 2017, les **incertitudes pèsent sur une large part des ressources nécessaires.**

Cette situation s'explique principalement par le **cours moyen de cession des quotas carbone** qui avait atteint une moyenne de 7,60 euros la tonne au cours de l'année 2015, apportant ainsi une ressource de 312 millions d'euros à l'Anah (contre 219 millions d'euros collectés en 2013 et 215,3 millions d'euros en 2014)¹, mais qui est depuis **redescendu à moins de 5 euros au cours de l'année 2016** (4,24 euros la tonne en septembre 2016).

C'est ainsi que, pour 2016, **le budget de l'Anah est soumis à un important aléa puisqu'il avait été construit en retenant l'hypothèse d'un cours à 7,7 euros la tonne.** Or, alors que les prévisions tablaient sur un produit de cession à hauteur de 343 millions d'euros, l'Anah estime désormais cette ressource à 232 millions d'euros. Des **moys supplémentaires** ont donc dû être trouvés **afin de pallier ce manque estimé à 100 millions d'euros d'ici à fin décembre 2016**, d'autant que, parallèlement, le Gouvernement a souhaité augmenter les objectifs assignés au programme « Habiter mieux ».

Pour cela, **l'avenant du 21 juillet 2016** à la convention quinquennale du 2 décembre 2014 entre l'État et Action logement a **porté la contribution d'Action logement à 100 millions d'euros pour 2016 et 2017** (au lieu de 50 millions d'euros par an prévus initialement). L'Anah a même bénéficié de 50 millions d'euros d'Action logement dès octobre 2016, par anticipation de sa contribution due au titre de 2017.

En outre, l'Anah prévoit également une **baisse de 50 millions d'euros de ses dépenses d'intervention** par rapport à ses prévisions initiales, avec un budget qui devrait atteindre environ 500 millions d'euros en exécution.

¹ L'affectation à l'Anah du produit des cessions de quotas carbone est plafonnée à 550 millions d'euros en vertu du I de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013.

S'agissant de 2017, alors que les objectifs fixés à l'Anah induisent des besoins à hauteur de 600 millions d'euros, seuls 400 à 500 millions d'euros de ressources, semblent acquis, selon l'hypothèse du cours de cession des quotas carbone retenue.

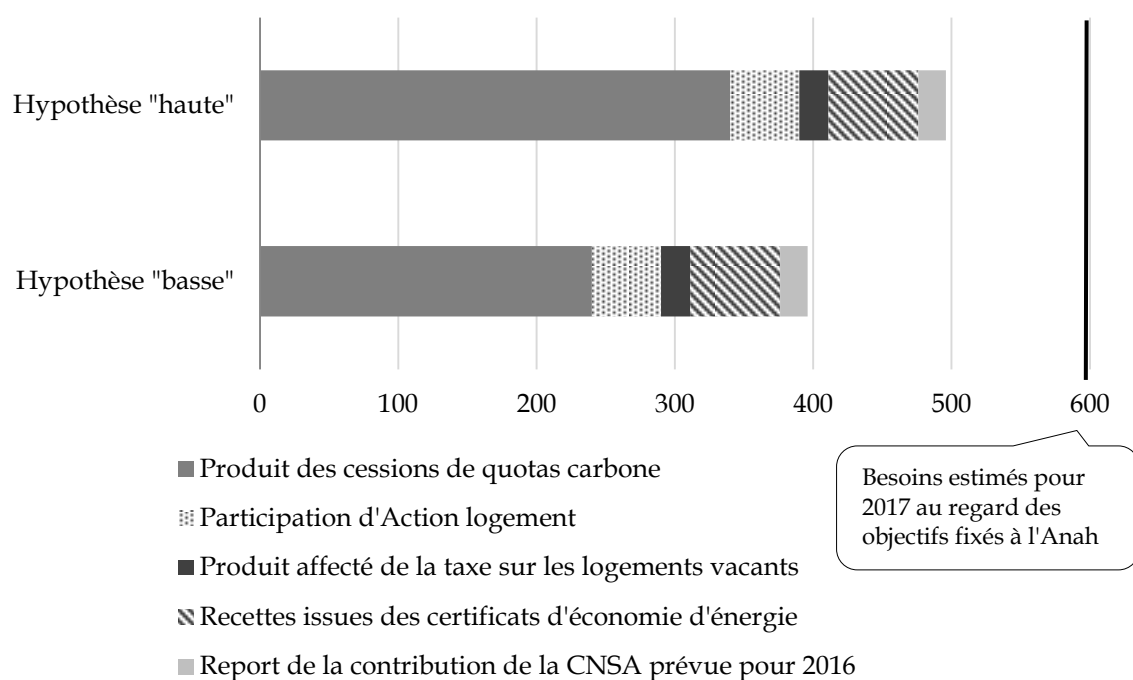
Le **produit issu de ces cessions** pourrait ainsi atteindre **entre 240 millions d'euros** (avec un cours à 4,5 euros la tonne) **et 340 millions d'euros** (avec un cours à 6,40 euros la tonne).

Ensuite, **50 millions d'euros** sont attendus de la **contribution d'Action logement** (50 millions d'euros ayant déjà été versés par anticipation en 2016), de même que **21 millions d'euros** qui sont affectés à l'agence au titre de la **taxe sur les logements vacants**.

La vente des **certificats d'économie d'énergie** produits dans le cadre du programme « Habiter mieux » devrait conduire à une recette estimée à **65 millions d'euros**.

Enfin, **20 millions d'euros** devraient être issus du **report de la contribution de la Caisse nationale de solidarité** pour l'autonomie prévue pour 2016 (au titre des actions menées dans le cadre de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie des personnes âgées) et non encore versée.

Hypothèses « haute » et « basse » - budget prévisionnel de l'Anah en 2017



Source : commission des finances du Sénat d'après les données recueillies auprès de l'Anah

L'incertitude pesant sur le budget est d'autant plus importante que le niveau de trésorerie de l'Anah est très bas, avec un **fonds de roulement ne couvrant pas plus que trois semaines de paiement (30 millions d'euros)**.

L'ensemble de ces éléments conduit à s'interroger sur la **pertinence de maintenir le produit de cessions des quotas carbone comme ressource de l'Anah à hauteur de 50 % à 70 % du besoin total**. À tout le moins, il conviendrait de **l'accompagner d'une ressource plus stable, de montant quasi équivalent, permettant à l'agence d'être davantage assurée de disposer des fonds nécessaires pour remplir ses objectifs**.

Enfin, le **financement du Fart reste également très incertain**, après avoir bénéficié de 200 millions d'euros supplémentaires en 2016, par la voie de deux redéploiements de crédits au sein du PIA (50 millions d'euros en janvier et surtout 150 millions d'euros en juin).

Permettant de compléter les subventions de l'Anah au sein du programme « Habiter mieux », le Fart bénéficiait initialement de 500 millions d'euros au titre du premier programme d'investissement d'avenir (PIA 1) issu de la première loi de finances rectificative pour 2010¹.

Toutefois, l'enveloppe avait été réduite à 365 millions d'euros afin de tenir compte de la création de la prime exceptionnelle de 1 350 euros, ayant conduit au redéploiement de 135 millions d'euros au profit du Fonds de soutien à la rénovation énergétique de l'habitat (FSREH). Cette prime exceptionnelle a finalement été supprimée fin 2014.

Quatre redéploiements de crédits ont ensuite été opérés au profit du Fart en 2015, parallèlement à l'augmentation de l'objectif fixé à 50 000 logements rénovés, pour un montant total de plus de 170 millions d'euros.

Au 31 décembre 2015, 472 millions d'euros étaient ainsi engagés et 300 millions d'euros décaissés sur l'enveloppe globale de 536,7 millions d'euros.

En 2016, le Fart ne disposait plus que de 50 millions d'euros disponibles. Un nouveau redéploiement de crédits a été opéré, à hauteur de 150 millions d'euros, dont 90 millions d'euros servant à couvrir les besoins de 2016. L'enveloppe du Fart atteint désormais 686,8 millions d'euros avec, au 30 juin 2016, 157 314 dossiers retenus, 496 millions d'euros engagés et contractualisés, pour un décaissement de 320 millions d'euros.

En conséquence, **pour 2017, 60 millions d'euros resteraient a priori disponibles pour couvrir une partie des besoins**. Pour 100 000 logements visés cette année, l'enveloppe nécessaire devrait s'élever à 200 millions d'euros. **140 millions d'euros viendront donc probablement à manquer une nouvelle fois et devront faire l'objet d'un redéploiement au sein du PIA**.

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

Pour les années à venir, une **autre source de financement** devra vraisemblablement être trouvée, la rénovation thermique des logements privés ne devant pas pouvoir relever de l'une des actions du PIA 3. L'Anah espère toutefois développer, éventuellement, des **opérations de rénovation énergétique à l'échelle de quartiers** qui pourraient bénéficier de l'action 03 « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » du programme 422 « Valorisation de la recherche » de ce troisième PIA.

L'incertitude sur la situation financière de l'Anah pèse sur son activité. Le manque de moyens a ainsi pu **bloquer des dossiers** au niveau des services déconcentrés et créer des **à-coups néfastes pour l'agence qui peine ensuite à relancer son action.**

Une **réflexion** doit être menée sur le **financement pérenne des activités de l'Anah**, en envisageant éventuellement le retour de crédits de l'État.

IV. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES »

Les crédits du programme 337 porte les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère du logement et de l'habitat durable pour les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission. Ceux du programme 177 « Hébergement parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » relèvent du ministère chargé des affaires sociales.

En gestion, les crédits du présent programme sont transférés dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »¹ relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Votre rapporteur spécial rejoint la Cour des comptes lorsqu'elle **préconise de réunifier les deux programmes 337 et 217**, pour rendre l'exécution budgétaire plus lisible et sincère².

¹ Le programme 337 comprend deux « actions-miroirs » :

- l'action 01 « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat », qui regroupe les personnels mettant en œuvre les politiques des programmes 135 et 109 ;

- l'action 02 « Personnels œuvrant au soutien du programme "Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires" », qui concerne les personnels « exerçant à temps plein, ou pour une part de leurs temps, des activités de nature transversale, non rattachables directement à un programme de politique publique ».

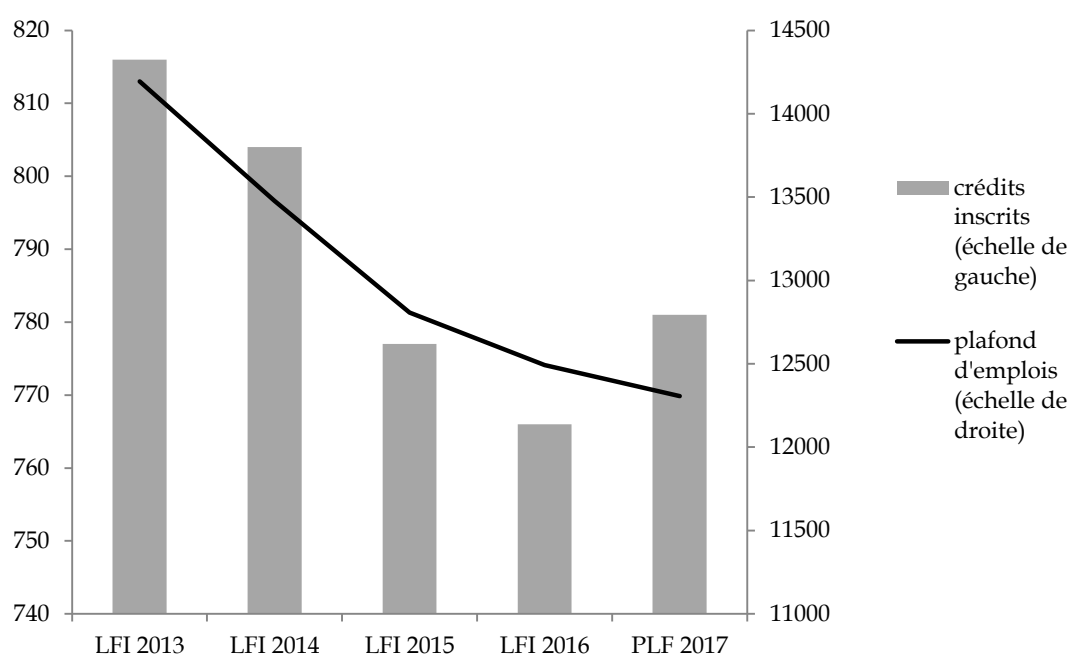
² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Pour 2017, **rompant avec la tendance des précédentes années**, le projet de loi de finances prévoit une **augmentation de 2,1 %** des crédits de personnels inscrits sur la mission par rapport à 2016.

En revanche, le programme enregistre, parallèlement, une **nouvelle année de baisse en termes d'emplois**, avec un plafond de 12 306 équivalents temps-plein travaillés (ETPT) correspondant à - 186 ETPT par rapport à 2017.

Évolution des crédits et des emplois sur le programme 337

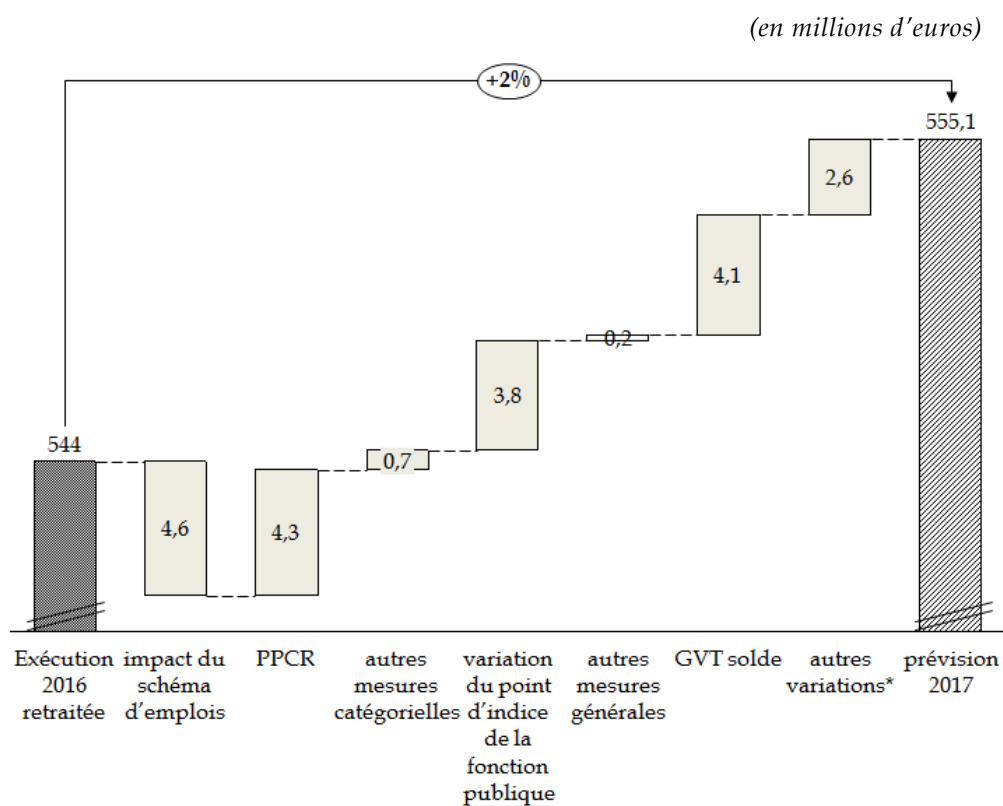
(en millions d'euros et en ETPT)



Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette évolution s'explique par **l'ensemble des mesures générales et catégorielles dont bénéficient les personnels de l'État**, au premier rang desquels la **revalorisation du point d'indice** de 0,6 % au 1^{er} février 2017 (après une première revalorisation de 0,6 % en juillet 2016), pour un coût de 3,8 millions d'euros, et la **mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)** pour 4,3 millions d'euros.

Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS pensions



* Il s'agit du « rebasage de dépense au profil atypique, hors GIPA » (garantie individuelle de pouvoir d'achat), c'est-à-dire de l'indemnisation des jours de compte épargne temps et des mesures de restructurations.

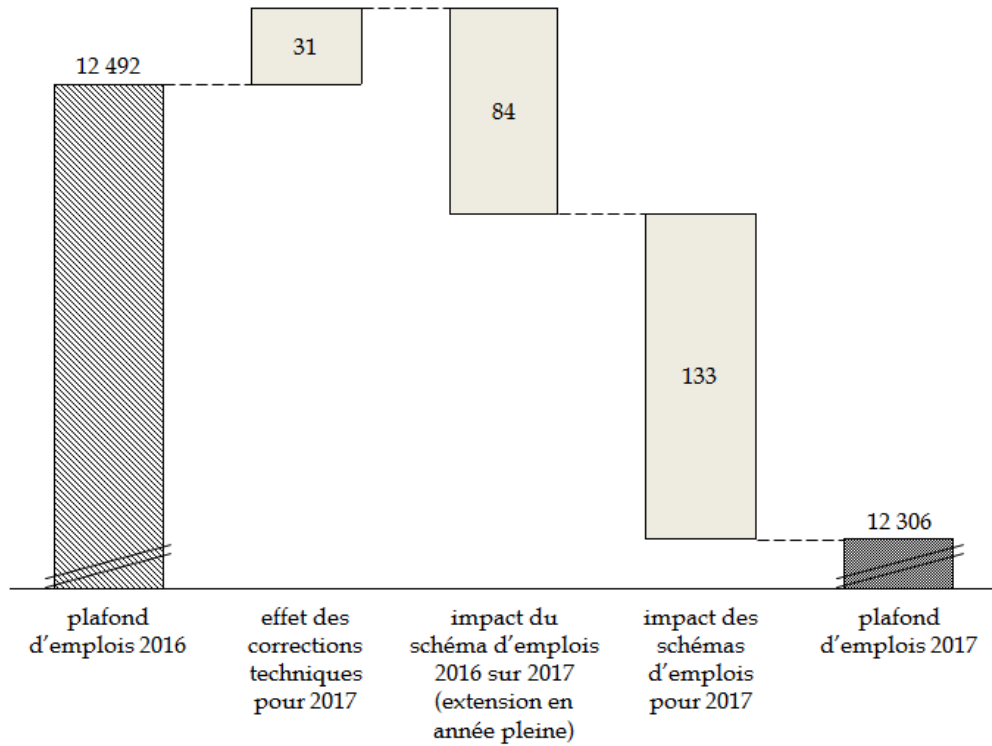
Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances

Le **glissement vieillesse-technicité** (GVT) solde représente également une dépense supplémentaire estimée à 4,1 millions d'euros tandis que le schéma d'emplois permet une réduction de 4,6 millions d'euros.

Ainsi, malgré des efforts marqués en termes de plafonds d'emplois, les mesures gouvernementales ayant un impact sur la masse salariale pèsent sur la dépense et empêchent de réduire les crédits consacrés aux dépenses de personnel de la mission.

Évolution du plafond d'emplois 2016-2017

(en nombre d'ETPT)

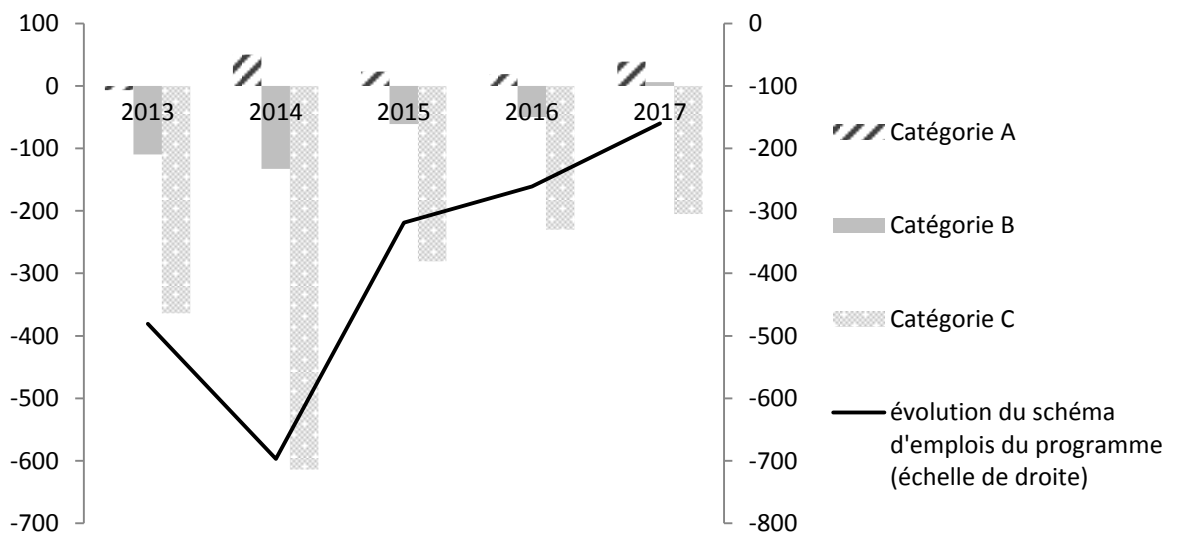


Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances

Il est à noter que, comme au cours des années précédentes, la baisse des emplois se concentre sur les personnels de catégorie C (- 205 emplois).

Schémas d'emplois entre 2013 et 2016 (prévision initiale)

(en nombre d'emplois)



Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de la **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a :

- **majoré le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de 30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de tirer les conséquences de l'adoption de l'article 62 *bis* rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

L'article 62 *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement, prévoit d'augmenter de 30 millions d'euros la fraction de taxe sur les bureaux affectée à la région Île-de-France en 2017 pour le financement de la modernisation et de l'extension des infrastructures de transport. Or, le Fonds national d'aide au logement (Fnal) devait bénéficier également d'une partie du produit de cette taxe, qui se retrouve, de ce fait, réduite d'autant. Pour compenser ce manque, les crédits budgétaires alloués au Fnal sont donc majorés ;

- **minoré de 10 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 24 millions d'euros en crédits de paiement **le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** afin de gager des ouvertures de crédits sur d'autres missions.

Selon l'objet de l'amendement du Gouvernement, cette diminution serait permise « *par un meilleur ciblage des interventions discrétionnaires* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement ».

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Dans les deux dernières lois de finances, la mission « Égalité des territoires et logement » a connu d'importants changements de périmètre, avec le départ, regretté, de la politique de la ville vers la mission « Politique des territoires » et surtout la rebudgétisation de la partie des aides personnelles au logement (APL) auparavant financée par la branche famille de la sécurité sociale. Son budget était ainsi passé d'un peu plus de 7 milliards d'euros à 18 milliards d'euros. Pour 2017, les crédits de la mission sont stabilisés avec 18,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,4 milliards d'euros en crédits de paiement, soit environ 4 % du budget général initial.

Toutefois, derrière cette apparente stabilité, on constate d'importants mouvements sur certains programmes : les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » augmentent de 15 %, quand le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » voit ses autorisations d'engagement baisser de 36,7 % et ses crédits de paiement de 13,5 %.

Les crédits inscrits au sein de la mission doivent être vus dans un ensemble plus vaste de financements en faveur de la politique du logement. Ainsi en est-il des ressources issues d'Action logement, qui soutient la construction de logements mais aussi des programmes de rénovation urbaine. C'est le cas aussi de la Caisse des dépôts et consignations, avec, en particulier, la gestion des fonds d'épargne qui lui permettent de proposer des prêts de longue durée à faible taux pour le financement du logement social. L'encours des prêts ne cesse de progresser : 153 milliards d'euros en décembre 2015, dont 21 milliards d'euros de nouveaux prêts sur l'année, preuve du dynamisme de la construction de logements sociaux.

Il faudra rester vigilants sur l'avenir de ces fonds d'épargne : le niveau actuel de rémunération du livret A, déconnecté de ceux du marché, renchérit le coût des prêts servis aux bailleurs sociaux et conduit les banques à faire remonter leurs encours vers la Caisse des dépôts et consignations. Prudence donc, même si, selon la Caisse des dépôts et consignations, les équilibres fondamentaux des fonds d'épargne ne devraient pas être menacés à cinq ans.

Le coût des dépenses fiscales reste important, à 12,8 milliards d'euros, mais les effets produits par l'extinction des dispositifs les plus anciens sont visibles. Notons que le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire, dit « Dispositif Pinel » a vu ses crédits multipliés par cinq entre 2015 et 2017.

Ce budget comprend d'incontestables avancées qui ne peuvent, pour autant, occulter ses limites et surtout les incertitudes pour l'avenir.

Le budget proposé est bien plus sincère qu'il ne l'était par le passé, en particulier pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale. Les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » progressent de près de 230 millions d'euros. Certes, 40 millions d'euros tiennent à la rebudgétisation de l'allocation ALT 1, aide versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, dont le financement était initialement partagé entre l'État et les régimes sociaux. Mais le rebasage devrait régler les difficultés de gestion rencontrées par les services déconcentrés de l'État et les associations locales. Cette progression profite à l'ensemble du secteur « Hébergement, accueil, intégration » mais surtout à l'hébergement d'urgence – en hausse de 28 % – et à la veille sociale – en hausse de 35 %. En neutralisant la rebudgétisation du dispositif ALT 1, le logement adapté voit sa dotation augmenter de 6 %.

Certes, ce rebasage ne devrait couvrir que l'équivalent de la dépense attendue pour 2016 ; une dizaine de millions d'euros pourrait déjà manquer, mais nous revenons de loin... En 2016, l'écart entre la prévision et l'exécution devrait s'élever à environ 240 millions d'euros d'ici la fin de l'année, dont 80 millions d'euros qui étaient quasi certains au regard de l'exécution de l'année précédente.

Espérons surtout que la dépense ne poursuivra pas sa tendance à la hausse, en tout cas dans les mêmes proportions. Au regard de la situation économique de notre pays et de la crise migratoire, peu d'éléments laissent croire à une réduction de la demande. Même une stabilisation est difficile à envisager.

En outre, le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » demeure sous doté pour couvrir les besoins des demandeurs d'asile, d'où un report sur l'hébergement d'urgence généraliste. Roger Karoutchi a estimé à 80 millions d'euros, rien que pour l'Île-de-France, les crédits supportés par la mission.

Le parc d'hébergement généraliste est passé de 82 000 places à plus de 112 500 entre 2012 et 2015, soit une augmentation de 37 %. Toutefois, la plus forte hausse concerne les nuitées d'hôtel : 38 000 places en 2015, soit une hausse de 83 % par rapport à 2012 et de 300 % en dix ans ! Le plan de réduction des nuitées hôtelières du Gouvernement ne parvient qu'à limiter cette progression. Cette situation n'est satisfaisante ni pour le contribuable – le coût s'élève à 240 millions d'euros – ni pour les personnes hébergées,

souvent des familles, car l'accompagnement social y est rare et il est difficile d'y faire à manger notamment. Aussi suis-je personnellement favorable au projet de développement de résidences hôtelières à vocation sociale pour les personnes hébergées d'urgence. Deux marchés publics sont en cours, l'un pour l'hébergement d'urgence généraliste, l'autre pour les demandeurs d'asile ; un projet porté par la Société nationale immobilière (SNI) et Adoma est en bonne voie, fondé sur le rachat d'hôtels à bas prix. À la clé, des économies pour l'État puisque pour moins de 20 euros par jour, on assurera à la fois l'hébergement et l'accompagnement.

Au-delà de la sincérité budgétaire, se pose la question de la soutenabilité financière du programme, comme l'a déjà relevé la Cour des comptes. J'y reviendrai lorsque je vous présenterai les résultats de mon contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence. D'importants chantiers restent à mener pour obtenir à la fois un meilleur pilotage, des données plus fiables sur l'offre et la demande et une meilleure maîtrise des coûts, dans le cadre d'une politique de convergence tarifaire.

Au sein du programme 109 « Aide à l'accès au logement », la prévision pour la subvention d'équilibre que l'État verse au Fonds national d'aide au logement (Fnal) pour les aides personnelles au logement reste stable, à 15,4 milliards d'euros. Des efforts de prévisions budgétaires ont été réalisés et la sous-budgétisation passée n'est plus manifeste. En 2016, l'enveloppe initiale devrait permettre de couvrir les besoins constatés sur l'année et même de réduire la dette du Fnal - qui était de 400 millions d'euros fin 2015 - vis-à-vis des régimes sociaux. Mais encore faut-il que le Gouvernement ne fasse pas comme l'an dernier, en n'utilisant pas les crédits disponibles pour respecter la norme de dépense...

Toutefois, la dépense liée aux aides personnelles au logement continue de progresser, d'un peu plus de 1 % par rapport à 2015. Une nouvelle fois, les mesures d'économie des dernières lois de finances ne font que contenir la hausse. Ces dépenses dépendent aussi de la conjoncture économique et de la situation financière des demandeurs.

Les aides personnelles au logement représentent un budget de 18,3 milliards d'euros, toutes recettes confondues. À elle seule, la subvention de l'État au Fnal représente 8 % du total des dépenses d'intervention de l'État et 30 % des transferts aux ménages en 2017.

Des réformes restent à faire. L'an dernier, j'avais défendu deux pistes, sur lesquelles le Sénat m'avait suivi : la prise en compte d'un véritable taux d'effort minimal des ménages et l'établissement d'une base de données « logements » commune aux caisses d'allocations familiales, au ministère du logement et à la direction générale des finances publiques. Cela permettrait d'introduire ensuite la notion de plafond de loyer par mètre carré ou de plafond de surface par occupant, et de renforcer la lutte contre la fraude.

Si la contribution de l'État reste stable, c'est aussi parce que le Fnal bénéficie de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France, soit 146 millions d'euros dans le projet de loi de finances initial. Cela se fait au détriment d'Action logement, alors que l'État lui a demandé chaque année des efforts supplémentaires pour financer des aides à la pierre... Les 133 millions d'euros par an dont bénéficiait Action logement venaient compenser la perte de recettes découlant du relèvement du seuil d'assujettissement à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette compensation est supprimée, sans contrepartie. C'est la goutte d'eau qui fait déborder le vase ! Certes, la contrainte budgétaire impose de réduire autant que possible la contribution de l'État. De même, le Fnal doit pouvoir bénéficier de ressources pérennes, ce que permet l'affectation de taxes. Reste que c'est un mauvais coup porté à Action logement.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », principalement dédié aux aides à la pierre, porte également l'enveloppe allouée au dispositif dit des « maires bâtisseurs ». Sur le principe, je soutiens ce type de mesure mais, compte tenu de son champ limité aux communes à très faible potentiel financier, cette aide ne profite qu'à peu de communes. 532 communes en 2016, pour 45,2 millions d'euros et un peu plus de 34 000 logements.

Avec seulement 200 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les aides à la pierre sont désormais majoritairement portées par les bailleurs sociaux, dont la contribution est pérennisée à son montant de 2016, soit 270 millions d'euros par an. Par ailleurs, l'État prélève à nouveau 50 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), un choix de court terme alors que celle-ci devrait, d'ici 2019, connaître une situation financière plus tendue. Selon les bailleurs sociaux, la parité promise entre les aides à la pierre venant de l'État et leur effort n'est pas respectée.

La création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap) devrait rendre les modalités de financement et de gestion plus saines et plus transparentes. Je m'étais prononcé en faveur de ce nouveau mode de gouvernance qui associe l'ensemble des acteurs et les responsabilise. En outre, le Fnap devrait protéger davantage les aides à la pierre des « coupes » budgétaires en cours d'année.

Je resterai toutefois vigilant sur les règles qui régiront la territorialisation des crédits. Comment répartir les crédits selon les besoins ? Le président du conseil d'administration du Fnap souhaiterait pouvoir favoriser les communes réalisant le plus d'effort. Pourquoi pas ? Mais il veut aussi pénaliser celles qui n'auraient pas fait suffisamment d'efforts dans le passé. Logique étonnante et paradoxale que de moins financer les nouveaux dossiers de communes soumises à l'article 55 de la loi SRU ! D'autant que je vois mal comment cela pourrait être retenu pour la détermination

d'enveloppes régionales. J'espère que le Fnap évitera d'appliquer ce type de critères et qu'il restera dans l'application de ses compétences.

Les prêts dits de « haut de bilan », distribués par la Caisse des dépôts et consignations, devraient constituer une modalité de financement utile pour les bailleurs sociaux. La demande est d'ailleurs forte : les projets présentés représentent 6,5 milliards d'euros pour 2 milliards d'euros disponibles. Pour autant, même à conditions intéressantes, il s'agit d'emprunts, qui devront être remboursés. Ce n'est pas la même chose que des subventions !

Parmi les opérateurs du programme 135, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) connaît une situation financière très préoccupante. L'année 2016 sera difficile à boucler, malgré le financement complémentaire d'Action logement. Les hypothèses retenues pour le budget de 2017 ne permettent pas de couvrir les besoins. Les objectifs fixés à l'agence, en particulier la rénovation thermique de 100 000 logements financés en 2017, semblent démesurés au regard de ses moyens. En outre, le produit des cessions de quotas carbone est trop volatile pour constituer sa principale ressource. Le manque de ressources a des conséquences sur le terrain : des dossiers, qui ont été longs à monter, sont bloqués faute de crédits pour engager les travaux ; six mois plus tard, il faut tout reprendre à zéro. Cette politique de *stop and go* est catastrophique.

L'an dernier, je vous avais proposé de rejeter les crédits de la mission compte tenu, en particulier, du manque de crédits sur le programme 177 et du risque d'accentuation de la dette de l'État vis-à-vis des organismes liquidateurs des aides personnelles au logement. Cette année, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » en raison de l'effort de rebasage et de la meilleure budgétisation. Ce qui ne veut pas dire que je ne reste pas vigilant sur le niveau des crédits !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est une mission extrêmement large, qui connaît une sous-budgétisation chronique. La loi de finances rectificative prévoit d'ailleurs d'ouvrir encore des crédits pour l'hébergement d'urgence.

Je suis favorable à ce qu'un opérateur public ou para-public rachète des hôtels, vu le coût et la faible qualité de l'hébergement actuel dans des hôtels qui ne sont parfois guère plus que des marchands de sommeil – ne serait-ce que pour des questions de suivi et de sécurité.

Je regrette la situation de l'Anah. Les dispositifs de défiscalisation, souvent baptisés du nom d'un ministre, coûtent très cher et ne sont pas forcément bien ciblés. En revanche, on néglige la rénovation du parc ancien. L'effet de levier de l'Anah sur ces opérations de rénovation thermique ou de mise aux normes est réel, avec un impact positif sur le secteur du bâtiment. Plutôt que de se concentrer sur les besoins en neuf, pensons au parc existant, où les vacances tiennent souvent à l'état des logements.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je suis d'accord avec le rapporteur spécial, le programme 177 est sous tension permanente. En 2015, 225 millions d'euros ont été ajoutés en cours d'année, le Gouvernement s'étant trompé de 16 %, et en 2016, de 239 millions d'euros, soit 17 %. Pour 2017, pour la première fois, le budget proposé est équivalent à celui de l'année n-1 : on aura juste ce qu'il faut. Selon Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Île-de-France (Drihl), il manquera 100 millions d'euros pour boucler son budget en 2016. Nous n'arrivons pas à sortir d'une logique d'urgence. Malgré le plan de résorption des nuitées d'hôtels, on dépasse désormais les 40 000.

Nous peinons à gérer les flux migratoires : les 5000 places dans les centres d'accueil et d'orientation devront être financées sur le programme 177. L'Union européenne nous demande d'accueillir 30 000 demandeurs d'asile. Quelles seront les conséquences sur le budget 2017 ? Le Samu social de Paris n'arrive à traiter que 1 700 appels par jour, sur 4 500. Les lignes sont saturées. Dans les Deux-Sèvres, le nombre d'appels est passé de 1 600 à 3 000 en un an. Il faut sortir de la gestion d'urgence, donner des moyens suffisants aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Or cette ligne n'augmente que de 1 %.

Donnons davantage de lisibilité aux opérateurs et aux services déconcentrés. La grande région Nouvelle Aquitaine rassemble treize départements, qui n'affectent pas les crédits selon les mêmes critères... et voient leurs moyens en personnel réduits dans le cadre des restructurations. Enfin, les opérateurs s'inquiètent des difficultés à recruter des travailleurs sociaux, dans tous les départements.

Ce budget est certes indispensable, mais il y a beaucoup d'inconnues. Beaucoup repose sur la solidarité, l'installation des centres d'accueil et d'orientation (CAO) le prouve.

M. Yvon Collin. – Élus locaux, nous savons que les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, du type « Duflot » et autres « Pinel » favorisent plus les effets d'aubaine que l'appropriation et le suivi du patrimoine. Des propriétaires de Lorient ou de Metz ont ainsi fait construire à Caussade... Ce patrimoine ne fait l'objet d'aucun suivi. Dans les opérations des offices publics de l'habitat (OPH) ou de l'Anah, en revanche, les propriétaires sont de vrais partenaires.

Y a-t-il eu un vrai bilan de cette politique ? Il est temps de la réorienter.

M. Michel Canevet. – Le logement est une préoccupation permanente dans notre pays. Les promesses du président de la République de construire 500 000 logements par an sont loin d'être réalisées. On ne cesse de déplorer le manque de logements. Or je doute que les mesures

contraignantes des lois « Alur » et « SRU » apportent des réponses là où les besoins se font sentir.

Les crédits de l'Anah sont insuffisants pour répondre aux demandes. La rénovation de logements est pourtant la meilleure façon de réduire la consommation foncière. Les objectifs assignés sont loin d'être atteints.

À l'heure où nous débattons de l'imposition contemporaine, il est étonnant qu'il faille remonter deux ans en arrière pour évaluer les ressources des bénéficiaires des aides personnelles au logement. Pourquoi un tel décalage ? Il faut une réponse immédiate à la situation financière réelle des familles.

M. Jean-Claude Boulard. – Lors du dernier congrès HLM, les participants ont dénoncé le projet de prise en compte du patrimoine des bénéficiaires pour le calcul des aides personnelles au logement. Le seuil serait fixé à 30 000 euros ; la question n'est pas sur le principe mais y seront compris les livrets A et livrets d'épargne populaire. Pour certains, c'est l'épargne d'une vie. Cette mesure choque.

L'aide à la pierre a toujours été financée par le budget de l'État. Lorsqu'on prend 50 millions d'euros de plus sur la CGLLS, on demande aux locataires des logements sociaux de financer la construction ! Ce sujet ne suscite qu'indifférence, mais le principe de faire financer l'aide à la pierre par les plus modestes me choque.

M. Marc Laménie. – Avec 18,4 milliards de crédits, cette mission est importante aussi pour soutenir l'investissement et le secteur du bâtiment. Je m'étonne en passant que le taux de réponse aux questionnaires budgétaires ne soit que de 21 %, quand il est de 95 % voire 100 % pour d'autres missions...

Les dépenses fiscales sont un vrai dilemme : certes, leur montant est important, mais les artisans demandent des taux réduits de TVA, pour limiter le travail au noir.

La délégation aux droits des femmes a demandé, dans un récent rapport d'information, davantage d'hébergement d'urgence pour les femmes victimes de violences conjugales. Un volet spécifique est-il prévu ?

Enfin, quelle peut être la pérennité de l'Anah, qui connaît de grandes difficultés financières ?

M. Antoine Lefèvre. – Les nouvelles règles de calcul des aides personnelles au logement depuis octobre 2016 vont restreindre les aides pour de nombreux foyers : seront pris en compte la composition du foyer, le montant du loyer, la valeur du patrimoine du demandeur, livret A et livret d'épargne populaire compris. En outre, l'aide est supprimée au-delà de certains plafonds. De nombreux locataires, jeunes ou retraités, sont pénalisés, ainsi que des personnes en situation de handicap disposant d'une rente survie ou d'un contrat épargne handicap. Il est anormal que des rentes

sociales entraînent la baisse de l'aide personnelle au logement pour des personnes ayant des difficultés à accéder au logement.

Concernant les prêts aux bailleurs sociaux, je partage la prudence du rapporteur. Et il faut des critères d'équité territoriale dans la répartition des enveloppes des prêts de « haut de bilan ».

M. Michel Bouvard. – Les « décotes Duflot » n'apparaissent ni dans les crédits budgétaires, ni dans les dépenses fiscales, alors qu'elles représentent un trou significatif dans les recettes de l'État. Elles portent principalement sur des opérations de logement de la Ville de Paris. Il est anormal que l'État se prive de recettes alors que, dans le même temps, la Ville de Paris réalise des cessions foncières à plein tarif, sans décote.

Le montant des dépenses fiscales est d'un ordre de grandeur comparable à celui des crédits de la mission, ce qui pose la question de leur efficacité et de la stratégie consolidée du ministre du logement entre dépenses fiscales et crédits budgétaires. Le gouvernement a-t-il bien pris en compte ces deux volets dans la construction de son budget ?

Les opérateurs ne perçoivent pas de crédits budgétaires, mais des recettes affectées. Où en est-on dans la mise en œuvre et le suivi des conventions entre l'État et ces opérateurs ?

M. Bernard Delcros. – Les 230 millions supplémentaires du programme 177 seront-ils suffisants pour éviter la sous-budgétisation des années précédentes ?

Je partage l'avis du rapporteur général : trouvons des solutions pour donner à l'Anah les moyens de remplir ses missions. Comment accepter de voir pousser des constructions neuves à côté de logements vacants non rénovés faute de financement ?

Si la priorité donnée aux zones tendues est compréhensible, on ne peut pour autant supprimer toute construction dans les zones non tendues. Il faut tenir compte de la typologie des foyers, du nombre de personnes âgées et de familles monoparentales – sans compter que la construction soutient les emplois dans le secteur du bâtiment.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je partage le point de vue du rapporteur général sur l'Anah. Il faut remplacer les quotas carbone par des crédits budgétaires ou trouver une recette pérenne.

Monsieur Morisset, vous êtes bien indulgent de dire que l'État s'est trompé en loi de finances initiale : l'État savait très bien qu'il sous-budgétisait en 2015 et 2016, et qu'il faudrait abonder les crédits en cours d'année ! 2017 est la première année où l'on constate un rebasage bienvenu des crédits – à défaut d'être suffisant en raison de la crise migratoire.

Ce budget est-il soutenable ? D'année en année, on augmente les crédits pour ouvrir de nouvelles places d'hébergement d'urgence. Le

système est embolisé, car il n'y a pas de sortie de l'hébergement vers le logement. En Île-de-France, 50 % des personnes hébergées dans les résidences que nous avons visitées étaient à « droits incomplets », c'est-à-dire en situation irrégulière, et ne pouvaient donc prétendre à un logement. D'où cette fuite en avant.

Il n'y a pas encore de bilan du « dispositif Pinel », trop récent. Cela dit, la commission des finances s'était penchée sur les dispositifs précédents, dénonçant notamment le zonage insuffisamment restrictif : des investisseurs imprudents se sont retrouvés avec un logement mal localisé, sans locataire... Avec le « dispositif Pinel », le zonage est resserré. Certains territoires sont attractifs, d'autres moins. Ainsi, le « dispositif Pinel » est peu utilisé en Seine-Saint-Denis.

Près de 410 000 logements seront construits en 2016, c'est un regain significatif après la dramatique période où Cécile Duflot était ministre. Les objectifs de construction de logements sociaux vont être atteints cette année et dans le privé, le « dispositif Pinel » a contribué à la relance de la construction. Les experts sont partagés sur le chiffrage des besoins : certains estiment qu'il faudrait 500 000 logements par an, d'autres, 330 000. Aujourd'hui, le rythme de construction est satisfaisant.

Le calcul des aides personnelles au logement se fait sur la base de l'année n-2, mais des dispositifs permettent de prendre en compte une éventuelle chute des ressources. Les personnes nouvellement embauchées et les étudiants ont également un régime à part.

Jean-Claude Boulard, les règles de prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement sont les mêmes que pour l'obtention du RSA. Personnellement, j'y suis favorable ; attendons le bilan.

Je crains que la tendance à la débudgétisation des aides à la pierre ne se poursuive. Je doute qu'un gouvernement agisse différemment, donc je reste prudent !

Un taux de réponse au questionnaire budgétaire de 21 % est effectivement lamentable. J'en ignore les causes.

En effet, il y a besoin de places d'hébergement spécifiques pour les femmes battues ou les personnes sortant de psychiatrie. J'essaie de trouver des solutions dans ma commune, mais les places sont rares et les services départementaux de l'État sont réticents à spécialiser les places d'hébergement.

Oui, il faut des crédits budgétaires pour l'Anah, je le redis.

Antoine Lefèvre, les personnes qui bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ne devraient pas être concernées par la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement. Une disposition dans le projet de loi de finances rectificative devrait confirmer cette exception.

Les prêts de « haut de bilan » doivent davantage bénéficier à la rénovation du patrimoine. La Caisse des dépôts et consignations est attentive à la territorialisation.

Je rejoins Michel Bouvard sur la « décote Duflot ». Les opérations parisiennes coûtent une fortune ! L'État devrait arbitrer entre crédits budgétaires et dépenses fiscales. On a vu, sous l'ère de Cécile Duflot, ce qu'il en coûtait à la construction quand on modifiait les règles.

Certes, le « dispositif Pinel » coûte cher, mais les précédents dispositifs sont en cours d'extinction. Il faut calibrer, territorialiser : nous avons appris des erreurs passées, et tout futur ministre du logement y sera attentif.

Je n'ai pas de réponse sur le suivi des conventions des opérateurs.

L'avenir dira si les crédits du programme 177 sont suffisants, avec la crise migratoire. En tout état de cause, il y a bien un rebasage.

Le débat sur la territorialisation des crédits entre zones tendues et zones détendues est récurrent. L'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Savoie – notamment à la frontière suisse – ont des besoins très importants.

M. Michel Bouvard. – Pas seulement à la frontière !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cela ne signifie pas qu'on abandonne les zones moins tendues, et des efforts continuent d'être faits en leur direction.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Agence nationale de l'habitat (Anah)

- Mme Blanche GUILLEMOT, directrice générale ;
- M. Jacques BERGER, directeur général adjoint en charge des fonctions « support ».

Caisse des dépôts et consignations

- Mme Laure SAILLARD, adjointe à la direction des prêts et de l'habitat ;
- Mme Brigitte LAURENT, directrice des relations institutionnelles.

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au sein du ministère du logement et de l'habitat durable

- M. Laurent GIROMETTI, directeur ;
- Mme Clémentine PESRET, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement.

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au sein du ministère des affaires sociales et de la santé

- M. Jean-Philippe VINQUANT, directeur général ;
- Mme Delphine AUBERT, adjointe au chef de bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement.

Fondation Abbé Pierre

- M. Christophe ROBERT, délégué général ;
- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études ;
- M. Patrice LANCO, bénévole.

Fonds national des aides à la pierre (Fnap)

- M. Emmanuel COUET, président du conseil d'administration.

Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL-Action logement)

- M. Jean-Baptiste DOLCI, vice-président ;
- M. Bruno ARBOUET, directeur général ;
- M. Roger THUNE, directeur « logement » du MEDEF.

Union sociale pour l'habitat (USH)

- M. Dominique HOORENS, directeur des études économiques et financières ;
- Mme Francine ALBERT, chargée des relations avec le Parlement.