

N° 138

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6a

COHÉSION DES TERRITOIRES – LOGEMENT ET VILLE

(Programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion  
des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement »,  
135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147  
« Politique de la ville »)

*Rapporteur spécial* : M. Philippe DALLIER

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION</b>	
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION .....	7
II. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION.....	8
III. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION.....	9
<b>SECONDE PARTIE</b>	
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »</b>	
I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES ».....	11
A. EN 2020, L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES PERSONNES EN PRÉCARITÉ SE RÉPERCUTE SUR LES BESOINS DU PROGRAMME 177 .....	11
B. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021 SONT EN HAUSSE PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2020, MAIS NETTEMENT INFÉRIEURS À CEUX OUVERTS EN COURS D'ANNÉE.....	12
C. LA CRISE A MIS SOUS PRESSION LE SYSTÈME DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE .....	15
1. <i>La crise sanitaire a suscité une forte mobilisation de l'hébergement d'urgence</i> .....	16
2. <i>Le recours aux nuitées hôtelières poursuit sa progression</i> .....	18
3. <i>L'organisation et le fonctionnement des SIAO présentent encore des marges d'amélioration</i> .....	20
4. <i>Certains dispositifs de financement de l'hébergement sont placés dans la mission « Plan de relance »</i> .....	21
D. LA CONVERGENCE TARIFAIRE EST SUSPENDUE EN 2020 POUR LES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE .....	22
E. LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT ADAPTÉ EST EN RETARD SUR LES OBJECTIFS FIXÉS .....	23
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	24
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT REHAUSSÉS EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020, MAIS DEMEURENT TRÈS INFÉRIEURS AUX CRÉDITS EFFECTIVEMENT OUVERTS EN 2020.....	24
B. LA CRISE A EMPÊCHÉ LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT CONTEMPORAIN DES AIDES AU LOGEMENT ET DEVRAIT RÉDUIRE LES ÉCONOMIES QUI EN ÉTAIENT ATTENDUES.....	26

---

C. UNE NOUVELLE FOIS, ACTION LOGEMENT EST APPELÉ POUR CONTRIBUER AU FINANCEMENT DES AIDES AU LOGEMENT.....	28
<b>III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » .....</b>	<b>30</b>
A. LE PLAN DE RELANCE MET L'ACCENT SUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE.....	33
1. La prime de transition énergétique (MaPrimeRénov), mieux ciblée que le CITE, a un coût comparable.....	33
2. L'année 2020 a vu une nouvelle phase de régulation des crédits de la rénovation énergétique des logements privés .....	35
B. LES DISPOSITIFS OUVERTS SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE » NE SERONT PAS SUFFISANTS POUR RELANCER LA CONSTRUCTION DANS LES TERRITOIRES .....	36
1. Des crédits de 300 millions d'euros sont consacrés à la réhabilitation des friches .....	36
2. L'aide aux « maires densificateurs » (350 millions d'euros) apporte une aide appréciable mais mal calibrée... ..	37
3. ... qui ne suffira pas à rétablir le lien entre l'activité de construction locale et les recettes des communes .....	40
C. APRÈS LE « TROU D'AIR » DU PRINTEMPS 2020, LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION RISQUE DE FAIRE FACE À UN NOUVEAU CREUX D'ACTIVITÉ EN 2021 .....	41
D. LE LOGEMENT SOCIAL DEVRAIT PARTICIPER À LA RELANCE MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE PLUS LIMITÉES .....	43
1. Le logement social et intermédiaire devrait être un moteur du plan de relance .....	43
2. La réduction de loyer de solidarité réduit les marges de manœuvre des bailleurs sociaux....	44
3. Les excédents du livret A devraient trouver de nouveaux usages .....	46
<b>IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » .....</b>	<b>47</b>
A. LE FINANCEMENT DU NPNRU PAR L'ÉTAT EST UNE NOUVELLE FOIS REPOUSSÉ .....	48
B. L'ANRU FAIT FACE AU DÉFI DE LA TRANSFORMATION DE SON STATUT.....	51
C. LA CRISE SANITAIRE A CONDUIT À RENFORCER CERTAINS DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	53
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....</b>	<b>57</b>
• <b>ARTICLE 54 bis (nouveau) Report de la mise en place des aides au logement dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon .....</b>	<b>57</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>59</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>61</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>75</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La crise sanitaire a fortement mobilisé l'ensemble des acteurs de l'hébergement comme du logement.
2. La construction neuve connaît un « trou d'air » en 2020 et la reprise de l'activité en 2021 est encore incertaine.
3. Les aides personnelles au logement, comme l'hébergement d'urgence, ont fait l'objet d'ouvertures de crédit d'un montant élevé en cours d'année 2020.
4. Action Logement subit une nouvelle ponction de 1 milliard d'euros afin de financer les aides au logement à la place de l'État et la compensation des effets de la loi PACTE est supprimée sans justification, alors que l'organisme contribue de manière importante à la construction de logements sociaux et au financement des politiques publiques.
5. La politique de soutien à la rénovation énergétique des logements privés doit reposer sur le renforcement des contrôles et non sur un « stop and go » qui réduit la lisibilité des dispositifs pour les bénéficiaires et les professionnels.
6. L'aide aux « maires densificateurs », portée par la mission « Plan de relance » devrait prendre en compte les capacités financières des communes, sans exclure celles qui font l'objet d'un arrêté de carence SRU.
7. Les réformes successives de la fiscalité locale réduisent de plus en plus l'intérêt que peuvent avoir les communes à favoriser la construction sur leur sol.

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 74 % des réponses étaient parvenues en ce qui concerne les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville ». Ce taux de réponses, moins élevé que l'année précédente (88 %), résulte principalement du programme 177 pour lequel 40 % seulement des réponses avaient été reçues.*



## PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

### I. LES CRÉDITS DE LA MISSION

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » passent, à périmètre courant, de 15,1 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2020 à **16,0 milliards d'euros** dans le présent projet de loi de finances en crédits de paiement, en augmentation de **0,8 milliard d'euros** ou **5,5 %**.

Des augmentations de crédits importantes ont toutefois eu lieu en cours d'exercice ou sont proposées par le quatrième projet de loi de finances rectificative, en cours d'examen. **Par rapport aux crédits qui devraient être finalement ouverts en 2020**, qui sont de 17,5 milliards d'euros, **les crédits demandés pour 2021 sont en diminution** de 1,5 milliard d'euros ou 8,7 %.

#### Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » à périmètre courant

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		Exécution 2019	LFI 2020	LFR-2, LFR-3 et PLFR-4	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (volume)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)	FDC et ADP attendus en 2021
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 091,7	1 965,4	2 415,3	2 174,5	+ 209,1	+ 10,6 %	0,0
	CP	2 115,7	1 991,2	2 440,5	2 200,0	+ 208,8	+ 10,5 %	0,0
109 - Aide à l'accès au logement	AE	14 069,5	12 038,9	13 893,6	12 476,4	+ 437,5	+ 3,6 %	0,0
	CP	14 069,5	12 038,9	13 893,6	12 476,4	+ 437,5	+ 3,6 %	0,0
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	688,1	344,9	335,9	528,4	+ 183,5	+ 53,2 %	452,0
	CP	644,7	346,5	327,4	528,4	+ 181,9	+ 52,5 %	452,0
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	182,4	208,1	208,1	175,9	- 32,2	- 15,5 %	17,5
	CP	229,3	244,1	244,1	230,8	- 12,8	- 5,2 %	17,5
147 - Politique de la ville	AE	471,6	469,4	555,8	515,3	+ 45,9	+ 9,8 %	0,3
	CP	473,3	494,4	579,8	515,3	+ 20,9	+ 4,2 %	0,3
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	38,5	45,4	44,0	41,0	- 0,8	- 1,9 %	118,2
	CP	47,4	38,6	37,7	40,5	- 3,2	- 8,4 %	32,4
<b>Total mission</b>	AE	<b>17 541,8</b>	<b>15 072,0</b>	<b>17 452,6</b>	<b>15 911,4</b>	<b>+ 843,0</b>	<b>+ 5,6 %</b>	<b>588,0</b>
	CP	<b>17 580,0</b>	<b>15 153,6</b>	<b>17 522,5</b>	<b>15 991,4</b>	<b>+ 833,1</b>	<b>+ 5,5 %</b>	<b>502,2</b>

FDC : fonds de concours. ADP : attributions de produits.

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

L'évolution de périmètre la plus importante concerne le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », sur lequel une dotation est instituée en faveur des établissements publics fonciers (EPF) et d'autres établissements afin de compenser certains effets de la disparition progressive de la taxe d'habitation et de la modification des paramètres d'évaluation de l'assiette foncière des établissements industriels, accroissant le périmètre du programme de 181,1 millions d'euros (voir *infra*). Les programmes 112 et 162 connaissent également des évolutions de périmètres de montant moins élevé.

**La hausse des crédits de la mission en 2021 n'est donc, à périmètre constant, que de 652,0 millions d'euros.**

## II. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION

Le **montant total des dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission est de **10,1 milliards d'euros en 2021**, soit **65,5 % du montant des crédits de paiements** prévus pour cette année-là (16,0 milliards d'euros).

Ces dépenses fiscales sont rattachées à 92 % au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Cinq d'entre elles représentent un coût prévisionnel de 7,9 milliards d'euros en 2021, soit les trois quarts du coût des dépenses fiscales.



## Les principales dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros)

Numéro et libellé	Chiffre 2020	Chiffre 2021
730213 - Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	3 080	3 360
730223 - Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement lié	1 120	1 230
110261 - Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	991	1 198
210313 - Crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ »	1 119	1 149
300102 - Exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	1 090	995

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

### Les politiques menées par la mission « Cohésion des territoires » passent donc en grande partie par les dépenses fiscales.

En outre, la très grande majorité des crédits de la mission sont des dépenses de guichet puisque 78 % des crédits de paiement sont consacrés aux aides personnelles au logement, tandis que les dépenses d'hébergement répondent à un traitement de l'urgence. Les dépenses d'hébergement sont, elles aussi, en grande partie commandées par la conjoncture économique, sociale et sanitaire.

### III. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION

Depuis l'exercice 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, est rattachée au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat » demeure chef de file pour quatre opérateurs, dont aucun ne bénéficie de crédits en 2021. Ces opérateurs bénéficient du produit de taxes affectées, ainsi que, pour l’Agence nationale de l’habitat (ANAH), de crédits importants attribués par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie ».

Enfin le programme 147 a recours à des opérateurs qui sont rattachés à d’autres programmes à titre principal.

**Crédits et emplois des opérateurs rattachés à la mission  
« Cohésion des territoires »**

*(en milliers d’euros et en équivalents  
temps plein travaillé (ETPT))*

Opérateur et programme		LFI 2020	PLF 2021
Agence nationale de l’habitat (ANAH)	135	AE	170 000
		CP	170 000
		Emplois	145
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	135	AE	0
		CP	0
		Emplois	28
Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	135	AE	0
		CP	0
		Emplois	139
Fonds national des aides à la pierre (FNAP)	135	AE	0
		CP	0
		Emplois <sup>2</sup>	0
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	112	AE	51 686
		CP	51 686
		Emplois	331
Agence de services et de paiement (ASP)	147	AE	82 866
		CP	82 866
		Emplois	s. o.
Établissement pour l’insertion dans l’emploi (EPIDE)	147	AE	28 000
		CP	28 000
		Emplois	s. o.
École nationale supérieure de la police (ENSPolice)	147	AE	110 866
		CP	110 866
		Emplois	s. o.

Lecture : autorisations d’engagement (AE) et crédits de paiement (CP) relevant du programme indiqué ; emplois rémunérés par l’opérateur (s. o. : emplois pris en charge par un autre programme).

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

<sup>1</sup> Le projet annuel de performances indique que la subvention de l’État à l’ANAH serait nulle en 2021, mais il a été confirmé au rapporteur spécial des crédits du logement et de l’urbanisme qu’il s’agit d’une coquille et que l’État maintient bien sa contribution au titre du programme 135.

<sup>2</sup> Les moyens humains et matériels du FNAP sont fournis à titre gratuit par le ministère chargé du logement, en application de l’[article R. 435-8](#) du code de construction et de l’habitation.

## **SECONDE PARTIE**

### **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »**

#### **I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »**

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la **politique d'hébergement et d'accès au logement** des personnes **sans abri** ou **mal logées**. Elle se compose de trois actions dont les crédits sont très inégaux.

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » (2,4 % des crédits de paiement) finance des prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap et des actions d'accès aux droits, d'information, d'aide à l'insertion ou de prévention de l'exclusion, en particulier en direction des gens du voyage.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » (97,2 % des crédits de paiement) comprend notamment les politiques de veille sociale, d'hébergement d'urgence et de logement adapté.

L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » (0,4 % des crédits de paiement) finance des actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, ainsi qu'un soutien aux fédérations locales des centres sociaux.

#### **A. EN 2020, L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES PERSONNES EN PRÉCARITÉ SE RÉPERCUTE SUR LES BESOINS DU PROGRAMME 177**

**Le programme 177 a vu ses crédits augmentés par deux fois en cours d'année 2020**, ce qui a permis une gestion volontariste et bien adaptée de la crise.

La **troisième loi de finances rectificative** du 30 juillet 2020 a ouvert **200 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, dont :

- la prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet ;
- le financement des centres d'hébergement spécialisés pour les personnes atteintes de covid ou susceptibles de l'être ;
- des mesures de desserrement à hauteur de 17 000 places en moyenne ;
- la distribution de chèques services pour l'alimentation et l'hygiène.

Le **quatrième projet de loi de finances rectificative**, déposé le 4 novembre 2020, demande l'ouverture de **249,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **249,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces ouvertures de crédits doivent financer :

- des places supplémentaires ouvertes après le 16 mars dernier pour l'hébergement des personnes à la rue, l'isolement des personnes malades sans gravité et des places d'hébergement ;

- des opérations de mise à l'abri ;

- le renforcement des dispositifs de veille sociale et les surcoûts induits par la crise de covid-19 dans les établissements et structures du secteur ;

- des mesures exceptionnelles d'accès à l'hébergement et au logement ainsi que de maintien dans le logement, à hauteur de 43 millions d'euros, annoncées dans le contexte de la crise sanitaire pour prévenir et lutter contre la pauvreté<sup>1</sup>.

Le montant total des crédits ouverts en 2020 sur le programme 177 serait donc de 2 415,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 440,5 millions d'euros en crédits de paiement.

***B. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021 SONT EN HAUSSE PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2020, MAIS NETTEMENT INFÉRIEURS À CEUX OUVERTS EN COURS D'ANNÉE***

Dans le projet de loi de finances 2021, les **crédits** du programme 177 sont de **2 174,5 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit une augmentation de 209,1 millions d'euros (+ 10,6 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, et de **2 200,0 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 208,8 millions d'euros (10,5 %).

Ils sont toutefois **inférieurs aux crédits ouverts en cours d'année**, soit au total 2 415,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 440,5 millions d'euros en crédits de paiement selon le quatrième projet de loi de finances rectificative déposé le 4 novembre 2020.

---

<sup>1</sup> [\*De nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté\*](#), dossier de presse du Gouvernement, 26 octobre 2020.

### Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2020	LFR-2 + PLFR-4 2020	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (en euros)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)	FDC et ADP attendus en 2021	
11 - Prévention de l'exclusion	AE	50,4		52,4	+ 2,0	+ 4,0 %	0,0	
	CP	50,4		52,4	+ 2,0	+ 4,0 %	0,0	
12 - Hébergement et logement adapté	AE	1 905,9		2 113,0	+ 207,1	+ 10,9 %	0,0	
	CP	1 931,7		2 138,5	+ 206,8	+ 10,7 %	0,0	
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	9,1		9,1	-	-	-	
	CP	9,1		9,1	-	-	-	
<b>Total programme 177</b>	AE	<b>1 965,4</b>		<b>2 415,3</b>	<b>2 174,5</b>	<b>+ 209,1</b>	<b>+ 10,6 %</b>	<b>0,0</b>
	CP	<b>1 991,2</b>		<b>2 440,5</b>	<b>2 200,0</b>	<b>+ 208,8</b>	<b>+ 10,5 %</b>	<b>0,0</b>

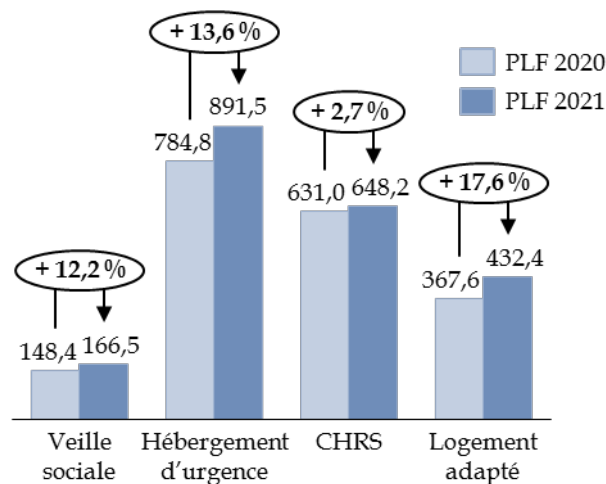
FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits. Note : les crédits ouverts en loi de finances rectificative sont spécialisés au niveau du programme et ne font pas l'objet d'une présentation par action.

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

Les principaux dispositifs du programme 177 sont tous concernés par une augmentation de crédits.

### Évolution des crédits des principaux dispositifs du programme 177 entre les projets de loi de finances pour 2020 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Avant d'examiner chacun de ces dispositifs plus en détail, il convient de noter de manière générale que **cette hausse doit être relativisée**, puisqu'elle prend comme référence la loi de finances initiale et non les importants crédits ouverts en cours d'année, dont la répartition précise entre dispositifs n'est pas indiquée dans les lois de finances rectificatives.

Il n'en reste pas moins que **l'ouverture des crédits demandés pour 2021 est en augmentation par rapport à ceux consommés en 2019**, soit 2 091,7 millions d'euros, ce qui pouvait donc correspondre, dans la situation prévalant en septembre au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, comme une réévaluation appréciable du budget de l'hébergement.

En particulier, **les besoins nouveaux issus de la crise sanitaire étaient au moins partiellement pris en compte**. En effet, les crédits prévus dans la loi de finances initiale pour 2021 sont légèrement supérieurs à ceux prévus par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, qui avait ouvert 200 millions de crédits de paiement supplémentaires pour l'année.

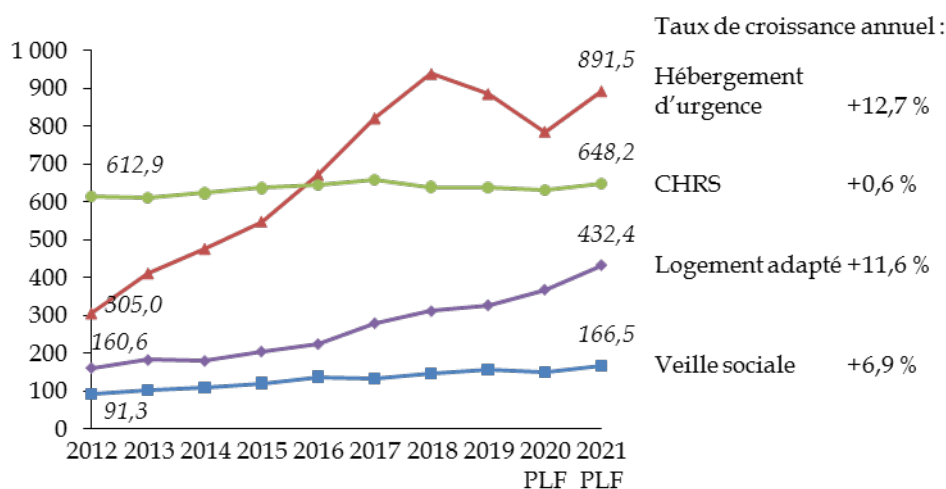
Toutefois **l'évolution de la situation depuis la mise au point du projet de budget**, avec l'imposition d'un couvre-feu et surtout d'un nouveau confinement, **risque de remettre en cause les estimations des besoins**. Il est certes impossible de prévoir d'ores et déjà quelles seront les conséquences sur la politique d'hébergement, en 2021, de la crise en cours, mais on peut prévoir que l'aggravation de la situation en cette fin 2020 aura nécessairement un impact sur la situation des publics de l'hébergement l'an prochain.

Parmi les principaux dispositifs du programme 177, **l'augmentation la plus importante concerne l'hébergement d'urgence et le logement adapté**.

Il s'agit d'une tendance longue : ces deux dispositifs connaissent une **augmentation annuelle de crédits moyenne supérieure à 10 %** depuis 2012, alors que les moyens des CHRS augmentaient pendant la même période de 0,6 % par an seulement, soit un taux de croissance inférieur à l'inflation.

## Évolution des crédits des principaux dispositifs du programme 177

(en millions d'euros et en %)



Lecture : les crédits de paiement consacrés à l'hébergement d'urgence sont de 891,5 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2021, contre 305,0 millions d'euros exécutés en 2012, soit une augmentation de 12,7 % par an en moyenne sur cette période.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performance pour les exercices 2012 à 2019 et des projets annuels de performance pour 2020 et 2021)

S'agissant des crédits de la **veille sociale**, l'augmentation de 12,2 % devrait abonder les moyens des accueils de jour et des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) afin de faire face à l'augmentation des flux et de permettre la prise en charge et l'orientation de publics spécifiques. Le recrutement de 150 personnes en équivalent temps plein (ETP) est prévu pour les SIAO.

### C. LA CRISE A MIS SOUS PRESSION LE SYSTÈME DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Les **crédits consacrés à l'hébergement d'urgence** sont dans le projet de loi de finances pour 2021 d'un montant de 891,5 millions d'euros, **en hausse de 106,7 millions d'euros (+ 13,6 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Toutefois, **l'exécution réelle en 2020 sera bien supérieure**, dans la mesure où 200 millions d'euros de crédits ont été ouverts par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 sur des dispositifs qui relèvent pour une grande part de ce dispositif.

Les crédits de l'hébergement d'urgence financent le parc d'hébergement pour les personnes sans domicile :

- **centres d'hébergement d'urgence (CHU)**, où sont hébergées des personnes et des familles sans abri. Elles y trouvent également une aide dans leurs démarches d'accès aux droits et recherche d'un logement ou d'une structure d'insertion adaptée ;

- **places d'hébergement de stabilisation et d'insertion**, visant à assurer à un public similaire à celui des CHU un accompagnement social et un hébergement favorisant leur autonomisation ;

- **nuitées d'hôtel**, dispositif d'hébergement temporaire de familles en situation de détresse, à défaut de places disponibles dans les CHU ;

- **places temporaires** en cas de situation exceptionnelle, notamment lors de la période hivernale.

La hausse des crédits de l'hébergement d'urgence au cours des dix dernières années (voir *supra*) correspond à une augmentation massive du parc d'hébergement d'urgence, qui comptait 154 000 places fin 2019, soit une augmentation de 64 % par rapport à 2013.

L'augmentation des moyens en 2021 devrait permettre de pérenniser 14 000 places d'hébergement d'urgence et de financer la cinquième année du marché public engagé en 2016 pour créer 5 000 places d'hébergement avec accompagnement social.

### **1. La crise sanitaire a suscité une forte mobilisation de l'hébergement d'urgence**

**L'hébergement d'urgence est en première ligne face aux crises**, car il répond au principe d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge, prévu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. C'est pourquoi les crises économiques, sociales ou migratoires qui se sont multipliées ces dernières années ont accru de manière importante les besoins de ces dispositifs.

La crise sanitaire a entraîné la prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet.

**Une opération sans précédent de mise à l'abri** des personnes à la rue a été décidée par les pouvoirs publics<sup>1</sup> et mise en œuvre dans des conditions exceptionnelles par les associations qui sont allées à la rencontre des personnes sans abri. La mise à l'abri a mobilisé 34 000 places

---

<sup>1</sup> Instruction interministérielle du 23 mars 2020 : « Dans le contexte de crise sanitaire actuelle, l'hébergement des personnes à la rue, quel que soit leur statut, est la première priorité. »



supplémentaires<sup>1</sup>, portant le parc d'hébergement à 178 000 places financées par l'État sur le programme 177.

La fermeture des places temporaires a été conditionnée à la proposition d'une orientation vers une solution de logement plus pérenne. Le parc temporaire a ainsi connu une décrue au cours de l'été, après un pic atteint au cours des premières semaines du mois de mai.

En outre des **équipes mobiles** ont agi dans les centres d'hébergement et les logements adaptés, afin de détecter les cas d'infection, de suivre les patients atteints de covid-19 et de conseiller les équipes des structures d'hébergement.

Il ressort à ce sujet d'une enquête menée par Médecins sans frontières (MSF), Epicentre et l'Institut Pasteur entre le 23 juin et le 2 juillet 2020 en région parisienne que la promiscuité inévitable dans des lieux où les personnes hébergées doivent souvent partager chambre, douches et cuisine aurait conduit à une circulation du virus particulièrement active<sup>2</sup>.

Plusieurs organismes auditionnés par le rapporteur spécial soulignent toutefois que l'interprétation de ces résultats doit prendre en compte le nombre limité de lieux d'accueil étudiés, à savoir 14, et le fait que les résultats portaient sur la séroprévalence des personnes, ce qui signifie qu'elles avaient été porteuses du virus à un moment donné mais pas nécessairement qu'elles avaient été contaminées dans le lieu d'accueil.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pour sa part, a indiqué au rapporteur spécial avoir identifié 2 211 contaminations depuis le mois de mars, ce nombre n'incluant que des personnes présentant des symptômes, pour 180 000 personnes hébergées.

Des **centres d'hébergement spécialisés** (CHS) ont été créés pour l'accueil des personnes sans domicile atteintes de covid-19 sans gravité, lorsque l'isolement n'était pas possible dans une structure d'hébergement. Le nombre maximal de places ouvertes a été de 3 620 places au cœur de la crise, le 5 mai 2020. Au 25 août, il n'était plus que de 757 places ouvertes.

Les places de CHS sont financées à hauteur de 80 euros par jour pour l'accueil, l'hébergement, la restauration et les soins des personnes accueillies, ce qui représentait un coût total de 27,3 millions d'euros à la fin août. Les CHS n'ont toutefois été utilisés qu'à 10 % de leur capacité, ce que certaines personnes auditionnées ont expliqué par les efforts réalisés au sein des centres d'hébergement traditionnels pour permettre de réaliser l'isolement en leur sein.

---

<sup>1</sup> Direction générale de la cohésion sociale, Instruction « Accueil, hébergement et insertion » (AHI) pour 2020 et 2021, 21 août 2020.

<sup>2</sup> Médecins Sans Frontières, [Covid-19: une enquête épidémiologique révèle une sur-contamination dans des lieux de regroupement de personnes en grande précarité en Ile-de-France](#), 5 octobre 2020.

Des **chèques services** ont été distribués dès le début du mois d'avril 2020, afin d'aider les personnes sans domicile et sans ressources à régler des achats de première nécessité : denrées alimentaires, produits d'hygiène et produits à destination des enfants en bas âge. Cinq livraisons ont été effectuées dans l'ensemble des départements, pour un montant de 43,3 millions d'euros, une enveloppe de 6,3 millions d'euros étant constituée pour couvrir les besoins pendant la période estivale. Les distributions ont concerné plus de 90 000 personnes, dont 25 % à 40 % de personnes logées à l'hôtel et 12 % à 20 % en hébergement.

Au début de juillet 2020, le Gouvernement a lancé un nouveau plan d'urgence de 55 millions d'euros afin de prendre le relais des chèques services et de maintenir l'accès aux biens essentiels des publics précaires (alimentation, hygiène) dans le contexte de la crise.

Enfin, c'est sur le programme 177 qu'est compensé le versement en 2020 d'une **prime exceptionnelle**, d'un montant maximum de 1 000 euros, aux personnels des établissements et services sociaux relevant de ce programme (centres d'hébergement d'urgence, CHRS, acteurs de la veille sociale dont les SIAO et le Samu social Paris, pensions de famille, résidences hôtelières à vocation sociale, associations d'intermédiation locative). Cette prime est exonérée de cotisations et contributions sociales ainsi que d'impôt sur le revenu. Le coût global est estimé à 20 millions d'euros.

Un total de 14 000 places d'hébergement devraient être pérennisées (7 000 en décembre 2020 et 7 000 en 2021), dont 10 000 relevant de l'hébergement généraliste, 3 000 de l'intermédiation locative et 1 000 réservées à des femmes victimes de violence.

**Le rapporteur spécial souligne la forte mobilisation des services de l'État comme des opérateurs et associations** qui ont œuvré sur le terrain, obligés d'élaborer des solutions nouvelles dans une situation que rien ne laissait prévoir. La politique volontariste de mise à l'abri a peut-être évité à la crise sanitaire d'avoir des conséquences catastrophiques pour les personnes en grande précarité.

## **2. Le recours aux nuitées hôtelières poursuit sa progression**

La **gestion dans l'urgence** du programme 177 apparaît dans le **recours aux nuitées hôtelières**.

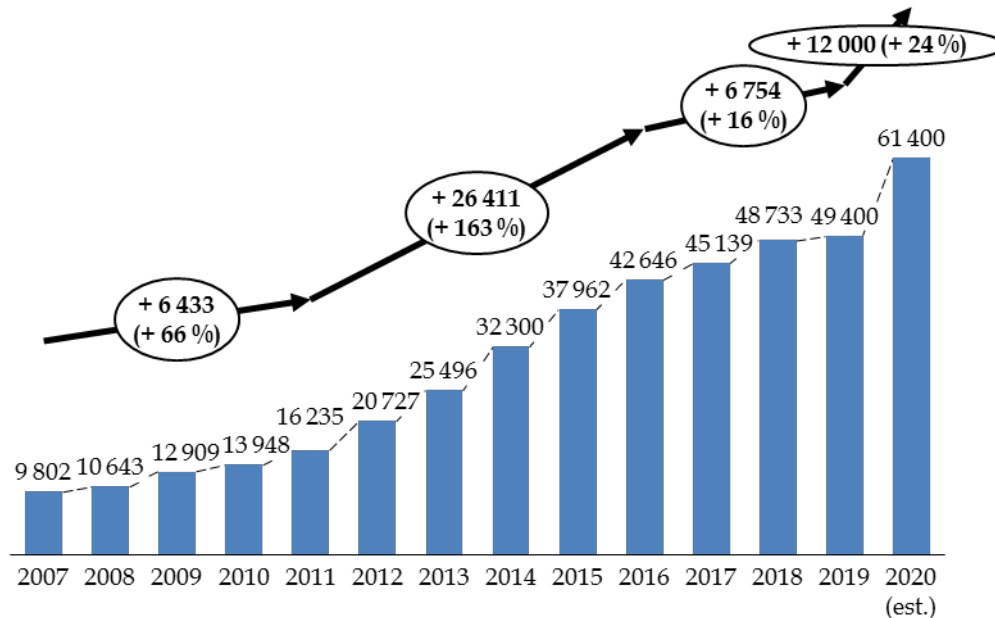
La crise sanitaire du printemps a ainsi mobilisé 12 000 nuitées<sup>1</sup>. Or avant même la crise sanitaire, le nombre de nuitées hôtelières poursuivait sa croissance, le rythme de celle-ci ayant été seulement infléchi au cours des dernières années.

---

<sup>1</sup> Direction générale de la cohésion sociale, Instruction « Accueil, hébergement et insertion » (AHI) pour 2020 et 2021, 21 août 2020.

### Évolution du nombre de nuitées hôtelières financées par l'État au titre de l'hébergement d'urgence de droit commun

(en nombre de places)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses aux questionnaires budgétaires et de l'instruction « AHI » d'août 2020)

La DGCS a fixé l'objectif en 2021, par circulaire aux administrations déconcentrées, de **substituer à des places d'hôtel** des places d'hébergement d'urgence pérennes, des places dans les CHRS, ou des places en intermédiation locative ou de pensions de famille.

Un schéma pluriannuel doit être élaboré en ce sens, avec la possibilité de financer par exemple des projets d'intermédiation locative par la suppression de places hôtelières.

Il est même envisagé de racheter des hôtels qui n'ont pas pu reprendre une opération commerciale normale à l'issue de la première phase de la crise. Ils pourraient être transformés en centres d'hébergement, en places de logement accompagné (intermédiation locative, pensions de famille) ou en résidences sociales à vocation hôtelière.

La DGCS encourage également les services à recourir à des plateformes régionales d'achats pour faciliter la passation des marchés publics relatifs à la gestion des nuitées hôtelières.

**Le rapporteur accueille favorablement cet objectif qui va dans le sens d'une meilleure prise en charge des familles, avec une meilleure maîtrise du coût et une meilleure qualité de l'accueil.**

Pour mémoire, le coût d'une nuitée hôtelière a été estimé à près de 7 000 euros par an, contre 6 400 euros pour un hébergement en CHRS, où les personnes sont beaucoup mieux accompagnées, et 2 600 euros dans un hébergement d'urgence hors CHRS.

### **3. L'organisation et le fonctionnement des SIAO présentent encore des marges d'amélioration**

Les **services intégrés de l'accueil et de l'orientation** (SIAO) sont des acteurs importants de la régulation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile. Ils assurent notamment la gestion du 115 et coordonnent les demandes d'hébergement aux places disponibles, ainsi que l'évaluation sociale et médicale. Ils ont une mission de suivi des personnes vers des solutions d'hébergement d'urgence et d'insertion, de logement adapté.

En principe, chaque département doit disposer d'un SIAO, sur convention avec l'État. Les deux tiers des SIAO sont portés par une association.

Selon une enquête menée par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)<sup>1</sup>, les services des 115 ont une activité très variable puisqu'ils ont reçu en 2018 entre 1,6 et 7 800 demandes par jour<sup>2</sup>, essentiellement d'hébergement. Environ la moitié des SIAO reçoit moins de 40 demandes par jour en moyenne et dix SIAO reçoivent plus de 250 demandes.

Le 115 ne permet toutefois pas d'avoir une connaissance exhaustive de la demande, car certains services sont saturés et un certain nombre de personnes n'y ont pas recours, d'autant que certains SAIO ont une amplitude horaire limitée.

L'enquête met également en cause **la difficulté que rencontrent de nombreux SIAO à avoir des données complètes et à jour** sur les places de logement adapté disponibles. En outre, la mission d'accès au logement pose des difficultés pour la plupart des SIAO, qui manquent de partenariats avec les acteurs du logement ou d'accès aux outils dédiés. Les liens sont mieux établis avec les acteurs de la veille sociale, par exemple avec les associations d'accueil des femmes victimes de violence ou les services de l'aide sociale à l'enfance.

**Le rapporteur spécial note qu'il y a encore une marge de manœuvre importante pour que les SIAO soient en capacité d'exercer pleinement leur rôle non seulement d'accueil des personnes sans abri, mais aussi d'orientation vers un logement.**

---

<sup>1</sup> ANSA, *Enquête nationale sur les SIAO*, février 2020.

<sup>2</sup> Les SIAO ont des tailles très variables, les effectifs variant de 1 à 78 équivalents temps-plein (ETP).

C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'indicateur de performance 1.1 du programme 177 : si le taux de réponses positives du SIAO aux demandeurs d'hébergement est, selon les années, de 33 % à 47 %, il n'est que de 0,7 % à 1,3 % pour les demandes de logement adapté.

**À ces difficultés s'ajoutent**, selon ce qui a été rapporté au rapporteur spécial, **des problèmes techniques ponctuels** qui, à l'automne 2020, ont affecté le système d'information (SI) des SIAO, application Web qui permet de recenser les places d'hébergement et de logement adapté et d'orienter les personnes vers les structures les mieux adaptées à leur situation.

La mise en production d'une nouvelle version, le 21 septembre, a causé des dysfonctionnements majeurs pendant plusieurs semaines (données supprimées, saisies impossibles, indicateurs erronés, etc.), entraînant la création d'une cellule de crise au sein de la DGCS. **Le rapporteur spécial s'étonne que la mise à jour d'un système d'information qui occupe une place critique dans l'activité des SIAO puisse rencontrer de telles difficultés sans qu'une possibilité de retour en arrière ait été prévue.**

Or la mise en œuvre d'un système d'information efficace et fiable est une **condition indispensable pour avoir enfin une meilleure connaissance du public à la rue ou hébergée**, la dernière grande enquête de l'Insee remontant à 2012.

#### **4. Certains dispositifs de financement de l'hébergement sont placés dans la mission « Plan de relance »**

L'action 08 « **Soutien aux personnes précaires** » de la nouvelle mission « Plan de relance » prévoit notamment de consacrer des crédits de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37 millions d'euros en crédits de paiement à des **mesures en faveur de l'hébergement**.

Il s'agit en premier lieu de **construire** de nouvelles structures d'hébergement en zone tendue et **d'humaniser** les centres d'hébergement et les accueils de jour sur l'ensemble du territoire, pour 50 millions d'euros.

Des expérimentations doivent également être conduites en matière de **rachat d'hôtels**, de **construction de logements modulaires** et d'accélérer le traitement des **foyers de travailleurs migrants**.

Enfin, des **aires d'accueil** des gens du voyage seront réhabilitées.

**Le rapporteur spécial apprécie que des moyens supplémentaires soient ainsi consacrés** à l'hébergement, au moins pendant deux années, durée prévue pour l'exécution de cette mission.

**Il s'interroge toutefois sur l'inscription de ces actions dans la mission « Plan de relance »**, alors qu'elles relèvent des politiques de l'hébergement et **auraient dû à ce titre être portées par le programme 177**.

Le rattachement de ces projets à la mission « Plan de relance » signifie que leurs crédits, loin d'être sanctuarisés, pourraient faire l'objet de redéploiement au profit de projets du même programme qui s'exécuteraient plus vite. Le Gouvernement a en effet mis l'accent sur l'objectif de **consommation rapide des crédits**, les gestionnaires de programme (c'est-à-dire la direction du budget) étant encouragés à réallouer les crédits entre les actions au profit de celles qui ont la plus grande capacité à les consommer.

#### **D. LA CONVERGENCE TARIFAIRE EST SUSPENDUE EN 2020 POUR LES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE**

Les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont en 2021 de **648,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 631 millions d'euros en loi de finances initiale (+2,7 %).

Les crédits exécutés en 2020 seront toutefois supérieurs à ce dernier montant, car, avant même le nouveau confinement, l'arrêté du 19 août fixant les dotations régionales limitatives<sup>1</sup> prévoyait un montant total de dotations de 643,3 millions d'euros.

**Les CHRS**, établissement sociaux prévus par l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, hébergent des personnes en grande difficulté qu'ils accompagnent en vue de leur réinsertion sociale. Le nombre de places en CHRS était de 44 722 à la fin 2019, dont 8 096 places d'hébergement d'urgence et 36 926 places d'hébergement de stabilisation ou d'insertion.

L'augmentation de leurs moyens en 2021, selon le projet annuel de performances, résulte notamment de la **revalorisation de la masse salariale** mais aussi de la **suspension de la convergence tarifaire en 2020**. Un arrêté du 19 août 2020<sup>2</sup> précise en effet que, par dérogation, « *le CHRS, dont le coût de fonctionnement brut à la place constaté au 31 décembre 2019 dépasse le ou les tarifs plafonds dont il relève, perçoit pour l'exercice 2020 - au titre de ce ou ces GHAM<sup>3</sup> - un financement égal au financement accordé en 2019, au titre de ce ou ces mêmes GHAM* ».

---

<sup>1</sup> [Arrêté du 19 août 2020](#) pris en application de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles fixant les dotations régionales limitatives relatives aux frais de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

<sup>2</sup> [Arrêté du 19 août 2020](#) fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles applicable aux établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du même code au titre de l'année 2020.

<sup>3</sup> Groupes homogènes d'activité et de missions (voir infra).

La convergence tarifaire consiste en la **fixation de tarifs-plafonds** pour les CHRS, définis en fonction de leurs activités regroupées en « **groupes homogènes d'activités et de missions** » (GHAM). Les économies réalisées en 2018 au titre des tarifs plafonds étaient de l'ordre de 7,9 millions d'euros. Une économie de 5,1 millions d'euros était prévue en 2019, ainsi qu'en 2020 avant la suspension de ces tarifs-plafonds.

**Le rapporteur spécial soutient le principe de cette convergence**, qui correspond à une exigence de bon usage des deniers publics, mais a déjà souligné que les **GHAM devaient prendre en compte la localisation des structures**, qui a un impact par exemple sur les coûts du bâti et du foncier. Il a regretté également que, au-delà de la nécessaire rationalisation des coûts, cette réforme se traduise surtout par une **pression à la baisse des coûts**, y compris chez ceux dont les coûts étaient déjà proches des cibles.

**La suspension des tarifs-plafonds en 2020 montre que la réforme exerçait une pression forte sur les CHRS**, qui risquaient de ne pas pouvoir répondre à une situation d'urgence.

#### ***E. LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT ADAPTÉ EST EN RETARD SUR LES OBJECTIFS FIXÉS***

Les crédits consacrés aux **dispositifs développant des modes de logement adapté** sont en projet de loi de finances pour 2021 de **432,4 millions d'euros**, en **hausse importante de 64,8 millions d'euros** (+ 17,6 %).

Cette hausse concerne surtout les deux principaux dispositifs de logement d'abord que sont les maisons-relais et pensions de famille d'une part, l'intermédiation locative d'autre part.

Les **maisons-relais et pensions de famille** (154,4 millions d'euros, en augmentation de 28,5 millions d'euros, soit 22,6 %) sont des structures d'une vingtaine de logements, destinées à l'accueil sans limitation de durée de personnes en forte exclusion sociale.

Selon les résultats de l'enquête « Accueil, hébergement, insertion » (AHI), le nombre de places dans ces structures était de 19 029 à la fin 2019, soit une hausse de 1 279 places cette année-là, alors que l'objectif était d'en créer 2 300. Le nombre de créations sur la période de 2017 à 2019 est de 3 770. Une accélération serait donc nécessaire pour atteindre l'objectif de création de 10 000 places en pensions de famille pendant le quinquennat.

Or la crise sanitaire a pratiquement bloqué les ouvertures de pensions de famille au début de 2020 : seulement 82 places ont été créées au cours du premier semestre.

L'augmentation des crédits en 2021 est due à la **revalorisation du forfait quotidien** versé à l'hôte ou au couple d'hôtes, qui passe de 16 à 18 euros en 2021, mais aussi à l'objectif de création de 2 000 nouvelles places en 2021, ainsi qu'à la pérennisation de celles créées en 2020.

La revalorisation du forfait quotidien était demandée depuis longtemps : il était fixé à 16 euros depuis 2007, montant qui paraissait insuffisant pour assurer le paiement des salaires des employés, mais aussi le financement des prestations pour un public vieillissant.

L'**intermédiation locative** (148,8 millions d'euros en 2021, soit une augmentation de 26,9 millions d'euros ou 22,1 %) consiste, pour une association ou un organisme de logement social, à prendre à bail des logements et à les sous-louer à des ménages défavorisés à un tarif social. Le public visé doit donc avoir la capacité d'occuper un logement, ce qui n'est pas le cas des personnes en état de grande précarité. Les crédits budgétaires tendent à combler la différence entre le prix social et le prix de marché du logement, ainsi que des charges de fonctionnement.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, le nombre de places en intermédiation locative financées au titre du programme 177 était de 46 947 à la fin 2019, en augmentation de 8 253 places par rapport à l'année précédente. L'augmentation en 2018 avait été de 6 107 places.

**Il faudrait donc créer environ 8 500 places par an de 2020 à 2022** pour réaliser l'objectif quinquennal de création de 40 000 places en intermédiation locative. L'objectif fixé en 2020 est de 8 850 places.

## II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à titre principal les crédits destinés au financement des **aides personnelles au logement** (APL). Ses crédits sont de **12,5 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2021, soit 78,0 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires », en hausse de 437,5 millions d'euros (+ 3,6 %).

### A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT REHAUSSÉS EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020, MAIS DEMEURENT TRÈS INFÉRIEURS AUX CRÉDITS EFFECTIVEMENT OUVERTS EN 2020

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte la quasi-totalité des crédits du programme, assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au fonds national d'aide au logement (FNAL), analysée *infra*.

L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier au réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL).



L'action 03 « Sécurisation des risques locatifs » contribue au financement de la garantie des risques locatifs (GRL) pour les contrats en cours<sup>1</sup>.

### Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2020	PLFR-4 2020	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (volume)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)	
01 - Aides personnelles	AE	12 028,4		12 467,0	+ 438,6	+ 3,6 %	
	CP	12 028,4		12 467,0	+ 438,6	+ 3,6 %	
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	8,4		8,4	0,0	0,0 %	
	CP	8,4		8,4	0,0	0,0 %	
03 - Sécurisation des risques locatifs	AE	2,1		1,0	- 1,1	- 52,4 %	
	CP	2,1		1,0	- 1,1	- 52,4 %	
Total programme 109	AE	12 038,9		13 893,6	12 476,4	+ 437,5	+ 3,6 %
	CP	12 038,9		13 893,6	12 476,4	+ 437,5	+ 3,6 %

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

Les crédits de l'action 01 « Aides personnelles », c'est-à-dire 99,9 % des crédits du programme 109, correspondent à une subvention équilibrant les charges et les recettes prévisionnelles du fonds national d'aide à la pierre (FNAP).

L'exécution de ce programme en 2020 a été marquée par les conséquences de la crise sanitaire, qui a eu un effet double sur les dépenses d'aide au logement, accroissant d'une part les besoins et empêchant d'autre part la mise en œuvre de la réforme de « contemporanéisation » qui, en ajustant le montant de l'aide aux revenus perçus au cours des mois précédents de l'année, devait apporter des économies importantes en période de croissance économique (voir *infra*).

C'est pourquoi le programme 109 fait l'objet, au titre de l'année 2020, d'une **demande d'ouverture de crédits de 1 854,7 millions d'euros** dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, déposé le 4 novembre 2020.

En conséquence, **les crédits demandés pour 2021, s'ils sont supérieurs de 437,5 millions d'euros à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2020, sont inférieurs de 1 417,2 millions d'euros à ceux qui devraient être consommés en 2020.**

<sup>1</sup> Le dispositif est en extinction, étant remplacé par le dispositif VISALE, qui est entièrement financé par Action Logement.

### Un effet de périmètre mineur

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, l'Assemblée nationale a **adopté un amendement**, présenté par le Gouvernement et qui n'a pas pu être examiné par la commission des finances, qui **augmente de 2,9 millions d'euros**, soit 0,02 %, les crédits du programme 109.

En effet, l'article 24 du présent projet de loi de finances, en conséquence de la réforme de la taxe d'habitation, accroît le plafond d'affectation à la Société du Grand Paris (SGP) de la taxe annuelle sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France et **diminue en conséquence**, à hauteur de 47 millions d'euros dans le texte initial du projet de loi de finances, **la part de cette taxe affectée au fonds national d'aide au logement**.

Le projet de loi de finances, dans son texte initial, prévoit bien la compensation de cette mesure à l'intérieur de la subvention d'équilibre au FNAL financée par l'action 01 du présent programme. Toutefois, une estimation plus précise des besoins de compensation a conduit l'Assemblée à **augmenter de 2,9 millions d'euros supplémentaires** le plafond d'affectation à la SGP du produit de la taxe précitée, ce qui l'a conduite à augmenter du même montant la subvention d'équilibre au FNAL<sup>1</sup>.

Source : commission des finances du Sénat

### **B. LA CRISE A EMPÊCHÉ LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT CONTEMPORAIN DES AIDES AU LOGEMENT ET DEVRAIT RÉDUIRE LES ÉCONOMIES QUI EN ÉTAIENT ATTENDUES**

D'après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, les **ouvertures de crédits** sur le programme 109 dans le quatrième projet de loi de finances rectificative, d'un montant de 1,9 milliard d'euros, sont dues :

- pour **1,2 milliard d'euros au report à 2021 de la réforme du mode de versement** ;

- pour le reliquat : d'une part à un produit moins élevé de la **contribution des employeurs** au fonds national d'aide au logement (FNAL), d'autre part à l'augmentation des **dépenses d'aide au logement** liée à la conjoncture économique et sociale.

Selon le ministère du logement, **les économies attendues de la mise en œuvre de la réforme du mode de versement des APL** seraient en 2021 de **750 millions d'euros**, contre 1,2 milliard d'euros attendus en année pleine avant la crise. Cette estimation est susceptible de révision en fonction de l'évolution de la crise sanitaire et de son impact sur les besoins en aides au logement.

---

<sup>1</sup> Ces mouvements de crédits sont présentés plus en détail par le rapporteur général dans le commentaire de l'article 24 fait dans le tome 2 du rapport général sur le projet de loi de finances, fait au nom de la commission des finances.

Pour mémoire, la réforme du mode de versement des APL a pour objectif d'**automatiser l'adaptation du montant des APL aux évolutions du revenu des bénéficiaires** au cours des mois précédentes, alors qu'elles dépendent aujourd'hui des revenus perçus au cours de l'année N-2.

**Une économie est attendue en période normale** parce que, d'une part, les revenus ont tendance à croître avec le temps et que, d'autre part, les bénéficiaires peuvent d'ores et déjà demander l'adaptation des aides à leurs revenus, ce qu'ils font plus souvent lorsque leurs revenus ont baissé. En période de crise, les économies liées directement à cette réforme sont moindres, car les salaires n'augmentent plus, voire diminuent.

**Le rapporteur spécial partage l'objectif de cette réforme** d'adapter le montant des aides aux revenus perçus par les locataires au cours des mois précédents et aux revenus perçus deux ans auparavant. Il alertait toutefois déjà l'an dernier sur le **risque élevé d'incompréhension** de la part des bénéficiaires.

Cette difficulté est certainement plus grande encore en période de crise. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la réforme, après un premier report pour des raisons techniques du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 1<sup>er</sup> avril<sup>1</sup>, n'a finalement pas été mise en œuvre en 2020. Il aurait été difficile aux services des caisses d'allocations familiales (CAF) de répondre, alors que beaucoup de services publics étaient fermés en raison du confinement, aux inévitables questions des bénéficiaires qui auraient vu le niveau de leur aide diminuer.

Une autre raison du report de la réforme est la mobilisation des services des CAF et de la mutualité sociale agricole (MSA) pour assurer le paiement d'aides sociales d'urgence et, plus généralement, le choix du Gouvernement de reporter toutes les réformes d'ampleur dont l'entrée en vigueur était prévue au cours du printemps.

**Tout en constatant le coût induit sur le budget du programme 109, le rapporteur spécial comprend le report de cette réforme qui, survenant en plein confinement, aurait suscité une incompréhension légitime.**

---

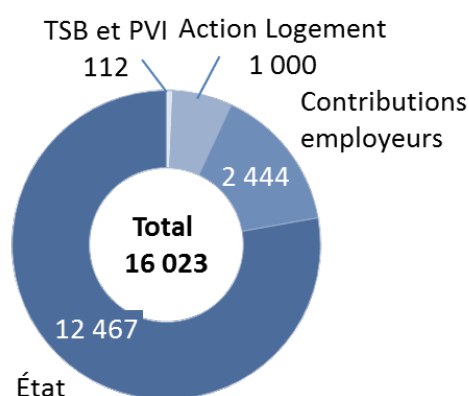
<sup>1</sup> Le chantier informatique a nécessité une refonte totale du système d'information de la Caisse nationale d'assurances familiales qui structure le versement d'aides (APL, prestation familiale, minima sociaux) pour plus de 15 millions de ménages, ainsi que la mise en œuvre d'un dispositif industrialisé de mise à disposition des ressources issues de la déclaration sociale nominative (DSN) et du prélèvement à la source auprès des caisses.

### C. UNE NOUVELLE FOIS, ACTION LOGEMENT EST APPELÉ POUR CONTRIBUER AU FINANCEMENT DES AIDES AU LOGEMENT

Le fonds national d'aide au logement (FNAL) est chargé de **centraliser les financements apportés par plusieurs organismes**, dont la contribution d'équilibre issue du programme 109, afin de compenser aux administrations de sécurité sociale le coût du versement des aides au logement.

#### Ressources prévisionnelles du FNAL en 2021

(en millions d'euros)



TSB : taxe sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux, locaux de stockage et surfaces de stationnement en Île-de-France. PVI : surtaxe sur les plus-values immobilières.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

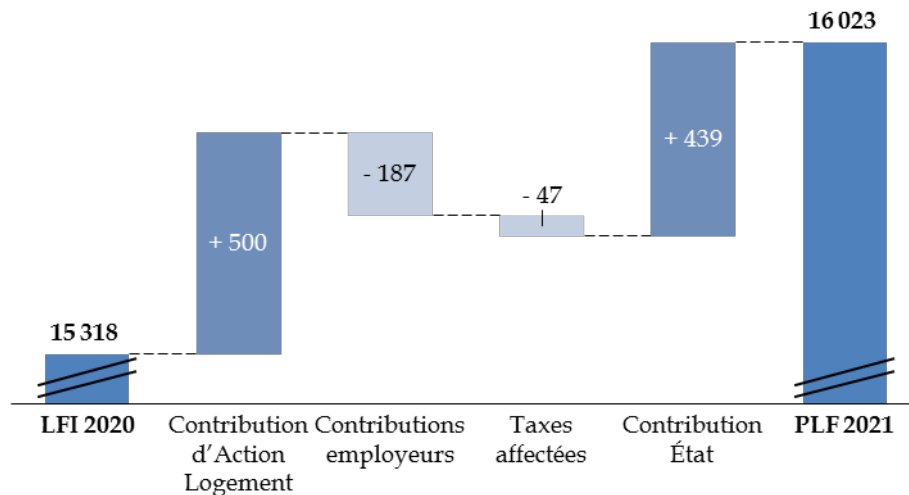
Ses ressources consistent d'abord en **contributions des employeurs** (cotisation sur les salaires au taux de 0,1 % ou 0,5 %, selon la taille de l'entreprise<sup>1</sup>), par des **taxes affectées** (principalement la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France, dont une part est également affectée à la Société du Grand Paris), l'État versant une **subvention d'équilibre** qui en constitue la plus grande part.

Une **contribution du groupe Action Logement**, prévu par l'article 47 du présent projet de loi de finances, s'ajoute à ces financements traditionnels, pour un montant de 1 milliard d'euros cette année, après un versement de 500 millions d'euros l'an dernier.

<sup>1</sup> [Articles L. 813-4 et suivants](#) du code de la construction et de l'habitation.

## Évolution des ressources du FNAL entre la LFI 2020 et le PLF 2021

(en millions d'euros)



Note : la contribution d'Action Logement étant de 1 milliard d'euros en 2021, contre 500 millions d'euros en 2020, elle contribue pour + 500 millions d'euros à l'augmentation des ressources du FNAL en 2021.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

**Le rapporteur spécial s'étonne à ce sujet que l'article 47 ne soit pas rattaché à la mission « Cohésion des territoires »,** alors que l'article 75 du projet de loi de finances pour 2020, qui avait le même objet, lui était rattaché.

Si aucune règle de procédure précise n'impose le rattachement d'un article à une mission budgétaire dans la structure du projet de loi de finances, l'impact de cet article sur les besoins en crédits budgétaires du programme 109 est manifeste, puisque la contribution d'Action Logement au FNAL, à hauteur de 1 milliard, d'euros réduit d'autant le montant de la subvention d'équilibre que doit verser le programme 109. **Il aurait donc été préférable, pour la bonne compréhension des débats et afin de mieux éclairer les votes du Parlement, que cet article soit discuté en même temps que les crédits de la mission.**

Sur le fond, le Gouvernement, afin de diminuer la subvention d'équilibre du FNAL, se repose une nouvelle fois en 2021 sur une **contribution du groupe Action Logement**, fixée à 1 milliard d'euros, contre 500 millions en loi de finances pour 2020.

Le rapporteur spécial constate qu'une nouvelle fois, **un prélèvement est imposé de manière soudaine** sur le groupe Action Logement, en dehors de toute concertation. Si la situation financière du groupe semble permettre, à court terme, au groupe de supporter ce prélèvement, **il craint que cette solution de facilité soit reprise d'année en année.**

Par ailleurs, c'est une **charge pérenne** sur Action Logement que propose **l'article 24 du projet de loi de finances**. Cet article supprime en effet la compensation instaurée par la loi de finances pour 2019 suite au relèvement de vingt à cinquante salariés du seuil à partir duquel une entreprise est soumise au paiement de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Pour mémoire, ce seuil avait été relevé par la loi PACTE<sup>1</sup> et son coût avait été estimé à 290 millions d'euros, ramené à 238 millions d'euros par l'article premier du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, en cours d'examen.

**Le rapporteur spécial s'oppose à la suppression de cette compensation** aussi bien parce que c'est une **conséquence directe de la loi PACTE** que parce que, étant pérenne et non liée à la situation financière d'Action Logement, **cette mesure pèserait durablement sur les comptes du groupe**.

Enfin, **il se réjouit que le Gouvernement ait renoncé à demander une habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer Action Logement**.

S'il est légitime, trois ans après la mise en place de la nouvelle organisation d'Action Logement, de s'interroger sur sa mise en œuvre et sur l'efficacité de sa gouvernance comme de ses missions, aucune urgence ne justifie le recours à la procédure de l'ordonnance. Le rôle majeur joué par le groupe Action Logement dans le financement du logement social et l'importance de ses ressources comme de son patrimoine exigent qu'une éventuelle réforme fasse l'objet d'une concertation apaisée avant que, le cas échéant, le Parlement soit saisi d'un texte législatif.

Le rapporteur spécial souligne en particulier que **toute réforme devrait préserver la capacité d'Action Logement** d'une part à **continuer à construire de nouveaux logements, d'autre part à honorer ses engagements** dans des politiques publiques de premier plan comme celle de **renouvellement urbain** (voir *infra*, programme 147 « Politique de la ville »).

### **III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »**

Le **programme 135** porte des crédits consacrés à des **actions liées à la construction et l'habitat**. La dépense de l'État consacrée à ces politiques pour les finances de l'État passe toutefois principalement par les dépenses fiscales, les fonds de concours et l'action d'opérateurs bénéficiant du produit de taxes affectées.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Les crédits budgétaires relevant du programme 135 sont de **528,4 millions d'euros en autorisations d'engagement**, en hausse de 183,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (+ 53,2 %) et de **528,4 millions d'euros également en crédits de paiement**, en hausse de 181,9 millions d'euros (+ 52,5 %).

### Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2020	PLFR-4 <sup>1</sup>	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (volume)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)	FDC et ADP attendus en 2021
01 - Construction locative et amélioration du parc	AE	17,0		19,0	+ 2,0	+ 11,8 %	452,0
	CP	14,0		19,0	+ 5,0	+ 35,7 %	452,0
02 - Soutien à l'accession à la propriété	AE	4,0		4,1	+ 0,1	+ 1,2 %	0,0
	CP	4,0		4,1	+ 0,1	+ 1,2 %	0,0
03 - Lutte contre l'habitat indigne	AE	15,5		15,5	0,0	0,0 %	0,0
	CP	20,5		19,2	- 1,3	- 6,2 %	0,0
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	227,6		218,4	- 9,2	- 4,0 %	0,0
	CP	227,6		218,4	- 9,2	- 4,0 %	0,0
05 - Soutien	AE	21,7		26,1	+ 4,4	+ 20,3 %	0,0
	CP	21,9		25,2	+ 3,3	+ 15,2 %	0,0
07 - Urbanisme et aménagement	AE	59,1		245,3	+ 186,2	+ 315,1 %	0,0
	CP	58,5		242,5	+ 183,9	+ 314,3 %	0,0
<b>Total programme 135</b>	AE	<b>344,9</b>	<b>335,9</b>	<b>528,4</b>	<b>+ 183,5</b>	<b>+ 53,2 %</b>	<b>452,0</b>
	CP	<b>346,5</b>	<b>327,4</b>	<b>528,4</b>	<b>+ 181,9</b>	<b>+ 52,5 %</b>	<b>452,0</b>

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

Cette hausse est toutefois due dans son intégralité à des **effets de périmètre**, conduisant à intégrer dans les crédits de l'action 07 une **dotation aux établissements publics fonciers (EPF)**, aux établissements publics fonciers d'aménagement (EPFA), aux agences des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique et enfin aux établissements publics fonciers locaux (EPFL), en compensation à la réduction du produit de taxe spéciale d'équipement (TSE) qui est actuellement affecté à ces établissements.

Cette dotation assure une compensation, d'une part, à hauteur de **131,1 millions d'euros**, des effets de la **disparition progressive de la taxe d'habitation** sur la part de TSE assise sur la taxe d'habitation des résidences principales, et, d'autre part, à hauteur de **50 millions d'euros**, des

<sup>1</sup> D'après le quatrième projet de loi de finances rectificative, les annulations de crédits sur le programme 135, à hauteur de 9,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,1 millions d'euros en crédits de paiement, correspondent à des crédits mis en réserve et non consommés.

conséquences de la **modification des paramètres d'évaluation de l'assiette foncière des établissements industriels** sur la part de TSE adossée à la contribution foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP).

Les augmentations et diminutions de crédits affectant les actions menées, hors effet de périmètre, seront détaillées *infra*.

Les actions 04 et 07 rassemblent 87,2 % des crédits du programme.

L'**action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »** porte 41,3 % des crédits de paiement du programme 135, correspondant principalement aux crédits budgétaires destinés à l'**Agence nationale de l'habitat** (ANAH) pour la rénovation thermique des logements privés à hauteur de 170 millions d'euros, stables par rapport à 2020, et au **contentieux de l'habitat** (mise en œuvre du droit au logement opposable ou DALO, recours de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat) à hauteur de 36 millions d'euros.

L'**action 07 « Urbanisme et aménagement »** finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement. Ses crédits supportent la quasi-totalité des hausses de crédit du programme, car les dotations budgétaires de compensation de la réforme de la taxe d'habitation sont imputées sur cette action. Ses crédits sont ainsi de 245 millions d'euros en autorisations d'engagement et 242,5 millions d'euros en crédits de paiement, contre 61,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 61,3 millions d'euros seulement dans le projet de loi de finances pour 2020.

S'agissant des autres actions, l'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte en loi de finances initiale des crédits budgétaires destinés à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage mais accueille surtout, en exécution, des **fonds de concours** d'un montant estimé à 452 millions d'euros, reversés au **fonds national des aides à la pierre** (FNAP).

L'**action 02 « Soutien à l'accession à la propriété »** comprend des **commissions de gestion** versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS), car cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extra-budgétaires.

L'**action 03 « Lutte contre l'habitat indigne »** retrace certaines dépenses prises en charge directement par l'État, cette politique étant mise en œuvre à titre principal par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

L'**action 05 « Soutien »** regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la formation des personnels.



Enfin l'**action 08 « Grand Paris »** est toujours présente dans la maquette budgétaire, mais ne présente plus de crédits depuis plusieurs années en loi de finances initiale.

#### **A. LE PLAN DE RELANCE MET L'ACCENT SUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE**

Le **plan de relance** consacre **6,3 milliards d'euros** d'autorisations d'engagement<sup>1</sup> à la **rénovation énergétique**, dont 3,7 milliards d'euros pour les bâtiments publics, 2 milliards d'euros pour les logements privés, 0,5 milliard d'euros pour les logements sociaux (voir *infra*), 0,1 milliard d'euros pour les très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME).

Ces autorisations d'engagement ont vocation à être consommées en 2021 et 2022, conformément à l'esprit du plan de relance.

##### **1. La prime de transition énergétique (MaPrimeRénov), mieux ciblée que le CITE, a un coût comparable**

L'enveloppe de 2 milliards d'euros, dont 915 millions d'euros de crédits de paiement en 2021, destinée à la **rénovation énergétique des logements privés** correspond à la prime de transition écologique « MaPrimeRénov » et à d'autres dispositifs gérés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Cet organisme est rattaché au programme 135 en tant qu'opérateur, mais il ne reçoit que des crédits de 170 millions d'euros dans le cadre de ce programme. La majeure partie de ses financements provient soit de ressources affectées (notamment le produit des ventes de quotas carbone à hauteur de 420 millions d'euros), soit de crédits budgétaires attribués à la prime de transition écologique par le programme 174 « Écologie, climat et après-mine » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » et, à partir de 2021, par le programme 362 « Écologie » de la nouvelle mission « Plan de relance ».

**L'augmentation des crédits est liée à l'élargissement des conditions d'accès à la prime**, à laquelle auront désormais accès tous les ménages, même aisés, selon des conditions dépendant de leur niveau de revenu, ainsi que les bailleurs et les copropriétés. **Le rapporteur spécial souligne l'intérêt d'en accorder également le bénéfice aux voyageurs** : c'est en effet la qualité de **résidence principale**, et non le régime de propriété, qui devrait déterminer l'éligibilité à une prime favorisant la rénovation

---

<sup>1</sup> Action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

énergétique. L'ANAH a indiqué au rapporteur spécial que cet élargissement était à l'étude.

En outre, une **aide à la maîtrise d'ouvrage** est prévue, mais elle est limitée à 150 euros, montant qui paraît **bien insuffisant** alors que peu de ménages sont capables d'évaluer réellement les devis ou de contrôler la qualité des travaux conduits.

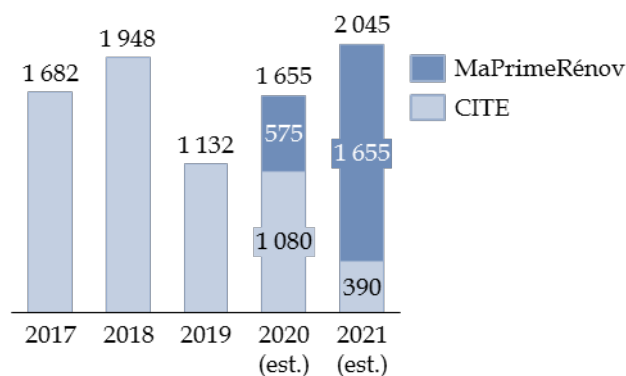
Malgré ces réserves, **le rapporteur spécial apprécie le soutien ainsi apporté à la prime de transition énergétique**, qui apporte un co-financement aux particuliers menant les travaux plus rapidement que le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en voie d'extinction, **selon des modalités mieux centrées sur les travaux de rénovation énergétique les plus efficaces**.

Il fait toutefois observer que **l'accent mis par le Gouvernement sur les moyens financiers nouveaux** mis à disposition de MaPrimeRénov constitue en fait un **retour au volume financier consacré au CITE dans les années 2017-2018**.

Le montant consacré à cette prime devrait en effet être de l'ordre de 575 millions d'euros en 2020<sup>1</sup> et, en 2021, MaPrimeRénov disposerait de 740 millions d'euros sur le programme 174 et de 915 millions d'euros sur la mission « Plan de relance », soit 1 655 millions d'euros au total, à comparer avec le coût du CITE, qui était de l'ordre de 1,7 à 2 milliards d'euros.

### Coût du CITE et crédits budgétaires de MaPrimeRénov

(en millions d'euros)



Source : calculs commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

<sup>1</sup> La dotation initiale de 390 millions d'euros a été augmentée de 100 millions d'euros de crédits supplémentaires par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 et 85 millions d'euros ont été transférés par décret<sup>1</sup> depuis le programme 135.

Les montants ainsi calculés sont sujets à des variations importantes en fonction de la demande, mais aussi des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de la prime.

## **2. L'année 2020 a vu une nouvelle phase de régulation des crédits de la rénovation énergétique des logements privés**

La période de confinement a considérablement **ralenti le traitement des dossiers** reçus depuis janvier. Selon les indications données au rapporteur spécial, le stock de dossiers en attente a été résorbé au cours de l'été, mais **d'importants dysfonctionnements ont affecté ensuite le paiement des primes**, affectant non seulement les ménages bénéficiaires, mais aussi les entreprises qui intègrent parfois le montant de la prime dans leur offre. Ces difficultés seraient résolues à la mi-novembre, ce qui laisse espérer un paiement plus rapide des primes dans les dernières semaines de l'année.

Or **la demande a fortement augmenté en 2020** selon l'ANAH, qui a indiqué au rapporteur spécial avoir reçu 145 000 dossiers à la mi-novembre.

Le secteur a même connu une **surchauffe temporaire** à la fin du printemps, avec la multiplication d'offres pour **l'isolation thermique par l'extérieur (ITE)**. La presse s'est fait l'écho d'opérations qui n'étaient pas réalisées dans les règles de l'art.

Le Gouvernement a alors mis un terme à cette surchauffe par un arrêté publié le 14 juillet<sup>1</sup>, qui a réduit les montants forfaitaires de prime attribués pour les dépenses d'isolation des murs, en façade ou pignon, par l'extérieur, et limité à 100 m<sup>2</sup> le plafond de surface éligible à l'aide.

**Tout en constatant qu'il était nécessaire de mettre un terme à certains agissements, le rapporteur spécial souligne les effets néfastes d'une politique de « stop and go »** en matière de soutien à la rénovation énergétique. Alors que l'emballement était dû à une minorité de cas dans lesquels les travaux n'avaient pas été conduits de manière correcte, **c'est l'ensemble de la filière qui a été affectée par une chute brutale d'activité** causée par la diminution du nombre des dossiers éligibles.

**Le rapporteur spécial considère que c'est par le renforcement des contrôles**, et non par des changements fréquents de réglementation, qu'il convient de garantir la qualité des travaux. L'ANAH lui a indiqué que c'est également l'objectif qu'elle poursuivait.

---

<sup>1</sup> [Arrêté du 13 juillet 2020](#) modifiant l'arrêté du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique.

## **B. LES DISPOSITIFS OUVERTS SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE » NE SERONT PAS SUFFISANTS POUR RELANCER LA CONSTRUCTION DANS LES TERRITOIRES**

Deux dispositifs en faveur de la construction sont créés au sein de l'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ». L'un comme l'autre auraient pu être financés sur les crédits du programme 135, ce qui là encore aurait assuré une meilleure lisibilité aux politiques suivies.

### **1. Des crédits de 300 millions d'euros sont consacrés à la réhabilitation des friches**

Le plan de relance comprend un **fonds de 300 millions d'euros** en faveur d'opérations de **réhabilitation des friches urbaines et industrielles**, ainsi que du **foncier déjà artificialisé**.

L'instruction des subventions relèvera des services déconcentrés. L'objectif fixé est de réhabiliter environ 900 hectares de friches sur près de 230 sites.

Un appel à projets a d'ores et déjà été lancé le 5 novembre 2020 par l'Agence de la transition écologique (ADEME)<sup>1</sup>, dans le cadre des appels projets « Reconversion des friches polluées » que lance régulièrement l'Agence.

La réhabilitation des friches, notamment polluées, est une opération difficile mais indispensable pour permettre la reconversion d'un site et son intégration dans le tissu urbain.

Il convient toutefois de signaler le **risque que peut faire porter sur de telles opérations leur financement dans le cadre de la mission « Plan de relance »**. Comme cela a été signalé au rapporteur spécial au cours des auditions qu'il a menées, il s'agit d'opérations complexes et difficiles à monter. Il y a donc un risque que les crédits soient engagés plus rapidement sur d'autres opérations du même programme budgétaire. Le Gouvernement a en effet fait de l'engagement rapide des crédits une priorité de ce plan, encourageant de fait les porteurs de projets à accélérer la mise en œuvre des opérations.

**Une enveloppe budgétaire sur le programme 135 aurait probablement présenté une meilleure visibilité** pour les services gestionnaires. La mission « Plan de relance » participe ainsi à l'**émiettement des dépenses de l'État consacrées à l'urbanisme et à la construction**, déjà réparties entre le programme 135 (528,4 millions d'euros de crédits de

---

<sup>1</sup> ADEME, [Travaux de dépollution pour la reconversion de friches](#).

paiement), les taxes affectées aux opérateurs (957,8 millions d'euros<sup>1</sup>) et surtout les dépenses fiscales (9,5 milliards d'euros<sup>2</sup>).

## **2. L'aide aux « maires densificateurs » (350 millions d'euros) apporte une aide appréciable mais mal calibrée...**

Un dispositif d'abord qualifié d'aides aux « maires densificateurs », qui a finalement reçu le nom d'**aide à la relance de la construction durable**, est doté de 350 millions d'euros sur deux ans, soit 175 millions d'euros par an.

Il s'agit d'une **aide apportée en fin d'année aux communes** qui, sur une période de douze mois allant du 1<sup>er</sup> septembre de l'année précédente au 31 août de l'année en cours, **ont accordé des permis de construire dont la densité dépasse un certain seuil**.

Les communes sont classées en **cinq catégories** présentant des caractéristiques homogènes de densité de population et de bâti, de population et d'état du parc de logement<sup>3</sup>. Un **seuil de densité** est associé à chacune de ces catégories de communes, à partir de la densité moyenne constatée des programmes de logements autorisés en 2019 sur les communes de la catégorie majorée d'un même coefficient. Ce seuil de densité varie de 0,5 en catégorie 5 à 2,2 en catégorie 1.

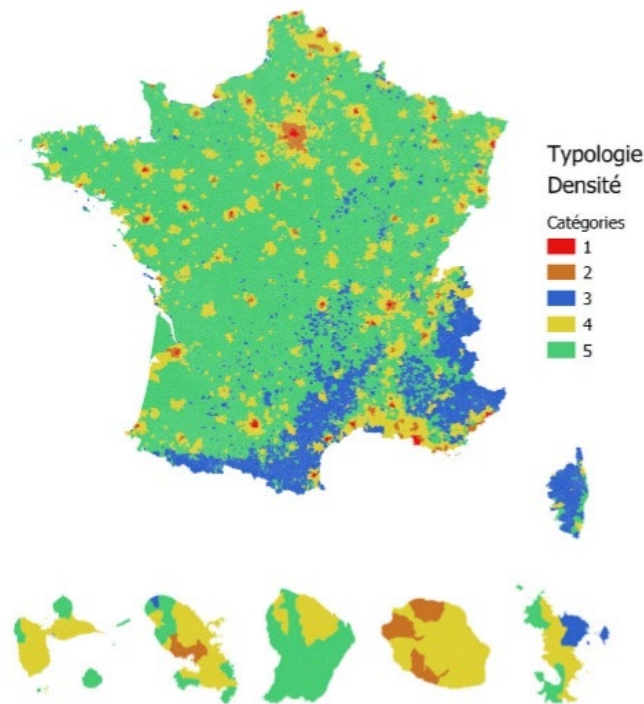
---

<sup>1</sup> Source : calculs commission des finances, taxes affectées à des opérateurs rattachés au programme 135, fichier contenant la liste des dépenses fiscales, annexe « Voies et moyens », tome 1, au projet de loi de finances pour 2021.

<sup>2</sup> Source : calculs commission des finances, dépenses fiscales rattachées au programme 135, fichier contenant la liste des dépenses fiscales, annexe « Voies et moyens », tome 2, au projet de loi de finances pour 2021.

<sup>3</sup> Une carte présente sur le site du ministère de l'écologie permet de savoir à quelle zone appartient chaque commune : <https://www.ecologie.gouv.fr/aide-relance-construction-durable>

### Classement des communes en cinq zones de densité



Source : Ministère chargé du logement<sup>1</sup>

Les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au regard des obligations de construction de logement social sont exclues du dispositif. Par ailleurs, les opérations de construction neuve sur terrains nus dans les communes situées en zone C du zonage du dispositif d'investissement locatif ne sont pas éligibles à l'aide : dans ces communes, l'aide ne serait donc disponible que pour des opérations de densification de parcelles existantes.

Selon les éléments obtenus par le rapporteur spécial, les opérations de démolition-reconstruction sont éligibles à l'aide, qui serait même majorée de 20 % pour les communes signataires d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT).

Le **montant de l'aide** serait, selon le Gouvernement, d'**environ 100 euros par mètre carré de surface nouvelle dépassant le seuil de densité**. Ce montant est toutefois estimatif, car il sera fixé *a posteriori* de manière à ce que le coût de l'aide ne dépasse pas l'enveloppe annuelle de 175 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Ministère chargé du logement, [Aide à la relance de la construction durable](#).

### Deux exemples d'aide

1) **Commune appartenant à la catégorie 2** (forte densité) pour laquelle le seuil de densité déclenchant le bénéfice de l'aide est fixé à 1,5.

Pour un **programme de démolition-reconstruction** de 104 logements, soit 4 712 m<sup>2</sup>, créés sur un terrain de 1 964 m<sup>2</sup>, la densité calculée est de 2,4 (supérieure au seuil de densité de 1,5). Le nombre de mètres carrés créés au-delà du seuil est égal à  $4\,712 - 1,5 \times 1\,964 = 1\,766$  m<sup>2</sup>. **L'aide est de 176 600 €.**

2) **Commune appartenant à la catégorie 5** (faible densité) pour laquelle le seuil de densité déclenchant le bénéfice de l'aide est fixé à 0,5.

Pour un **programme en extension de 10 logements**, avec 645 m<sup>2</sup> de logements créés pour une surface totale de logements après travaux de 932 m<sup>2</sup> sur un terrain de 1 544 m<sup>2</sup>, la densité est de 0,60, supérieure au seuil de densité de 0,5. Le nombre de mètres carrés de logements créés au-delà du seuil est égal à  $932 - 0,5 \times 1\,544$ , soit 160 m<sup>2</sup>. **L'aide est de 16 000 €.**

*Source : ministère chargé du logement*

Par rapport à l'ancien dispositif de l'aide aux maires bâtisseurs (voir encadré), supprimé en cours de gestion en 2017, la nouvelle aide dispose d'un **budget beaucoup plus élevé** (175 millions d'euros par an contre 40 millions d'euros environ) et vise **l'ensemble du territoire**, même si l'exclusion des constructions neuves sur terrain nu en zone C devrait en limiter fortement l'utilisation dans les communes peu denses.

**Le rapporteur spécial souligne toutefois que tout système de zonage présente des effets de seuil** qui en rendent l'application parfois difficilement compréhensible. La **détermination a posteriori du niveau de l'aide** réduit également la lisibilité du dispositif pour les élus, même si la volonté d'en maîtriser le budget peut être comprise.

Or, dans les zones les plus denses, les seuils maximaux fixés par les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont souvent atteints : la marge de manœuvre des communes est donc réduite pour densifier encore. L'aide bénéficierait plutôt, dans ces zones, aux programmes de démolition-reconstruction.

**Le rapporteur spécial regrette surtout que l'aide non seulement ne prenne pas en compte la capacité financière des communes**, mais exclue les communes carencées, infligeant à celles-ci en quelque sorte une « double peine ».

Il considère que **l'aide devrait prendre en compte le potentiel fiscal des communes et demeurer accessible aux communes faisant l'objet d'un arrêté de carence lorsqu'elles ont signé un contrat de mixité sociale.**

### L'aide aux maires bâtisseurs

Mise en place par décret<sup>1</sup> en 2015, l'aide aux « maires bâtisseurs » avait pour but d'**encourager les communes** qui engagent une **politique volontariste de développement de l'offre de logements** et de les aider à financer les équipements nécessaires à l'accueil des populations nouvelles.

Cette aide était réservée aux communes respectant trois critères cumulatifs :

- **une situation géographique dans les zones denses** (zones A, A bis et B1 des aides à l'investissement locatif) ;
- **un potentiel financier par habitant inférieur à un plafond** ;
- **l'absence d'arrêté de carence** au titre du non-respect des règles de construction de logement social prévues par l'article 55 de la loi SRU<sup>2</sup>.

Les communes éligibles se voyaient attribuer une aide forfaitaire de l'ordre de 2 000 euros pour chaque logement autorisé au-delà d'un seuil de construction défini en pourcentage du parc de logements existants.

**L'aide n'a été attribuée que pendant deux ans.** Elle a bénéficié à 468 communes en 2015 et 532 communes en 2016, pour un **montant total engagé de 33,8 millions d'euros la première année et 45,2 millions d'euros la seconde année.** L'aide moyenne, qui était de 2 100 euros par logement en 2015, a été abaissée à 1 320 euros par logement en 2016. Le montant de l'aide faisait déjà l'objet d'un mécanisme d'ajustement visant à permettre de rester dans l'enveloppe globale fixée annuellement pour le dispositif, tout en tenant compte du nombre de logements autorisés.

Le dispositif a été supprimé en cours de gestion 2017, alors que des crédits avaient été prévus en loi de finances initiale.

*Source : commission des finances du Sénat*

### 3. ... qui ne suffira pas à rétablir le lien entre l'activité de construction locale et les recettes des communes

Aussi appréciable soit-elle, **l'aide aux « maires densificateurs »**, instituée pour une durée limitée à deux ans, **ne constitue pas une solution à l'enjeu beaucoup plus durable** des incitations que reçoivent les collectivités locales à construire.

**La réforme de la fiscalité locale et des impôts de production**, mise en œuvre par la loi de finances pour 2020 et le présent projet de loi de finances, **réduit fortement les incitations des collectivités locales à construire**, puisque les communes ne percevront plus le produit de la taxe d'habitation.

<sup>1</sup> [Décret n° 2015-734 du 24 juin 2015](#) portant création d'un dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logements.

<sup>2</sup> Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, codifié aux [articles L. 302-5 et suivants](#) du code de la construction et de l'habitation.



Si elles reçoivent, en compensation, une part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) actuellement perçue par les départements, il faut souligner que les logements sociaux bénéficient d'une exonération de TFPB pendant 25 ans, voire 30 ans s'ils respectent des critères environnementaux. Il en est de même, sur une durée de 20 ans, des logements locatifs intermédiaires nouvellement construits.

Enfin, la réforme des impôts de production réduit le montant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour leurs établissements industriels, amoindrissant là encore les revenus que la commune peut recevoir de la construction sur son territoire.

**Le rapporteur spécial s'inquiète fortement des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la construction de logements sociaux et intermédiaires** dans les communes. Il constate que **cette réforme rendra plus difficile encore l'atteinte par celles-ci des objectifs SRU<sup>1</sup>.**

***C. APRÈS LE « TROU D'AIR » DU PRINTEMPS 2020, LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION RISQUE DE FAIRE FACE À UN NOUVEAU CREUX D'ACTIVITÉ EN 2021***

Les organismes auditionnés par le rapporteur spécial lui ont indiqué que **le secteur, après l'arrêt dû au premier confinement, est reparti rapidement au cours de l'été.**

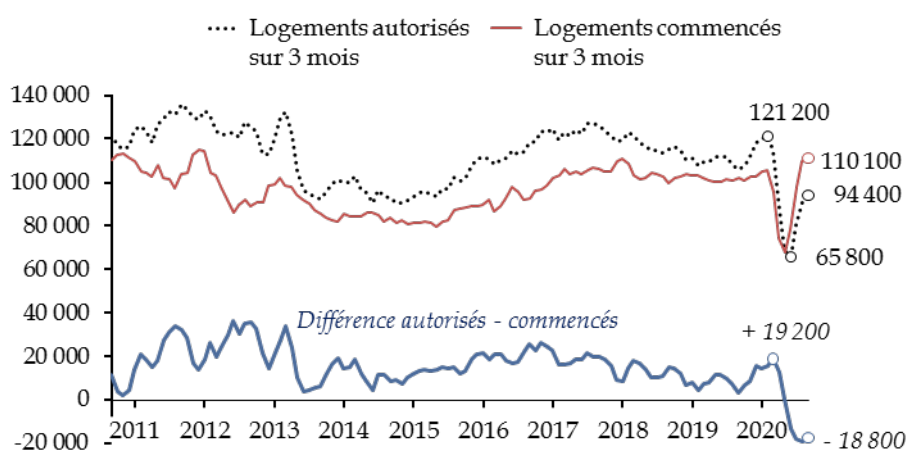
**Les octrois de permis de construire, en revanche, ont repris plus lentement**, au point qu'une situation exceptionnelle est en effet apparue : le nombre de logements autorisés est actuellement inférieur au nombre de logements commencés. Cette situation inquiète les professionnels pour la poursuite de leur activité en 2021.

---

<sup>1</sup> Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

## Nombre de logements autorisés et commencés, cumulés sur trois mois

(en nombre de logements)



Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO). Lecture : alors que le nombre de logements autorisés sur trois mois glissants était supérieur de 19 200 au nombre de logements commencés au mois de mars 2020, il était inférieur de 18 800 au mois d'août.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données SDES, Sit@del2, estimations à fin septembre 2019

La ministre a reconnu les **difficultés de la construction neuve** en 2020, constatant que le secteur connaîtrait probablement **50 000 autorisations de moins** et **35 000 mises en chantier de moins** que prévu<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les contraintes sanitaires sont à l'origine de **surcoûts**, estimés à 5 à 15 % au début et sans doute moins aujourd'hui. Ils pèsent toutefois sur les marges réduites du secteur.

Selon les organisations professionnelles entendues par le rapporteur spécial, **l'emploi permanent a dans l'ensemble été préservé**, grâce notamment aux mesures de soutien mises en œuvre au printemps, telles que le financement du chômage partiel et les prêts garantis par l'État, qui pèseront toutefois sur les charges des entreprises lorsqu'il faudra les rembourser. En revanche, de nombreux intérimaires ont vu leur contrat non renouvelé au plus fort de la crise.

Les professionnels mettent également en cause des mesures antérieures à la crise, telles que la restriction des conditions d'accès au prêt à taux zéro (PTZ), et demandent que le dispositif « Pinel » d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire soit d'ores et déjà prolongé au-delà de la fin 2021, afin de donner une visibilité aux programmes qui se monteront d'ici-là. Enfin, le resserrement des conditions de crédit, avec l'accent mis sur

<sup>1</sup> Batiactu, « [La construction de logements traverse un trou d'air](#) », 15 octobre 2020.

la limitation des charges de remboursement à 33 % des revenus, pèse sur l'accès des jeunes à la propriété.

#### ***D. LE LOGEMENT SOCIAL DEVRAIT PARTICIPER À LA RELANCE MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE PLUS LIMITÉES***

**L'instauration du confinement**, au printemps, a **contraint les bailleurs sociaux à s'organiser en urgence**. Des problèmes concrets, tels que l'organisation des travaux d'entretien ou la signature des garanties par les collectivités territoriales, ont dû trouver des solutions nouvelles, ainsi que la fermeture des chantiers et la réouverture lors du retour partiel à la normale.

La **Caisse des dépôts** a également joué son rôle de soutien au secteur en activant une **ligne de trésorerie** de 2 milliards d'euros, qui a finalement été peu utilisée.

**Un moratoire général sur le paiement des loyers n'est pas apparu nécessaire**, les mesures de soutien aux ménages, en particulier avec le financement du chômage partiel, ayant permis de préserver le revenu de la plupart des ménages. Les organismes ont également mis en place, lorsque c'était nécessaire, des mesures d'étalement du paiement des loyers. Des retards de paiement sont apparus, mais partiellement dus à des raisons techniques, telles que la fermeture des bureaux de Poste. Selon les estimations de l'USH, les retards de paiement représentent actuellement environ 100 millions d'euros, sur 25 milliards d'euros de quittances.

#### **1. Le logement social et intermédiaire devrait être un moteur du plan de relance**

Lors de la crise de 2009-2010, le secteur du logement social avait joué un rôle d'amortisseur important, reprenant notamment des projets privés en vente future en l'état d'achèvement (VEFA). Si les projets privés ne rencontrent pas encore des difficultés justifiant ces interventions sur une grande échelle, il n'en reste pas moins que **le secteur du logement social**, grâce à la relative stabilité que lui donne son mode de financement, **doit être l'un des moteurs de la relance de l'économie**.

À cet égard, le **plan de relance** prévoit de consacrer 500 millions d'euros à la **rénovation thermique des logements sociaux**.

Selon le dossier de presse du plan de relance, **trois types d'opérations sont visées** : la rénovation thermique globale, le déploiement de solutions industrielles pour la rénovation énergétique et la restructuration lourde de logements sociaux existants vétustes et inadaptés.

Le **soutien à la rénovation énergétique** et à la **réhabilitation lourde de logements sociaux** ne peut être que salué, d'autant que l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) a contraint certains bailleurs à réduire leurs dépenses en la matière (voir *infra*).

La principale innovation consiste toutefois dans l'accent mis sur la promotion de l'initiative *Energiesprong*, dont l'objectif est **d'accélérer et de massifier les travaux de rénovation énergétique** tout en réduisant leur coût. Ce procédé, élaboré aux Pays-Bas, repose d'abord sur la mutualisation des commandes de matériaux pour plusieurs projets de rénovation. Puis les travaux utilisent des éléments préfabriqués conçus pour minimiser la consommation énergétique sur le long terme. Les travaux sont menés en quelques jours en site occupé<sup>1</sup>.

Tout en espérant que cette initiative porte ses fruits, **le rapporteur spécial souligne que**, si la rénovation des logements est une priorité, **le parc social comprend une proportion nettement moindre de « passoires thermiques » que le parc privé**, notamment locatif (7 % de logements étiquetés F ou G dans le parc social, contre 18,7 % dans le parc privé<sup>2</sup>).

**L'accent doit également être mis sur l'accroissement du parc des logements sociaux.**

Or selon les prévisions de la Banque des territoires<sup>3</sup>, **la crise sanitaire actuelle entraînerait une baisse de production de logements de 20 % en 2020** par rapport aux objectifs du pacte d'investissement de 2019, soit 20 000 constructions de logements en moins et 25 000 réhabilitations en moins. Les ventes aux personnes physiques et aux sociétés de vente HLM seraient également en baisse de 30 %.

## **2. La réduction de loyer de solidarité réduit les marges de manœuvre des bailleurs sociaux**

Le rapporteur spécial constate que **les discours ne sont pas concordants au sujet de l'impact de la réduction de loyer de solidarité (RLS)**, instaurée par la loi de finances pour 2018 et révisée au printemps 2019.

Pour mémoire, la RLS consiste en une **diminution du loyer dans les logements sociaux**, accompagnée d'une **réduction des aides au logement pour les locataires qui en bénéficient**. Il s'agit donc d'une réduction du coût

---

<sup>1</sup> Plan bâtiment durable, [EnergieSprong : le défi de la rénovation énergétique des logements sociaux à grande échelle](#), 20 février 2017.

<sup>2</sup> Commissariat général au développement durable / Service des données et études statistiques, [Le parc de logements par classe de consommation énergétique](#), document de travail n° 49, 2 septembre 2020.

<sup>3</sup> *Étude Perspectives*, septembre 2020.

du logement social pour le budget de l'État, supportée pour l'essentiel par les bailleurs sociaux.

Constatant de manière générale que la RLS avait représenté un poids plus important qu'il ne l'avait prévu, le Gouvernement a organisé une concertation au début de l'année 2019, à l'issue de laquelle **deux accords ont été signés** : un « pacte productif » avec les bailleurs sociaux et les autres acteurs du secteur et le « plan d'investissement volontaire » d'Action Logement, avec les objectifs suivants :

- **un niveau d'agrément de logement sociaux** de 110 000 agréments annuels sur la période 2020-2022 ;

- **une augmentation de la RLS** à un niveau de 1,3 milliard d'euros, et non 1,5 milliard d'euros comme prévu initialement. Si ces modalités sont fixées en principe dans un décret annuel, un second décret a dû être pris courant 2020 afin de maintenir le coût à 1,3 milliard d'euros, compte tenu de l'augmentation des bénéficiaires des APL résultant de la crise<sup>1</sup>.

Des mesures de compensation aux bailleurs sociaux ont été introduites, dont la suppression de la règle de l'indexation annuelle automatique des forfaits de RLS et des plafonds de ressource d'éligibilité, une diminution de 300 millions d'euros de la contribution des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre pendant la période 2020-2022 (en fait compensée à due concurrence par une contribution du groupe Action Logement) et enfin l'abaissement de la TVA pour les opérations les plus « sociales ».

Aujourd'hui, **l'administration considère que la RLS n'a pas fragilisé le secteur**, faisant observer que le nombre d'organismes en difficulté n'a pas augmenté. La Banque des territoires estime que le secteur conserve une **capacité financière suffisante** pour maintenir à long terme la production de logements sociaux à **100 000 unités par an**, objectif que le rapporteur spécial trouve **peu ambitieux**.

Elle note toutefois que **le nombre de rénovations a diminué en 2019**. L'Union sociale de l'habitat (USH) indique également que **la variable d'ajustement a été les dépenses de maintenance**, réduites afin de limiter l'impact de la RLS sur les bailleurs.

L'étude « Perspectives » de la Banque des territoires, publiée en septembre 2020, rappelle que, en 2018, les bailleurs ont réagi à la diminution de l'autofinancement en réduisant leurs investissements, tandis que le coût de la construction était accru par la hausse de la TVA.

---

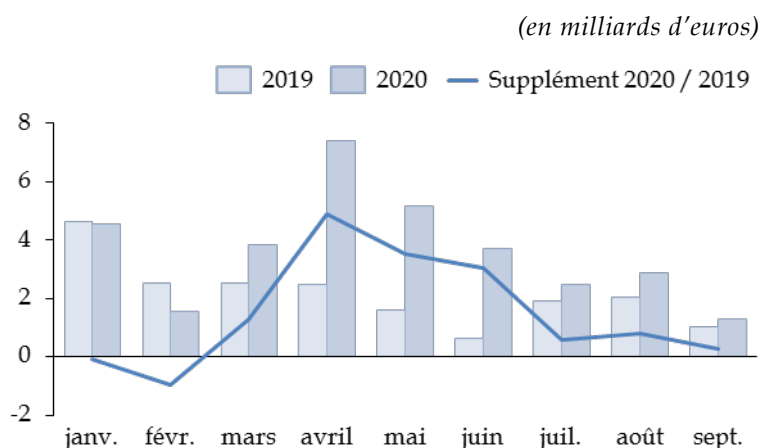
<sup>1</sup> [Arrêté du 30 septembre 2020](#) modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.

**Le rapporteur spécial s'inquiète de la diminution des opérations de maintenance et de rénovation.** Le parc social, en France, est souvent ancien et un retard sur l'entretien est une économie à court terme, mais peut représenter un coût important plus tard, ainsi qu'un risque de déclassement du parc immobilier.

### 3. Les excédents du livret A devraient trouver de nouveaux usages

**La collecte d'épargne réglementée a connu un développement important pendant la période de confinement,** portant l'encours total du livret A et du livret LDDS à un niveau de 443,7 milliards d'euros à la fin septembre 2020, contre 410,8 milliards d'euros un mois plus tôt<sup>1</sup>.

#### Évolution de la collecte du livret A et du LDDS en 2019 et 2020



Source : commission des finances du Sénat (données Caisse des dépôts et consignations)

Dans le même temps, les prêts sur livret A rencontrent, pour certains bailleurs, la concurrence des prêts de marché qui bénéficient de taux extrêmement bas. L'enjeu est dès lors pour la Caisse des dépôts de trouver des utilisations pour les fonds déposés sur le livret A.

Dans ces conditions, la Caisse des dépôts a indiqué que le Gouvernement lui a donné son accord pour faire évoluer les conditions des prêts accordés à partir des livrets d'épargne réglementée<sup>2</sup>. Des prêts pourraient être accordés, notamment à de nouvelles entités, telles que les agences de l'eau, des grandes fondations et associations reconnues d'utilité publique. Une enveloppe de prêts d'environ 12 milliards d'euros doit ainsi

<sup>1</sup> Caisse des dépôts et consignations, *Collecte mensuelle en septembre 2020 sur le Livret A et le Livret de développement durable et solidaire (LDDS)*, 21 octobre 2020.

<sup>2</sup> Caisse des dépôts et consignations, [Le livret A au service de la relance et de la transition écologique et énergétique des territoires](#), communiqué de presse, 10 septembre 2020.

être consacrée à des projets des collectivités locales, pour des projets liés à la transition écologique, la santé ou le tourisme.

#### IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Le programme 147 « Politique de la ville » porte des crédits relatifs à la politique de la ville. Ils n'incluent toutefois qu'une faible part du financement des opérations de renouvellement urbain, dont les crédits proviennent, comme on le verra *infra*, à titre principal d'Action Logement et des bailleurs sociaux.

Les crédits du programme sont de 515,3 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 45,9 millions d'euros (+ 9,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, et également de 515,3 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 20,9 millions d'euros (+ 4,2 %).

#### Évolution des crédits par action du programme 147

(en millions d'euros)

		LFI 2020	LFR-3 + PLFR-4	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (volume)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)	FDC et ADP attendus en 2021
01 - Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	417,6		444,6	+ 27,0	+ 6,5 %	0,3
	CP	417,6		444,6	+ 27,0	+ 6,5 %	0,3
02 - Revitalisation économique et emploi	AE	32,9		36,8	+ 3,9	+ 11,9 %	0,0
	CP	32,9		36,8	+ 3,9	+ 11,9 %	0,0
03 - Stratégie, ressources et évaluation	AE	18,9		18,9	0,0	0,0 %	0,0
	CP	18,9		18,9	0,0	0,0 %	0,0
04 - Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	AE	0,0		15,0	+ 15,0	0,0 %	0,0
	CP	25,0		15,0	- 10,0	- 40,0 %	0,0
<b>Total programme 147</b>	AE	<b>469,4</b>	<b>555,8</b>	<b>515,3</b>	<b>+ 45,9</b>	<b>+ 9,8 %</b>	<b>0,3</b>
	CP	<b>494,4</b>	<b>579,8</b>	<b>515,3</b>	<b>+ 20,9</b>	<b>+ 4,2 %</b>	<b>0,3</b>

FDC : fonds de concours. ADP : attributions de produits.

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

La troisième loi de finances rectificative a ouvert des crédits, à hauteur de 86,5 millions d'euros, au titre du dispositif des « vacances apprenantes », dispositif temporaire appliqué en sortie de confinement (voir *infra*), d'où une consommation de crédits en 2020 nettement supérieure aux crédits demandés en 2021.

Le programme 147 comprend quatre actions d'importance très inégale.

L'**action 01** regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dans le cadre des contrats de ville ou de dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais. Elle porte 86,3 % des crédits du programme.

L'**action 02** comprend la subvention de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU).

Les crédits de personnel, dont la masse salariale des délégués des préfets, sont retracés dans l'**action 03**.

Enfin l'**action 04** retrace la contribution de l'État au financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

#### **A. LE FINANCEMENT DU NPNRU PAR L'ÉTAT EST UNE NOUVELLE FOIS REPOUSSÉ**

Selon l'ANRU, **les chantiers ont commencé dans 230 des 450 quartiers concernés par le NPNRU**. Dans son discours de politique générale prononcé le 15 juillet 2020, le Premier ministre a posé l'objectif de démarrer les chantiers dans 300 quartiers d'ici à la fin 2021.

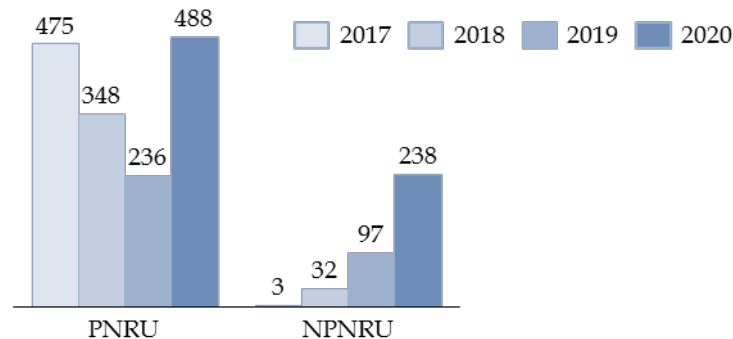
Il n'en reste pas moins que **le NPNRU n'en est encore qu'à ses débuts** et que les engagements demeurent systématiquement inférieurs aux prévisions. Il ressort ainsi du rapport de gestion de l'exercice 2019 un taux d'exécution par rapport au budget initial de 50 % en autorisations d'engagement et de 55 % en crédits de paiement seulement, dû notamment à une transmission de plus en plus tardive dans l'année des dossiers par les maîtres d'ouvrage aux directions territoriales et à l'ANRU, préjudiciable à une bonne gestion financière.

Si les engagements de l'ANRU au titre du NPNRU ont été de 705 millions d'euros en 2020, s'ajoutant à 487 millions d'euros sur la période 2017-2019, **les décaissements concernent en fait toujours principalement l'achèvement du PNRU**.



### Crédits de paiement de l'ANRU (PNRU et NPNRU)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire budgétaire)

La courbe des paiements consacrés au NPNRU commence toutefois à croître avec les premières mises en chantier. Or **les crédits de paiement consacrés par l'État jusqu'à présent au NPNRU demeurent très faibles.**

L'État s'est engagé à consacrer **1 milliard d'euros** au financement du NPNRU sur toute sa durée, soit **10 % du montant total de 10 milliards d'euros** prévu pour son financement<sup>1</sup>.

**Action Logement** apporte **6,6 milliards d'euros**, dont 0,6 milliard d'euros au titre du reliquat du PNRU, 4,8 milliards d'euros de subventions à l'ANRU et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés aux organismes de logements sociaux, ayant pour objectif de générer un équivalent subvention de 1,2 milliard d'euros<sup>2</sup>.

Les **bailleurs sociaux** apportent **2,4 milliards d'euros**, dont 0,4 milliard d'euros, soit 30 millions d'euros par an, apportés par la CGLLS au titre d'engagements antérieurs déjà prévus par la convention tripartite de 2 octobre 2015<sup>3</sup> et 2 milliards d'euros nouveaux, soit 154 millions d'euros par an, prévus par le protocole État-USH de 2018<sup>4</sup> et la loi de finances pour 2019<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> [Article 9-2 de la loi n° 2003-710](#) du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, modifié par l'article 132 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>2</sup> Convention tripartite entre l'État, l'ANRU et Action Logement relative au financement du PNRU et du (NPNRU), conclue en application de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement, signée le 16 janvier 2018.

<sup>3</sup> Convention tripartite entre l'État, l'ANRU et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) - Action Logement relative au financement du NPNRU, conclue en application de la convention quinquennale 2015-2019 entre l'État et l'UESL - Action Logement, signée le 2 décembre 2014.

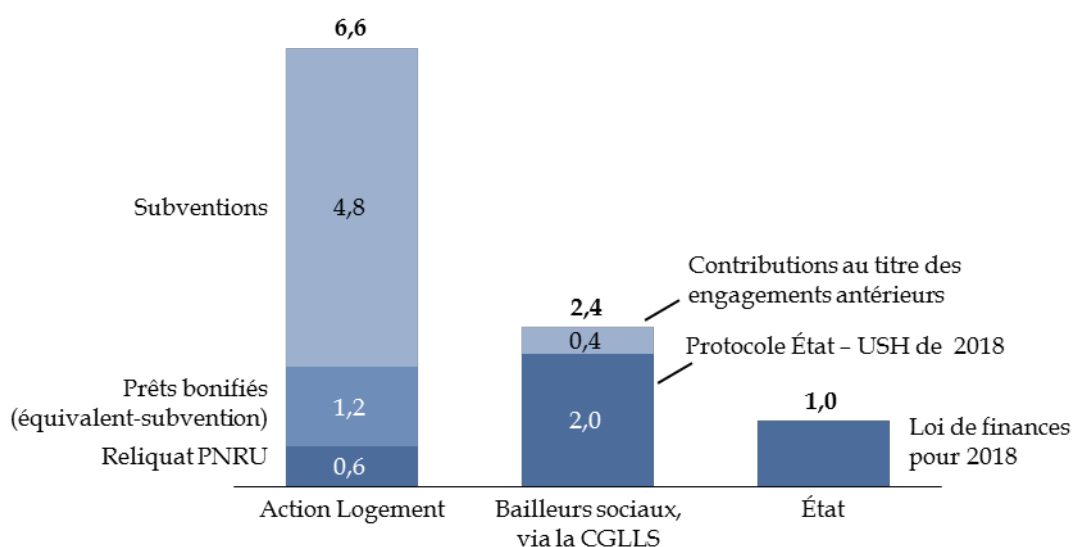
<sup>4</sup> Protocole d'accompagnement État - Mouvement HLM 2018-2021.

<sup>5</sup> [Article 224 de la loi n° 2018-1317](#) du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Ces apports doivent sécuriser le financement de l'ANRU jusqu'à la fin 2022, date de fin de la convention tripartite conclue en janvier 2018 entre l'État, l'ANRU et Action Logement.

### Financement du NPNRU

(en milliards d'euros)



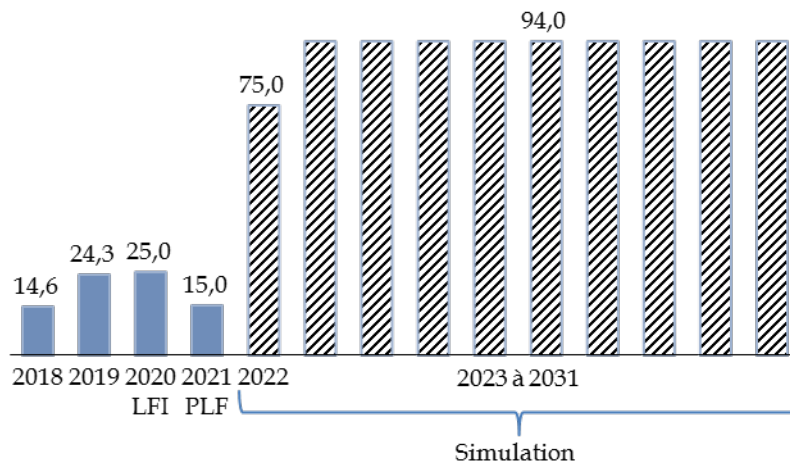
Source : commission des finances (à partir des réponses au questionnaire budgétaire et des conventions)

Le Gouvernement, quant à lui, prévoyait de consacrer 200 millions d'euros de crédits au NPNRU pendant le quinquennat, selon un rythme croissant de 15 millions d'euros en 2018 à 75 millions d'euros en 2022<sup>1</sup>. Ce rythme n'a été suivi que pendant les deux premières années. En 2020 et 2021, la contribution de l'État ralentit au contraire. Même en supposant que le financement prévu en 2022 soit maintenu, **la charge annuelle à partir du prochain quinquennat devrait être proche de 100 millions d'euros.**

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

### Financement du NPNRU par l'État

(en millions d'euros par an)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires, des réponses au questionnaire budgétaire et par simulation)

La contribution de l'État au budget de l'ANRU en 2020 (665 millions d'euros de ressources) n'est ainsi que de 25 millions d'euros (soit 3,8 %), contre 450 millions pour Action Logement (67,7 %), 184 millions d'euros pour les bailleurs sociaux via la Caisse de garantie du logement locatif social (27,7 %) et 1,6 million d'euros pour la Caisse des dépôts et consignations (0,2 %).

En outre, **les crédits ne sont sécurisés que jusqu'en 2022**, date du renouvellement de la convention quinquennale entre l'État, l'ANRU et Action Logement. **Le rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité de préserver la marge d'Action Logement afin que cet organisme puisse continuer à contribuer au financement du NPNRU**, sans quoi une contribution beaucoup plus importante de l'État dans le financement de la rénovation urbaine deviendrait nécessaire.

#### **B. L'ANRU FAIT FACE AU DÉFI DE LA TRANSFORMATION DE SON STATUT**

Au-delà des programmes de rénovation et de renouvellement urbain, l'ANRU porte ou participe à de nombreux projets, dont les principaux sont, en montant de subventions, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et le projet des internats d'excellence.

### Les projets auxquels participe l'ANRU<sup>1</sup>

Dispositif	Crédits (millions d'euros)
Programme national de rénovation urbaine (PNRU)	2 000 (subventions)
Nouveau programme national de renouvellement (NPNRU)	12 100 (concours financiers)
Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) : 25 projets	150 (subventions)
Programme Collèges dégradés	19
Programme d'investissements d'avenir (PIA) 1 : culture scientifique, technique et développement industriel (44 projets)	92
PIA 1 : internats d'excellence (11 596 places)	352
PIA 2 : internats de la réussite (674 places)	14
PIA 2 : projets innovants en faveur de la jeunesse (16 lauréats)	54
PIA 2 : ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain	71 (subventions) 200 (fonds propres)
PIA 3 : territoires d'innovation de grande ambition.	50
PIA 1 - Développement de la culture scientifique, technique et industrielle (44 projets)	92

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

La Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances du Sénat, une **enquête sur l'ANRU**, qui a fait l'objet d'une restitution devant la commission le 17 juin dernier<sup>2</sup>.

La Cour des comptes s'interrogeait notamment, comme le rapporteur spécial, sur la **plus-value apportée par la transformation du statut de l'ANRU et son passage à la comptabilité privée**, chantier important qui suppose la mise en place rapide de nouvelles modalités de contrôle interne et externe.

Le plafond d'emplois a ainsi été supprimé, le volume d'emploi étant désormais déterminé par le Conseil d'administration, et les informations relatives à l'Agence ne figurent plus dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances de l'année.

<sup>1</sup> L'ANRU assure également la gestion du programme européen URBACT pour le compte de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et contribue, sur un compte séparé, au nouveau programme URBACT-Aston, financé par l'Agence française de développement (AFD).

<sup>2</sup> Voir le [rapport d'information n° 529 \(2019-2020\)](#) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (ANRU et NPNRU), 17 juin 2020.

Cette nouvelle organisation doit être mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elle a nécessité une forte mobilisation des équipes de l'ANRU, avec le recours à des cabinets de conseil externes. Un volet de formation devra être mis en œuvre à destination des équipes locales de l'ANRU, ainsi que des maîtres d'ouvrage des projets de renouvellement urbain.

S'agissant du **contrôle interne, des outils spécifiques (cartographie des risques, outils de contrôles internes** de 1<sup>er</sup> niveau, référentiels de contrôle métiers) doivent être mis en place dès la fin 2020.

Comme l'avait indiqué à la commission M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence, l'ANRU a élaboré au cours de l'année 2020 une **réforme des modalités de versement des subventions** : afin de favoriser le lancement des chantiers, les maîtres d'ouvrage seraient incités à solliciter l'engagement juridique des concours financiers de l'ANRU dès le début de l'exécution physique des opérations, tout en conservant la possibilité de modifier ces engagements en cours d'exécution en cas de nécessité. Cette réforme permettrait également de mieux préciser l'échéancier de paiements.

La Cour constatait également les **retards de mise en œuvre du nouveau système d'information IODA (Instruction outillée et dématérialisée de l'ANRU), qui doit permettre** d'améliorer le suivi simultané des données financières et des données opérationnelles.

D'après les informations recueillies par le rapporteur spécial, l'ANRU a donné la priorité au basculement, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, du système de paiement et de suivi comptable opérationnel, les autres fonctionnalités du système IODA (notamment les données exhaustives pour le pilotage et le reporting) étant développées au cours de l'année 2021.

### ***C. LA CRISE SANITAIRE A CONDUIT À RENFORCER CERTAINS DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE***

Si le NPNRU est le programme phare de la politique de la ville, la grande majorité des crédits budgétaires inscrits au programme 147 concernent les actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville, c'est-à-dire l'action 01, dotée de 444,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 86 % des crédits du programme.

**Ce volet a été mobilisé pendant la crise sanitaire.** La réserve de précaution a été dégelée (17,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et 86,5 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, ces crédits complémentaires ont permis de mettre en œuvre les dispositifs « Quartiers d'été », « Vacances apprenantes » et « Quartiers solidaires ».

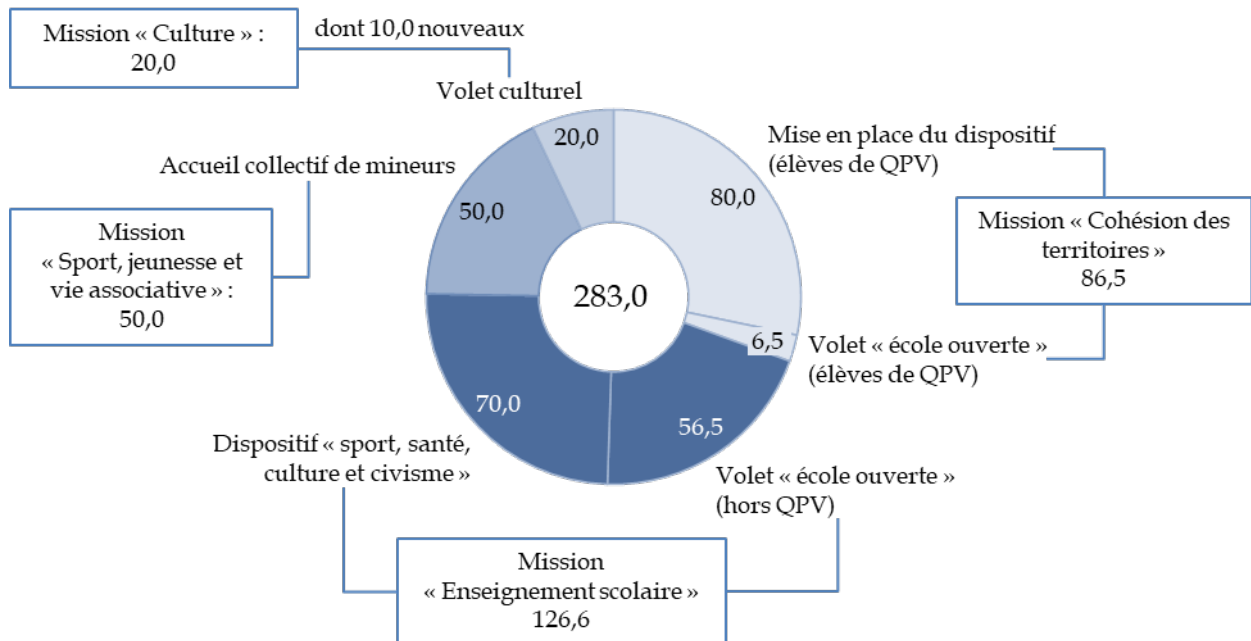
L'opération « Quartiers d'été », conduite avec le ministère de l'intérieur, a permis de financer des opérations locales en créant 1 514 nouveaux postes d'adultes-relais, 20 cités de l'emploi et un fonds de 12,7 millions d'euros mis à disposition des préfets de département pour développer des actions associatives dans le domaine culturel et sportif.

Le dispositif des « **vacances apprenantes** » avait pour objectif de permettre à certains élèves de combler des retards qui ont pu s'accumuler pendant la période de confinement et, sur le plan social, de faciliter le départ en vacances de certains enfants. Un million d'enfants devaient être bénéficiaires du programme.

La troisième loi de finances rectificative a ouvert à ce titre des crédits à hauteur de **283 millions d'euros** sur **quatre missions différentes du budget général**, dont 86,5 millions d'euros sur la mission « Cohésion des territoires ».

### Financement du dispositif « Vacances apprenantes »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, rapport général sur le troisième projet de loi de finances rectificative

Les crédits ouverts sur le programme 147 ont été consacrés :

- d'une part à la mise en place de « colos apprenantes », s'adressant à des enfants et jeunes scolarisés (3 à 17 ans), en priorité à ceux qui relèvent des QPV ou dont l'apprentissage a le plus pâti du contexte sanitaire, et à apporter une aide exceptionnelle aux accueils de loisirs, structures de proximité ;

- d'autre part à renforcer le dispositif habituel de l'« école ouverte », qui permet d'accueillir dans des écoles, pendant les vacances, des jeunes qui ne quittent pas leur lieu de résidence.

Le dispositif a été prolongé pendant les vacances de la Toussaint. La direction générale des collectivités territoriales indique que la réflexion se poursuit sur la poursuite éventuelle du dispositif en 2021, en lien avec l'évolution de la crise sanitaire.





## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

*ARTICLE 54 bis (nouveau)*

### **Report de la mise en place des aides au logement dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement, repousse d'un an la mise en œuvre des aides au logement dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui répond à une nécessité technique.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : LES AIDES AU LOGEMENT DOIVENT ÊTRE INSTAURÉES À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2021**

La collectivité territoriale d'outre-mer de **Saint-Pierre-et-Miquelon** est dotée d'un **régime de sécurité sociale spécifique**, prévu par l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales.

Les **prestations de sécurité sociale** y sont assurées par la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Régie par le code de la mutualité, cet organisme assure les fonctions de sécurité sociale au bénéfice de la plupart des résidents de l'archipel.

**L'article 106 de la loi ELAN<sup>1</sup>**, issu d'un amendement adopté par le Sénat sur la proposition du Gouvernement, **a étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositifs de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS)<sup>2</sup>**. Le Conseil d'État avait en effet, dans un avis en date du 2 juin 2015, résolu une difficulté

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Pour mémoire, l'aide personnalisée au logement (APL) est attribuée aux occupants de logements dits conventionnés, l'allocation de logement familiale (ALF) aux occupants qui n'entrent pas dans le champ de l'APL et ont une charge de famille et l'allocation de logement sociale (ALS) est destinée aux personnes qui ne perçoivent ni l'APL, ni l'ALF.

juridique en concluant à la compétence de l'État et non celle du conseil territorial pour instituer un régime d'allocation logement dans l'archipel.

Toutefois, compte tenu des spécificités de l'archipel, les barèmes servant au calcul des allocations, de même que les conditions de décence de logement à remplir, font l'objet d'adaptations par décret.

**Ces dispositions doivent entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021** pour les contributions et prestations dues à compter de cette date.

## **II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE REPORT D'UNE ANNÉE DE CETTE MESURE**

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement, un amendement, qui n'a pu être examiné par la commission, qui **reporte d'un an l'application de la réforme** qui prévoit la mise en place des aides au logement à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Selon le Gouvernement, depuis le mois de mars 2020, dans le contexte de la crise, il n'a pas été possible de préparer les moyens informatiques et techniques devant permettre le déploiement de ces aides à Saint-Pierre-et-Miquelon. Une ouverture des droits au 1<sup>er</sup> janvier 2021 serait susceptible de multiplier les indus et les appels préjudiciables aux allocataires.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROUVER CE REPORT**

La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon disposant d'une Caisse de prévoyance sociale spécifique, elle a dû conduire un **chantier de création des aides au logement** de manière séparée aux mécanismes existant en métropole, tout en mettant en place le versement contemporain. Il faut notamment mettre en place un système rassemblant les informations sur les revenus des futurs allocataires.

**Le rapporteur spécial comprend que la crise sanitaire ait pu causer un retard** et approuve donc un report qui est préférable à la mise en application d'un système qui n'aurait pas été pleinement finalisé et testé. **Il souligne toutefois l'importance de finaliser le plus rapidement possible la mise en place du dispositif** afin que les résidents de Saint-Pierre-et-Miquelon puissent enfin bénéficier des aides au logement.

**Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements sur la mission « Cohésion des territoires », qui n'ont pas pu être examinés par sa commission des finances.

Un amendement présenté par le Gouvernement tend, d'une part, à augmenter les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de 2 900 000 euros, afin de compenser les conséquences pour le fonds national des aides au logement (FNAL) d'une baisse de taxe affectée<sup>1</sup>, et, d'autre part, à diminuer les crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de 2 893 164 euros, afin d'ajuster le niveau d'une compensation aux établissements publics fonciers et aux agences des cinquante pas géométriques<sup>2</sup>.

Un second amendement présenté par le Gouvernement tend à insérer un article additionnel repoussant d'une année la mise en œuvre des aides au logement à Saint-Pierre-et-Miquelon (voir *supra*, article 54 *bis*).

Enfin, deux amendements identiques, présentés respectivement par le Gouvernement et par M. Mohamed Laqhila et plusieurs de ses collègues, tenant à insérer un article additionnel prorogeant de deux ans les dispositifs zonés de soutien aux territoires en difficulté ou confrontés à des contraintes spécifiques arrivant à échéance le 31 décembre 2020 (article 54 *ter*)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir *supra* la description de cet effet de périmètre mineur affectant le programme 109.

<sup>2</sup> Voir *supra* la description de cet effet de périmètre affectant le programme 135.

<sup>3</sup> Cet article est présenté par M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, dans son rapport sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires » relatifs aux programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » (et article 54 bis).

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville » - Nous présenterons, avec mon collègue Bernard Delcros, les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Cette mission est dotée, dans le projet de loi de finances (PLF) 2021, d'un budget de 16 milliards d'euros, soit une hausse de 833 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Les crédits pour 2021 sont toutefois en baisse par rapport à la totalité des crédits ouverts en 2020, puisque, au fil des lois de finances rectificatives (LFR), dont la quatrième a été votée hier soir, ces derniers s'élèvent à 17,5 milliards d'euros - j'y reviendrai.

Les dépenses fiscales atteignent un montant de 10,1 milliards d'euros, ce qui montre l'importance des dépenses extrabudgétaires pour les politiques du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En cette année de crise sanitaire, la situation du logement va au-delà des seuls crédits budgétaires de la mission, puisque beaucoup d'éléments se retrouvent à l'extérieur de celle-ci au fil du temps. Le logement a été impacté par la crise, mais moins que les autres secteurs. En effet, les chantiers ont pu reprendre dès la mise en œuvre de précautions sanitaires. Pour autant, les chiffres de la construction ne seront pas bons en 2020, qu'il s'agisse de l'accession ou du logement social, selon une tendance qui se poursuit depuis 2017. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Le premier est le resserrement du crédit bancaire : les banques demandent aujourd'hui un minimum d'apport, et les autorités de contrôle leur ont demandé de ne plus prêter au-delà d'un seuil d'endettement de 33 % pour les ménages.

Ensuite, les bailleurs sociaux subissent les effets de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui a certes été suivie de mesures de compensation, mais qui reste porteuse d'inquiétude pour ces derniers.

Par ailleurs, les incertitudes sur l'avenir d'Action Logement animeront les débats en loi de finances. Action Logement collecte la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), mais dispose aussi d'un patrimoine important, s'élevant à 80 milliards d'euros. Or, les intentions du Gouvernement sur le patrimoine d'Action Logement posent question : on observe une volonté de réorienter les crédits ou d'en récupérer une partie pour les utiliser. Le résultat de l'étude demandée à l'inspection générale des finances (IGF) laisse même penser que le démantèlement d'Action Logement pourrait être une solution envisagée. L'association finance pourtant 40 000 logements sociaux par an. De plus, sur les 10 milliards d'euros destinées au renouvellement urbain, quasiment 7 seront apportés par Action Logement. Cette incertitude s'observe d'autant plus que la première partie du PLF supprime la compensation de la remontée du seuil à 50 salariés pour les entreprises exonérées de cotisations sur la PEEC, soit 300 millions d'euros de compensations, et qu'un article non rattaché à la mission lui ponctionne 1 milliard d'euros supplémentaire. Tout cela pose question sur l'avenir d'Action Logement, et rejaillit sur l'ensemble des acteurs du secteur.

De plus, le report des élections municipales a pesé sur un certain nombre de projets de construction. Les changements de municipalités ont également pu avoir un impact, puisque certaines grandes métropoles, comme Bordeaux, ont décidé de geler les projets pour une durée indéterminée.

Si le chiffre de 500 000 logements par an est souvent évoqué comme objectif pour répondre à la demande, nous serons cette année plutôt aux alentours de 400 000. En matière de logements sociaux, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), que nous avons auditionnée, est confiante et prévoit 100 000 logements supplémentaires. Mais l'Union sociale pour l'habitat (USH) et les autres acteurs du secteur évoquent plutôt le chiffre de 90 000. La situation est donc critique, à la fois pour le secteur privé et pour les logements sociaux.

Enfin, n'oublions pas que le problème de la suppression de la taxe d'habitation va se poser, puisque celle-ci doit être compensée par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont les bailleurs sociaux et le logement intermédiaire sont exonérés. Il en résulte une mauvaise visibilité pour les acteurs du secteur.

Le plan de relance est assez décevant, car les mesures proposées ne sont pas de nature à relancer le secteur, malgré des crédits sur la rénovation énergétique. Lorsque l'on compare ces derniers aux crédits de 2019, qui étaient essentiellement basés sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), on retrouve finalement les mêmes montants. On ne peut donc pas parler d'effort budgétaire particulier.

Le tableau d'ensemble du secteur du logement n'est donc pas satisfaisant, même si les crédits de la mission ne permettent pas de se faire une idée globale du sujet.

S'agissant du programme 177, qui porte sur la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, les crédits en 2021 sont de 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 209 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Ceux-ci sont toutefois inférieurs au total des crédits ouverts en 2020, s'élevant à 2,44 milliards d'euros. En effet, la crise sanitaire a conduit à ouvrir 450 millions d'euros supplémentaires en cours d'année. Je salue l'action du Gouvernement sur ce point. Cette crise aurait pu être dramatique pour les personnes privées de logement, et la réaction a été très forte, avec 34 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes. Le recours aux nuitées hôtelières a également été utile, et le fait que les hôtels soient vides a aidé le Gouvernement dans la mise en place de ce dispositif : 12 000 nuitées supplémentaires ont ainsi été mobilisées. Des centres d'hébergement spécialisés (CHS) ont également été ouverts pour les personnes sans domicile atteintes de covid sans gravité, mais ont finalement été assez peu utilisés. Cependant, la question de l'avenir de ces personnes temporairement logées se posera en sortie de crise, malgré l'existence du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, qui n'est pas une grande réussite.

Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), qui gèrent le 115, ont d'abord été surchargés, mais ont ponctuellement réussi à répondre à la demande. Par ailleurs, un projet de convergence informatique des systèmes d'accueil était prévu depuis longtemps, pour permettre d'avoir une plus grande vue d'ensemble sur les places disponibles. Sa mise en œuvre à l'automne s'est soldée par un « plantage », qui a abouti à un blocage du système pendant trois semaines.

S'agissant du logement adapté, il faut saluer le relèvement du forfait journalier pour les pensions de famille. Toutefois, l'objectif du quinquennat de créer de 40 000 places en intermédiation locative et 10 000 places en pension de famille nécessitera un effort important dans les deux années à venir. Le budget est d'ailleurs en hausse de 18 % en 2021. Cependant, le problème ne provient pas nécessairement des crédits manquants, mais plutôt d'un nombre insuffisant de projets.

Le programme 109, relatif aux aides personnalisées au logement (APL), est à l'origine de la majeure partie du dépassement du budget en 2020, puisqu'il nécessite l'ouverture de près de 1,9 milliard d'euros de crédits dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR4). D'une part, la réforme des APL, visant à prendre en compte les revenus actualisés des allocataires, a été repoussée : d'abord au 1<sup>er</sup> avril de l'année en cours pour des raisons techniques, et ensuite, parce que le confinement en aurait compliqué considérablement la gestion, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année 2021,

créant un manque à gagner de 1,2 milliard d'euros pour l'année 2020. D'autre part, la crise augmente le nombre de personnes éligibles à l'aide. Dans le même temps, la contribution des entreprises serait moins importante que prévu en 2020, *via* une probable diminution de la masse salariale.

Pour 2021, le Gouvernement a limité le coût des APL pour l'État par une ponction de 1 milliard d'euros sur le budget d'Action Logement. La même solution avait été trouvée l'an dernier, mais pour 500 millions d'euros. Cela s'ajoute à la suppression des 300 millions de la compensation du relèvement du seuil à 50 salariés pour les entreprises cotisantes à la PEEC. Comme je l'ai évoqué précédemment, le sujet d'Action Logement est très important pour le secteur, et le Gouvernement devrait jouer cartes sur table. Au total, les crédits budgétaires demandés pour les APL sont inférieurs de 1,4 milliard d'euros à ceux qui ont été effectivement ouverts en 2020, ce qui représente une diminution de 900 millions d'euros pour les aides versées aux bénéficiaires, si l'on prend en compte l'accroissement de la contribution d'Action Logement. Selon le Gouvernement, la réforme du mode de versement devrait apporter 750 millions d'euros d'économies, à mettre en relation avec les 1,2 milliard d'économies initialement prévus par la réforme des APL. Mais en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, le Gouvernement sera probablement amené à abonder de nouveau les crédits destinés à couvrir les APL en cours d'année.

Le programme 135 concerne différentes actions liées à la construction et à l'habitat. Le coût de ces politiques est surtout porté par des dépenses fiscales. La politique privilégiée cette année est la rénovation énergétique. En effet, le plan de relance apporte 2 milliards d'euros à la rénovation des logements privés. Toutefois, l'année 2020 a connu un nouvel exercice de régulation budgétaire au sein de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), avec le programme « MaPrimeRénov' ». Ce programme fonctionnait très bien, voire trop bien : les professionnels ont eu tendance à augmenter leurs prix en conséquence, et certaines entreprises ont démarché des particuliers pour des chantiers de rénovation peu pertinents. La révision soudaine des subventions à l'isolation thermique par l'ANAH, le 14 juillet dernier, a abouti à une réduction des surfaces extérieures éligibles et du nombre de demandes. Les effets sur le secteur ont été considérables, et je dénonce cette politique permanente de « *stop and go* » de l'ANAH. Par ailleurs, la fin des restrictions sur les derniers déciles de l'impôt sur le revenu l'année prochaine permettra de rendre éligible l'ensemble des ménages.

En résumé, si ces crédits supplémentaires pour 2021 sont les bienvenus, ils sont comparables aux coûts vers 2019, si on inclut le crédit d'impôt transition énergétique. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement pourrait donc faire un effort supplémentaire.



Il y a quelques années, l'aide aux maires bâtisseurs s'était finalement traduite par des montants peu élevés. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement propose une nouvelle aide de 350 millions d'euros sur deux ans, et dont les conditions de versement sont contestables. En effet, elle sera accessible à toutes les communes, sans condition de potentiel financier. De plus, le système d'attribution découpe la France en cinq zones. Le nombre de mètres carrés à construire serait ensuite comparé à la moyenne dans la zone sur les années antérieures. Si la commune a des projets plus denses que la moyenne, 100 euros d'aide seraient attribués par mètre carré supplémentaire. Mais dans les faits, pour une année donnée, tous les permis de construire accordés seront pris en compte pour le calcul de l'aide, et si celle-ci dépasse l'enveloppe budgétaire, un coefficient réduira finalement l'aide au mètre carré.

Je terminerai par le programme 147, consacré à la politique de la ville. La crise sanitaire a conduit le Gouvernement au dégel de la réserve de précaution, mais aussi à une ouverture de crédits de 86,5 millions d'euros dans la troisième loi de finances rectificative, qui a créé l'opération « Vacances apprenantes » en lien avec plusieurs ministères, dont celui de l'éducation nationale. Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est en phase de lancement : les chantiers ont commencé dans la moitié des 450 quartiers concernés. Toutefois, les crédits consommés concernent encore très largement l'achèvement du programme de rénovation urbaine précédent. La contribution de l'État en 2021 au NPNRU étant de 80 millions sur 1 milliard promis, ce sont donc les prochains quinquennats qui en assumeront la charge.

L'an dernier, nous avons proposé le rejet des crédits. Cette année, considérant que les crédits budgétaires sont plus conformes à la réalité que par le passé et ne dénotent pas de sous-estimations, mais aussi qu'ils prennent également en compte l'hébergement d'urgence, nous vous proposons l'adoption des crédits. Cela ne nous empêche aucunement de porter un regard critique sur la politique du logement dans son ensemble.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État »** – Les programmes 112 et 162 concernent plutôt les questions de ruralité. Il s'agit de montants assez faibles : 300 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 600 millions d'euros de dépenses fiscales adossées à des zonages. Toutefois, ces programmes traitent de sujets essentiels pour les territoires, comme les politiques contractuelles État-territoires, les maisons France Services, le portage de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec notamment le nouveau programme « Petites villes de demain », le programme des interventions territoriales de l'État, ou encore les dépenses fiscales attachées aux zones de revitalisation rurales (ZRR), aux zones d'aide à finalité régionale (AFR) et aux autres zonages pour la ruralité.

Concernant les politiques contractuelles, une nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER) voit le jour, avec une enveloppe plus que doublée par rapport à 2020, passant de 108 millions à 222 millions d'euros. Cependant, les crédits attachés à ces nouveaux CPER sont répartis entre la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Plan de relance ». Si cette répartition est compréhensible, les politiques contractuelles ne gagnent pas en lisibilité.

La première génération des contrats de ruralité a été mise en place en 2017 avec des crédits dédiés, qui ont ensuite glissé vers le programme 119, jusqu'à se retrouver dans des crédits de droit commun. Dans mon rapport présenté l'année passée sur les contrats de ruralité, j'avais souligné l'intérêt d'une deuxième génération de contrats. Celle-ci sera finalement mise en place à partir de 2021, probablement sous le nom de contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Mais, là encore, les financements pourraient porter sur le programme 112, mais aussi sur des crédits de droit commun du programme 119.

En 2021, un nouvel outil de contractualisation avec les territoires, le programme « Petites villes de demain » verra le jour. Il s'agit d'apporter une réponse positive à ces territoires ruraux constitués de petits bourgs qui ne remplissaient pas, notamment en termes de nombre d'habitants, les conditions d'accès au programme Action cœur de ville. Ce nouvel outil comporte deux avancées majeures. Tout d'abord, il concerne toutes les petites villes en dessous de 20 000 habitants, sans plancher de nombre d'habitants. Cela permet à des petits bourgs peu peuplés, mais jouant un vrai rôle de centralité dans un territoire, d'en bénéficier. Ensuite, les candidatures groupées à l'échelle des intercommunalités sont désormais possibles. Dans le cadre de ce programme, l'ANCT pourra notamment financer l'ingénierie.

Les onze pactes territoriaux continuent, mais également, avec des crédits répartis entre la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Plan de relance ».

Les politiques contractuelles affichent de véritables avancées, que je viens de citer. En revanche, la manière dont les crédits sont répartis accentue le manque de lisibilité et de cohérence, avec une dispersion sur plusieurs missions. On a également pu constater des changements de règles du jeu en cours d'exécution de ces contrats, qui privent les acteurs locaux d'une stabilité dont ils auraient pourtant besoin. Il y aurait donc un réel intérêt à rassembler toutes les politiques contractuelles au sein d'une même mission, pour plus de lisibilité et d'efficacité.

L'ANCT est financée sur le programme 112 par une subvention pour charge de service public, qui progressera cette année de 52 à 61 millions d'euros, notamment du fait du doublement des crédits dédiés à l'ingénierie des territoires, qui augmentent de 10 à 20 millions d'euros. Il est aujourd'hui trop tôt pour juger de l'efficacité du travail conduit par l'agence, mais il

faudra à terme examiner la plus-value qu'elle apporte sur les territoires. Quoi qu'il en soit, elle répond à un véritable besoin en termes d'ingénierie.

Les crédits des maisons France Services augmenteront en 2021, pour accompagner leur montée en puissance - elles sont aujourd'hui au nombre de 856, l'objectif étant d'en avoir une par canton - : 543 d'entre elles sont portées par les collectivités territoriales, 156 par des associations, 131 par La Poste, 19 par la Mutualité sociale agricole (MSA) et 11 par l'État. Je porte un regard positif sur ces maisons, qui améliorent les services dans les territoires, les rassemblent dans un même lieu et les rapprochent des habitants. Elles mobilisent une dizaine d'opérateurs. Aujourd'hui, le financement du fonctionnement et de l'accueil est assuré au travers d'un forfait de 30 000 euros par maison, alimenté à la fois par les opérateurs et par l'État via du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Toutefois, le passage d'une maison de service au public à une maison France services implique une montée en gamme et en nombre des services apportés. La question se pose donc de l'adéquation entre cet accompagnement financier et les critères requis pour pouvoir être labellisées.

Dix-huit dépenses fiscales sont rattachées au programme 112 pour un montant avoisinant les 600 millions d'euros, et correspondent à des zonages. Ces derniers sont en faveur des territoires ruraux, à l'image des ZRR et les AFR. Contrairement au rapport rendu par l'Assemblée nationale, je pense que ces exonérations fiscales ont un effet levier important, comme nous l'avions mis en lumière dans notre rapport d'information sur les ZRR, réalisé avec mes collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau. La fin de ces dispositifs était prévue pour le 31 décembre 2020, mais un amendement du Gouvernement à l'Assemblée vient de proroger de deux ans sept d'entre eux, dont cinq concernent le programme 112 au travers de l'article rattaché 54 *ter*, sur lequel je vous proposerai de donner un avis favorable. Aujourd'hui, un chantier est ouvert pour réformer ces zonages. Nous y sommes favorables, et nous souhaitons qu'une véritable démarche de concertation soit mise en œuvre. Nous suivons donc ce sujet avec attention. Dans l'attente de cet éventuel futur zonage, il est important de proroger ceux qui sont existants : comme le Gouvernement a accepté de proroger les zones AFR pour deux ans, je vous propose de maintenir sur cette même période la prime d'aménagement du territoire (PAT) adossée à ce zonage.

Au sein du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », six actions se poursuivent : l'action n° 2, Eau-Agriculture en Bretagne ; l'action n° 4, Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse - qui sera complété par le plan de relance ; l'action n° 8, Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ; l'action n° 9, Plan littoral 21 ; l'action n° 10, Fonds interministériel de transformation de la Guyane ; et enfin l'action n° 11, Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de Loire. L'action n° 6, Plan gouvernemental sur le marais poitevin, est définitivement abandonnée, et l'action n° 12, Service d'incendie et de secours

à Wallis-et-Futuna, est créée dans le PLF 2021. Ces services sont aujourd'hui gérés par l'État, dans l'attente de la révision du statut de l'assemblée territoriale.

Je vous propose d'adopter les crédits du volet politique des territoires de la mission « Cohésion des territoires ». Nous aurons également à nous prononcer sur l'amendement que je vous propose, qui vise à rétablir les crédits de la PAT pour un montant de 10 millions d'euros en AE et de 15 millions en CP, que nous préleverions sur le programme 135. Enfin, nous nous prononcerons sur l'article 54 *ter* ajouté à l'Assemblée nationale.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».** – Le budget pour 2021 est contrasté, avec des crédits en hausse grâce au plan de relance, le passage des crédits d'ingénierie de l'ANCT de 10 à 20 millions d'euros, le déploiement des crédits pour les maisons France Services, et enfin la prolongation de deux ans des zones AFR. Il reste toutefois quelques motifs d'inquiétude. D'abord, la suppression de la PAT est regrettée, elle était déjà passée de 20 à 6 millions d'euros. Selon le Gouvernement, les nouvelles politiques relatives aux territoires d'industries suffisent à encourager l'installation d'entreprises, bien que ces derniers ne concernent que 145 communes contre un total de 35 000 sur l'ensemble du territoire.

Ensuite, les crédits du programme 112 baissent de 15 % en AE et de 5 % en CP, bien que le Gouvernement indique que cette diminution sera compensée par le plan de relance. Il faudra donc s'assurer que le programme retrouve le niveau qui était le sien, afin d'éviter cette confusion entre les crédits du plan de relance et les crédits véritablement affectés au programme. Il y a ici un risque pour la visibilité des politiques d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, l'articulation des nouvelles instances prévues par la circulaire du Premier ministre sur la mise en œuvre territorialisée du plan de relance, avec à la fois des comités existants comme l'ANCT et des comités locaux, de cohésion territoriale ou encore régionaux, présente un risque de perte d'efficacité pour les territoires. Néanmoins, la commission émettra un avis favorable, compte tenu des crédits alloués aux territoires dans le plan de relance.

**M. Olivier Henno, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».** – Un réel effort a été consenti pour la budgétisation de ce programme pour 2021, avec une enveloppe de crédits portée à 2,2 milliards d'euros. Trois enjeux se présentent néanmoins : le maintien – voire la hausse – des capacités d'accueil pour cet hiver compte tenu du rebond épidémique ; le maintien de l'accompagnement social, alors que le secteur peine à recruter des bénévoles ; enfin, la poursuite des évolutions structurelles du secteur de

l'hébergement et de l'insertion pour le logement, avec le ralentissement de nombreux chantiers et l'incertitude persistante sur la capacité du secteur à rebondir en 2021. L'avis de la commission des affaires sociales sera sans doute favorable.

**M. Claude Raynal, président.** – Permettez-moi de poser deux questions au nom du rapporteur général.

Philippe Dallier, l'Assemblée nationale a prolongé jusqu'en 2024 le dispositif Pinel de réduction d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire, tout en prévoyant sa réduction progressive. Compte tenu des critiques souvent faites envers ce dispositif, parmi lesquelles sa rentabilité difficile à calculer pour le particulier qui investit, ou encore son coût élevé pour l'État par rapport aux effets, ne serait-ce pas une bonne chose d'explorer d'autres voies, d'autant que l'effort public devrait surtout porter aujourd'hui sur la rénovation du parc existant, qui est déjà une tâche considérable et difficilement rentable ?

Bernard Delcros, concernant le programme 162 et le plan chlordécone, le Sénat avait voté l'année passée une hausse de 1 million d'euros pour la réalisation de tests aux Antilles. Qu'en est-il cette année ? Les propositions du Gouvernement paraissent-elles assez ambitieuses ?

**M. Patrice Joly.** – Sur la question du logement, cela m'évoque un problème survenu dans mon territoire à la fin des années 1990, à savoir un effet d'éviction de la population locale par une population d'Europe du Nord arrivante. La question était de pouvoir loger la population locale, qui, au regard de ses moyens financiers, n'était plus en mesure d'acheter des biens immobiliers. Aujourd'hui, on constate le même type de phénomène. Quelle réflexion pourrions-nous avoir sur les moyens financiers apportés à la population locale pour construire et rénover sur les territoires ruraux ? La question de la rénovation fait en effet souvent l'objet d'une approche urbaine.

Les contrats de ruralité ont changé de nom, et je pense que c'est heureux. Mais la symbolique des dénominations témoigne de la considération portée à ces sujets. Cela vaut aussi pour le programme « Petites villes de demain » et les bourgs qui revendiquent des rôles de centralité. Je proposerai, par le biais d'un amendement, l'instauration d'une déclinaison particulière appelée « Villages du futur » pour les communes de moins de 2 000 habitants, qui ne sont pas des villes. Cela témoignera de l'attention portée à ces villages.

Les maisons France Services fonctionnent et constituent une véritable offre de services. Mais il ne faudrait pas les laisser devenir des sortes de « maisons administratives fourre-tout » ! Par exemple, on a pu me justifier la compensation de la fermeture d'une gendarmerie par l'instauration de permanences dans une maison de service public. Soyons attentifs !

Sait-on comment l'ingénierie des crédits dédiés à l'ANCT va fonctionner ? S'agit-il de financements, ou plutôt de prestations offertes par des tiers avec lesquels l'ANCT aura contractualisé ?

**M. Vincent Segouin.** – Existe-t-il une estimation de la fraude sur l'aide à la rénovation énergétique, et des moyens pour la contrer ?

Peut-on avoir une visibilité durable sur les ZRR ? En effet, je suis sidéré qu'aucune promotion de ce dispositif ne soit faite dans les campagnes, et qu'il soit sous-exploité.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Les nouveaux crédits affectés à l'ANCT sur l'ingénierie des territoires bénéficieront-ils à l'agence en tant que structure, ou plutôt aux territoires qui travaillent avec elle ? Si tel est le cas, *quid* des territoires qui se sont organisés avant l'émergence de l'ANCT ? Bénéficieront-ils également d'un soutien de l'État ?

**M. Sébastien Meurant.** – Le prix des logements augmente sur une partie du territoire français, qu'il s'agisse du territoire côtier ou des métropoles. La décorrélation du foncier et du bâti est-elle une piste à envisager ?

Le logement social est devenu un luxe pour une partie de la population. Les dispositifs d'aide d'urgence ne cessent de se développer, et ne sont pas une solution durable. Que préconisez-vous ?

L'État va-t-il prendre en compte l'épisode de la covid pour reporter les engagements triennaux sur l'obligation de construire 25 % de logements sociaux dans les communes en zone tendue de plus de 3 500 habitants ?

Dans le cadre des mesures sur les économies d'énergie, avez-vous des informations sur la situation difficile de certaines copropriétés en raison des travaux qu'elles ont engagés, qui contraignent les propriétaires à prendre des crédits importants qui les fragilisent financièrement ?

**M. Jérôme Bascher.** – Un vrai bilan de la fraude sur ce sujet est nécessaire, car les entreprises spécialisées dans la rénovation énergétique nous révèlent qu'il n'y a pas véritablement de rénovation à un euro.

À quels territoires profitera la hausse de 10 à 20 millions des crédits de l'ANCT ? Aux petites communes, aux intercommunalités, aux départements ? On s'est beaucoup plaint de l'absence d'ingénierie sur les territoires, pour finalement créer une agence centralisée à Paris. N'a-t-on pas inventé-là un nouveau comité Théodule pour départementaliser et distribuer ce soutien en ingénierie ?

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Le rapporteur pour avis a posé une question sur laquelle je veux revenir, celle de la gouvernance au niveau régional entre les CPER et le plan de relance. Sur cette question, les acteurs interrogés ont bien confirmé que seul le comité de programmation des crédits du CPER était décisionnaire.

Au sujet du plan Chlordécone, on passe effectivement de 5 millions d'euros l'année dernière à 3 millions aujourd'hui. En réalité, le PLF initial pour 2020 présenté par le Gouvernement prévoyait 3 millions, mais le débat budgétaire a conduit à porter les crédits à 5 millions. Cette année, le Gouvernement propose de nouveau 3 millions. Avec les reports des crédits autorisés et les transferts en gestion, on arriverait finalement à 5,2 millions, soit à peu près la même somme que l'an dernier. Toutefois, l'inspection générale des affaires sociales a conduit une mission d'information assez critique, qui a conclu que nous étions en réalité loin des niveaux de financements nécessaires, qu'ils estiment à 30 millions d'euros pour la seule dépollution des sols.

Je partage les propos de Patrice Joly sur la symbolique des noms, qui est très importante. Il serait dommage d'abandonner l'appellation « contrats de ruralité », car cela pourrait avoir pour effet de diluer les problématiques propres à la ruralité dans des enjeux nationaux qui pourraient être différents. Aujourd'hui, le terme CRTE est plutôt privilégié. La question de l'avenir de la ruralité s'est installée dans le débat public, et il convient d'attacher de l'importance aux termes.

Si un amendement vise à instaurer un programme spécifique « Villages du futur » pour les bourgs dont la population est inférieure à 2 000 habitants, je le soutiendrai.

Patrice Joly a relevé qu'un certain nombre de services d'État étaient dirigés vers les maisons France Services et a cité le cas des gendarmeries, je le découvre ! Nous devons être attentifs sur ce point : le transfert de services peut être envisagé, mais il doit être concerté et organisé. Et si l'on transfère des services de l'État, *quid* des financements ?

Pour répondre à Jérôme Bascher et Jean-Marie Mizzon, les crédits d'ingénierie de l'ANCT passent de 10 à 20 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros de crédits prévus dans le plan de relance. Ces crédits se déploieront sous deux formes principales : les territoires peuvent se doter d'ingénierie en interne, au travers de chefs de projet, financés en partie par l'ANCT, dans le cadre du programme Petites villes de demain ; ou l'ANCT peut, au travers d'un marché passé avec des bureaux d'études qu'elle finance intégralement apporter des prestations d'études thématiques.

Le dispositif des ZRR, sur lequel j'ai fait un rapport l'année dernière avec deux collègues, est très utile. Nous avons proposé une évolution des critères pour une plus grande efficacité du dispositif et plaidé en faveur de la prorogation des ZRR en attendant. Une réflexion est actuellement menée pour les faire évoluer, ainsi que d'autres dispositifs de zonage. Le Gouvernement, par un amendement déposé à l'Assemblée nationale, a décidé de proroger les ZRR pour une durée de deux ans.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** - Pour répondre au rapporteur général sur le dispositif Pinel, je lui confirme qu'il a un certain coût, raison pour laquelle le Gouvernement souhaitait lui faire un mauvais sort ! Souvenons-nous qu'Emmanuelle Cosse avait choisi de mettre un terme au précédent dispositif de soutien : le rythme des constructions avait plongé ! Le Gouvernement a compris qu'il fallait un dispositif pour l'investissement locatif. Est-il trop généreux ? Des points pourraient être revus, mais l'année 2021 n'est pas la bonne pour décider de modifier les règles du jeu... Quand nous aurons retrouvé un rythme soutenu de construction, nous pourrons étudier des adaptations du dispositif. Le rapporteur général se demandait s'il ne fallait pas préférer la rénovation du parc existant. Mais il faut faire les deux : rénover le parc et construire 500 000 logements par an.

Patrice Joly, le phénomène que vous avez évoqué va s'amplifier. Après le confinement et avec le développement du télétravail, des Parisiens et des habitants des grandes villes ont décidé d'aller construire leur vie ailleurs. Dans le Berry, par exemple, des maisons en vente depuis des mois ont rapidement trouvé acquéreur. Cela pose problème pour les habitants du cru qui n'ont pas forcément les moyens de devenir propriétaires, surtout si les prix augmentent. Je n'ai pas de solution à proposer.

Vincent Segouin et Jérôme Bascher m'ont interrogé sur la fraude au dispositif « MaPrimeRénov' ». Des travaux réalisés dans des conditions épouvantables par des entreprises qualifiées, c'est à la limite de la fraude et de la malfaçon. L'ANAH dit être capable de contrôler 10 % des dossiers, travaux faits. Ce taux peut sembler faible, mais c'est beaucoup mieux qu'avant ! L'aide de 150 euros à l'assistance à maîtrise d'ouvrage me paraît faible. Cette aide ne suffira pas à rémunérer le professionnel dont vous aimeriez solliciter l'avis pour juger de la qualité du devis d'une entreprise. Des contrôles et un dialogue constant entre le ministère et les professionnels seront nécessaires. À l'époque de l'opération « La chaudière à 1 euro », le prix des chaudières avait flambé : les professionnels, réunis par le Gouvernement, avaient pris des engagements, dont je ne suis pas certain qu'ils se soient traduits par une atténuation des prix. Les subventions entraînent un effet d'aubaine, qui ne peut être qualifié de fraude.

Sébastien Meurant, la décorrélation du foncier et du bâti existe déjà. Cela permet à des familles d'accéder à la propriété. Ce mécanisme, qui est beaucoup plus développé dans d'autres pays comme les Pays-Bas, n'est toutefois pas la solution miracle.

Les loyers des logements sociaux sont-ils trop élevés ? Pour le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), non ; pour le prêt locatif social (PLS), oui ! Dans certains territoires, il est parfois difficile de trouver des familles correspondant aux critères pour les logements financés en PLS.



En ce qui concerne la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), j'ose espérer que, eu égard aux circonstances, pour la période triennale en cours, des consignes seront données pour tenir compte de la crise. Une réflexion va s'ouvrir au sein du Gouvernement sur la « barrière » de 2025. Il est clair que toutes les communes n'auront pas 20 % ou 25 % de logements sociaux à cette date. L'idée est de reporter l'échéance de six ans. Jusqu'à présent, les modifications apportées n'étaient pas très importantes, mais nous avons maintenant une perspective que le débat soit rouvert.

Pour éviter la fragilisation de certains propriétaires en cas de travaux dans une copropriété, des aides existent. Des personnes obligées de contracter un emprunt parce que des travaux ont été votés peuvent, en effet, se retrouver dans des situations difficiles. Mais le phénomène des copropriétés dégradées a pris une ampleur catastrophique dans certains territoires, comme au Chêne pointu à Clichy, en Seine-Saint-Denis. Il faut trouver un équilibre. La problématique est en tout cas mieux appréhendée aujourd'hui qu'elle n'a pu l'être par le passé.

### *Article 33 (État B)*

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – L'amendement n° II-4 vise à rétablir les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT), ce qui est cohérent avec la décision du Gouvernement de prolonger les zones AFR de deux ans. La PAT est accordée aux entreprises qui s'installent dans les zones situées en AFR.

Aucun crédit n'était prévu en autorisations d'engagement : je propose de rétablir 10 millions d'euros de crédits. En crédits de paiement, je souhaite relever à 10 millions d'euros le montant actuellement fixé à 6 millions d'euros.

**L'amendement n° II-4 a été adopté.**

**M. Patrice Joly.** – Compte tenu de la ponction sur Action Logement, nous sommes, pour notre part, défavorables à l'adoption des crédits de la mission.

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement.**

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

*Article 54 bis*

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – L'article 54 *bis* vise au report d'un an de la mise en place des aides personnelles au logement à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le Conseil d'État ayant prévu que l'État était compétent la matière, la loi Élan a prévu l'instauration de ces aides, dont la mise en place a pris du retard en raison de problèmes informatiques. Le report de la date d'entrée en vigueur permet d'éviter des indus très importants.

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 54 *bis*.**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement. Elle lui a proposé également d'adopter l'article 54 *bis* sans modification.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Action Logement**

- M. Bruno ARCADIPANE, président ;
- M. Philippe LENGRAND, vice-président.

### **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

- Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale ;
- M. Grégoire FRÈREJACQUES, directeur général adjoint.

### **Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement**

- M. Pierre MANENTI, conseiller parlementaire ;
- M. Louis de FRANCLIEU, conseiller budgétaire et fiscalité ;
- M. Emmanuel CONSTANTIN, conseiller rénovation énergétique et construction ;
- Mme Jenna REINETTE, conseillère urbanisme, aménagement et lutte contre l'étalement urbain.

### **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

- Mme Marianne LAURENT, directrice des prêts de la Banque des Territoires ;
- M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles ;
- Mme Selda GLOANEC, conseillère relations institutionnelles ;
- Mme Sophie VAISSIÈRE, chargée de mission - direction des prêts.

### **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)**

- M. François ADAM, directeur ;
- M. Emmanuel ROUSSELOT, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement.

### **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

- M. Denis DARNAND, adjoint à la sous-direction inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté ;
- M. Alexandre ISRAELIAN, chef de bureau hébergement social ;
- M. Jean-François BOURDAIS, adjoint à la sous-direction des professions sociales, de l'emploi et des territoires ;
- Mme Marie SICAUD, chargée de mission suite épidémique covid ;
- M. Simon DROUIN, chargé de mission PLF / PLFSS 2021 – auditions et questionnaires parlementaires.

### **Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)**

- M. François PAYELLE, directeur général délégué de Promogim, membre du conseil fédéral et du comité directeur de la FPI ;
- M. Alexis ROQUE, délégué général de la FPI ;
- Mme Anne PEYRICOT, directrice de cabinet et des relations institutionnelles de la FPI.

### **Fondation Abbé-Pierre**

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études.

### **Fédération française du bâtiment (FFB)**

- M. Olivier SALLERON, président ;
- Mme Claire GUIDI, chargée de mission auprès du président ;
- M. Benoît VANSTAVEL, directeur des relations institutionnelles.

### **Medef**

- M. Patrick MARTIN, président délégué ;
- M. Olivier SALLERON, président de la Fédération française du bâtiment, membre du bureau du conseil exécutif ;
- M. Guillaume LEBLANC, directeur des affaires publiques ;
- M. Antoine PORTELLI, chargé de mission senior à la direction des affaires publiques.

**Union sociale de l'habitat (USH)**

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