



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« COHÉSION DES TERRITOIRES »

et

Article 42 bis à 42 quater

Examen par la commission des finances mardi 16 novembre 2021

Rapporteur spécial :

M. Jean-Baptiste BLANC

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION	
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION	15
II. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION.....	17
III. LA COTATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISSION.....	18
IV. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION.....	19
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 ».....	21
A. LE PROGRAMME 177 EST MARQUÉ PAR UNE NOUVELLE MÉTHODE DE GESTION DES CRÉDITS.....	21
1. <i>Après une année 2021 exceptionnelle, les crédits demeurent à un niveau élevé en 2022</i>	<i>21</i>
2. <i>L'ouverture des crédits nécessaires plus tôt dans l'année est le signe d'une volonté de pilottage renforcée, dont les résultats ne pourront être constatés que sur la durée</i>	<i>23</i>
3. <i>Le plan de relance soutient des mesures innovantes ou apporte un complément de financement à des actions de long terme.....</i>	<i>25</i>
B. LA QUESTION DU DIMENSIONNEMENT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT RESTE ENTIÈRE.....	27
1. <i>Le programme 177 est atteint par des phénomènes de bord tels que l'impact des flux migratoires, qui devraient être traités par d'autres dispositifs plus adaptés.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Le renforcement de l'encadrement tarifaire et contractuel des CHRS a pris du retard avec la crise sanitaire.....</i>	<i>28</i>
3. <i>Le financement du FNAVDL demeure en suspens.....</i>	<i>29</i>
C. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE EST TRANSFORMÉ.....	30
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	31
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE... ..	31
B. ... MALGRÉ L'ÉCONOMIE PERMISE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT CONTEMPORAIN DES APL	34
1. <i>L'État a mené entre 2017 et 2020 une politique de réduction du coût des APL et de désengagement de leur financement</i>	<i>35</i>
2. <i>La mise en place du versement contemporain constitue une nouvelle étape dans la diminution du coût des aides personnelles au logement</i>	<i>36</i>

C. LES AIDES AU LOGEMENT RÉDUISENT LE TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES CONCERNÉS, QUI A AUGMENTÉ PENDANT LA CRISE SANITAIRE	37
III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »	39
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME.....	39
1. <i>Les crédits sont en augmentation par rapport à la loi de finances initiale, mais en diminution de 12,6 % par rapport à ceux demandés pour 2021 par le collectif budgétaire de fin d'année</i>	39
2. <i>Le programme 135 recouvre un grand nombre d'actions... ..</i>	41
3. <i>... mais l'action de l'État au titre du programme 135 passe moins par les dépenses directes que par l'action des opérateurs, les dépenses fiscales, les taxes affectées et les fonds de concours</i>	42
B. MALGRÉ LA FIN DES RESTRICTIONS D'ACTIVITÉ, LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION EST TOUCHÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE	44
1. <i>Le secteur de la construction, après le « trou d'air » de la crise sanitaire, fait face à un manque d'offre plus que de demande</i>	44
2. <i>Les projets de construction doivent faire face à la hausse des coûts des matériaux et de l'énergie</i>	45
C. CONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE ? RÉNOVATION ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION.....	47
1. <i>Le soutien de l'État à la rénovation des logements prend de l'ampleur</i>	47
2. <i>La lutte contre l'artificialisation et la question de l'accès au foncier constituent désormais un élément crucial de la politique du logement et de l'urbanisme</i>	49
3. <i>Le succès du fonds « friches » est aussi le signe de ses limites</i>	50
4. <i>Les établissements publics fonciers, désormais financés directement par le programme 135, sont des outils indispensables à la politique foncière.....</i>	52
5. <i>Dans un contexte de finances locales de plus en plus contraintes, il est nécessaire de mieux accompagner les collectivités territoriales</i>	53
D. ALORS QUE LE QUINQUENNAT A ÉTÉ MARQUÉ PAR UNE TENTATIVE DE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL VA SE POSER AVEC ACUITÉ DÈS 2022.....	54
1. <i>Loin du « choc d'offres » annoncé, l'accès au logement est de plus en plus difficile en France</i>	54
2. <i>Le logement social va devoir faire face à la question de son financement.....</i>	58
3. <i>En particulier, la limitation des marges de manœuvre d'Action Logement nécessite de poser la question du financement des aides à la pierre</i>	61
IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »	63
A. LA POLITIQUE DE LA VILLE PORTE DE NOMBREUX DISPOSITIFS, QUI NE SONT QUE PARTIELLEMENT FINANCÉS PAR LE PROGRAMME 147	64
B. LA POLITIQUE DE LA VILLE EST UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE, DONT LES RÉSULTATS RESTENT MITIGÉS	66
1. <i>Une politique interministérielle multiforme</i>	66
2. <i>Si la rénovation urbaine améliore l'habitat et le cadre de vie des quartiers, les problèmes de fond persistent</i>	68

C. LE NOUVEAU PLAN DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) POURSUIT UN DÉMARRAGE PROGRESSIF	69
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	73
• <i>ARTICLE 42 bis (nouveau)</i> Application de l'aide personnalisée au logement pour les logements-foyers en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte	73
• <i>ARTICLE 42 ter (nouveau)</i> Augmentation de l'enveloppe financière du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)	77
• <i>ARTICLE 42 quater (nouveau)</i> Compensation temporaire de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	81
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89

L'ESSENTIEL

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » passent de 15,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2021 à **17,1 milliards d'euros** dans le présent projet de loi de finances en crédits de paiement.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 courant	PLF 2022 constant	Évolution PLF 2022/ LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022/ LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 411,9	2 174,5	2 785,8	2 818,3	+ 643,8	+ 29,6 %	0,0
	CP	2 434,0	2 200,0	2 677,5	2 710,0	+ 510,0	+ 23,2 %	0,0
109 - Aide à l'accès au logement	AE	13 893,5	12 439,3	13 079,4	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1 %	0,0
	CP	13 893,5	12 439,3	13 079,4	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1 %	0,0
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	592,6	523,5	530,3	531,8	+ 8,3	+ 1,6 %	535,0
	CP	510,1	523,5	530,3	531,8	+ 8,3	+ 1,6 %	535,0
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	225,2	175,0	210,4	210,4	+ 35,4	+ 20,2 %	37,9
	CP	266,6	230,0	240,0	240,0	+ 10,1	+ 4,4 %	37,9
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	83,7	40,8	48,4	47,0	+ 6,2	+ 15,1 %	48,7
	CP	55,5	40,4	42,3	40,2	- 0,1	- 0,3 %	84,1
147 - Politique de la ville	AE	563,5	512,9	558,1	558,1	+ 45,2	+ 8,8 %	0,4
	CP	565,1	512,9	558,1	558,1	+ 45,2	+ 8,8 %	0,4
Total mission	AE	17 770,3	15 866,0	17 212,4	17 245,0	+ 1 378,9	+ 8,7 %	622,0
	CP	17 724,7	15 946,0	17 127,6	17 159,5	+ 1 213,5	+ 7,6 %	657,4

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

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

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

Des **augmentations de crédits importantes** ont toutefois eu lieu lors de la **loi de finances** rectificative du 19 juillet 2021, avec en particulier 700 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Par rapport aux crédits qui devraient être finalement ouverts en 2021, qui sont de 16,7 milliards d’euros en crédits de paiement, **les crédits demandés pour 2022 sont en augmentation de 0,4 milliard d’euros seulement, soit 2,5 %.**

I. LA POLITIQUE D’HÉBERGEMENT ET D’ACCÈS AU LOGEMENT (PROGRAMME 177)

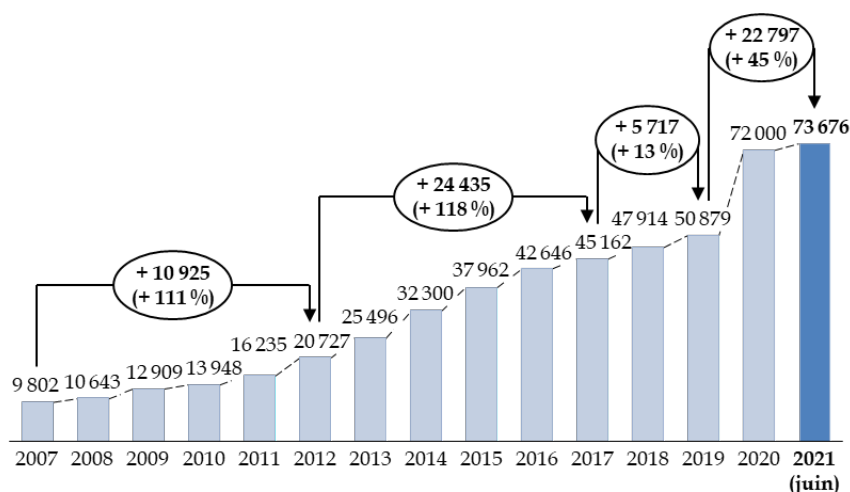
Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la politique d’hébergement et d’accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Pour 2022, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **2,8 milliards d’euros en autorisation d’engagement et de 2,7 milliards d’euros en crédits de paiement.**

Après une année 2021 exceptionnelle, marquée par l’ouverture supplémentaire de 700 millions d’euros en loi de finances rectificative du 19 juillet, **les crédits demeurent à un niveau élevé en 2022**, en raison du niveau du parc d’hébergement atteint pendant la crise sanitaire et maintenu en 2022.

L’hébergement en hôtel, qui a été nécessaire pendant la crise sanitaire mais ne facilite pas les actions d’insertion des personnes, concerne plus de 70 000 personnes, contre 50 000 il y a deux ans et 20 000 il y a dix ans.

Évolution du nombre de nuitées d’hôtel

(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

Le parc d'hébergement d'urgence, en application du principe d'inconditionnalité de l'accueil, reçoit encore une proportion importante de personnes qui devraient plutôt trouver leur place dans les **structures du ministère de l'intérieur** dédiées aux demandeurs d'asile ou aux personnes à droits incomplets.

Le conventionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) a pris du retard, en raison notamment de la crise sanitaire. Il conviendra de reporter la date limite, actuellement fixée au 31 décembre 2022.

II. LES AIDES AU LOGEMENT (PROGRAMME 109)

Le **programme 109** porte les **aides personnelles au logement (APL)**, soit 13,1 milliards d'euros sur le budget de l'État.

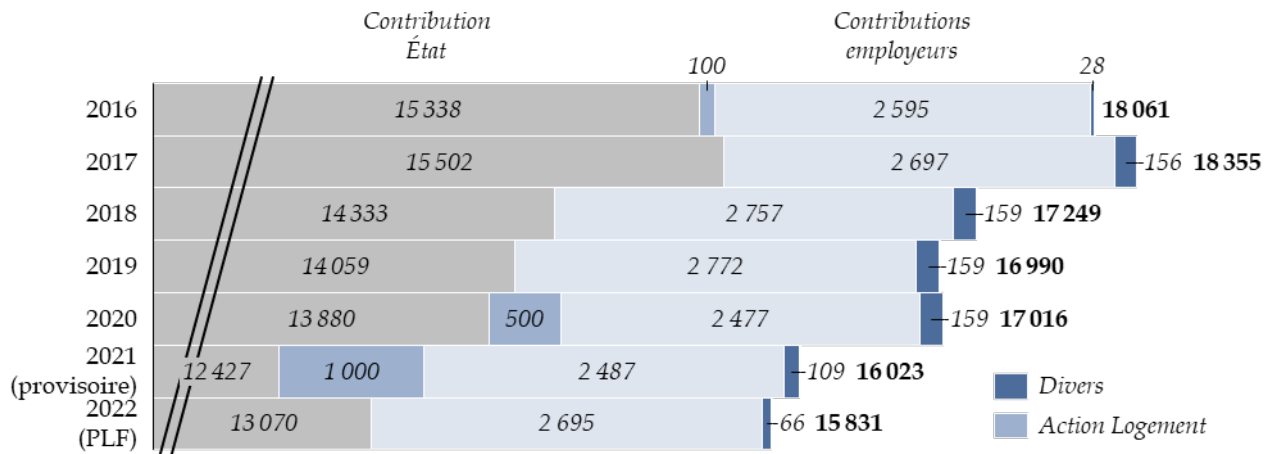
Action Logement a contribué deux années de suite au financement des APL, à hauteur de 1 milliard d'euros en 2021. Ce n'est pas le cas en 2022, ce qui doit être approuvé.

En conséquence, **la participation de l'État augmente**, mais de 583 millions d'euros seulement, car certains effets réduisent le coût des APL, en particulier le fait que la **réforme du versement contemporain** des aides sera pleinement en vigueur.

La **recherche constante d'économies sur les APL** est l'un des marqueurs du quinquennat : « rabet » de cinq euros sur les APL en 2017, transfert d'une partie du coût des APL aux organismes de logement social via une diminution du loyer (réduction de loyer de solidarité ou RLS), réforme techniquement difficile du versement contemporain des aides qui adapte les aides aux revenus de l'année (soit une économie de 1,25 milliard d'euros en année pleine).

Évolution du financement du fonds national des aides au logement de 2017 à 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

III. LE PROGRAMME 135

Le **programme 135**, pivot des politiques du logement et de l'urbanisme, porte des actions diverses relatives à la construction, l'habitat et l'urbanisme, pour un montant de crédits budgétaires relativement limité de 535 millions d'euros, mais complété par des fonds de concours de niveau équivalent et des dépenses fiscales d'un niveau prévisionnel de 13,3 milliards d'euros.

A. RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ET ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Le premier enjeu est celui de la **rénovation énergétique**, avec l'impact important de MaPrimeRénov, financé sur d'autres missions budgétaires, mais aussi les programmes de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), partiellement financés sur le programme 135. Le dynamisme des projets de l'ANAH pousse à une ouverture de crédits de 92 millions d'euros dans le second projet de loi de finances rectificative.

Un autre enjeu s'impose, qui concerne les collectivités encore plus que l'État : celui de la **lutte contre l'artificialisation des sols**, avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), fixé par la loi « Climat et résilience ». Le succès du fonds « friches », augmenté de 300 à 650 millions d'euros, démontre que les collectivités ne manquent pas de projets, et il faudra que soient rapidement déterminées les modalités de sa pérennisation annoncée par le président de la République, car son véhicule budgétaire actuel, la mission « Plan de relance », a vocation à disparaître.

Les **établissements publics fonciers**, financés sur ce programme à hauteur de 182,3 millions d'euros, en compensation de la diminution du produit des taxes spéciales d'équipement, ont tout leur rôle à jouer. Leur financement devra être maintenu sur la durée.

Il faudra aussi que l'État accompagne mieux les collectivités locales face à ce défi, qui demandera de réviser les documents d'urbanisme : or les aides de l'État à ce titre sont en baisse.

B. DU CHOC D'OFFRE À LA CRISE DE L'OFFRE

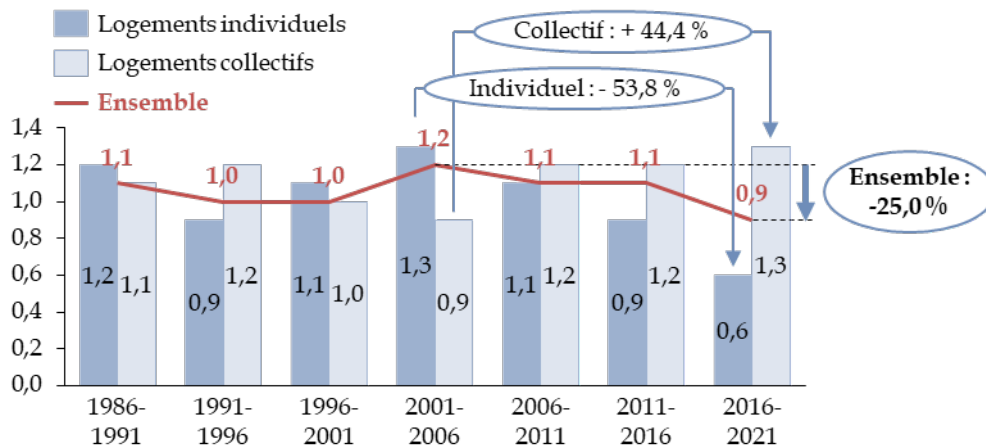
Le secteur de la construction, qui bénéficie d'une demande très forte, manque d'offre de logements :

- les permis de construire sont en baisse ;
- le bâtiment doit faire face à la montée du coût des matériaux de construction (augmentation de 10 % de l'indice de l'INSEE qui les mesure) ;
- le surcoût réglementaire est estimé à 30 000 euros par logement.

Alors que le quinquennat avait débuté sur la promesse d'un « choc d'offre », **le parc de logements progresse de moins en moins vite en France**, malgré la progression du logement collectif.

Évolution annuelle moyenne du nombre de logements par type d'habitat

(en pourcentage)



Lecture : entre 2016 et 2021, le nombre de logements individuels augmente en moyenne de 0,6 % par an. Champ : France métropolitaine.

Sources : commission des finances, à partir des chiffres Insee / ministère de la Transition écologique et solidaire

Il est de plus en plus difficile de se loger en France : 12,8 années de revenu disponible sont nécessaires pour acquérir un logement de 100 mètres carrés (7,8 années en l'an 2000).

C. LE LOGEMENT SOCIAL VA DEVOIR FAIRE FACE À LA QUESTION DE SON FINANCEMENT

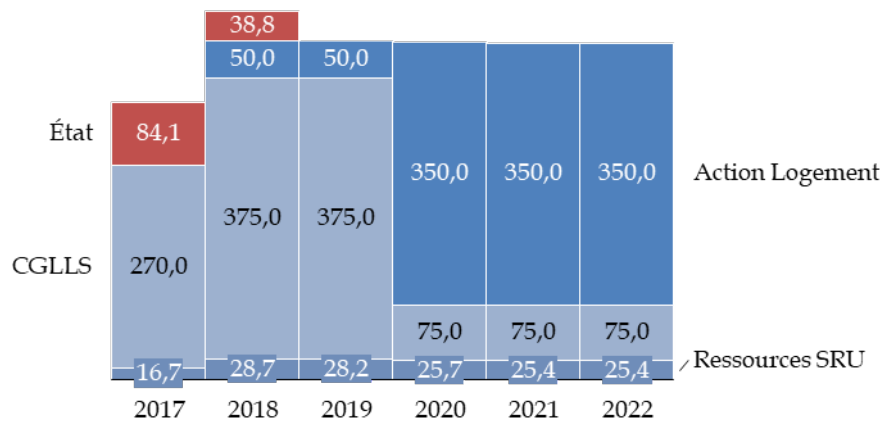
Le projet de loi de finances rectificative (article 42 *quater*) met en œuvre une **compensation aux communes**, pendant une durée de dix ans pour les projets produits entre 2021 et la mi-2026, **de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) dont bénéficie le logement social, mesure attendue de tous les acteurs qui devrait faciliter l'acceptabilité locale des projets.

Toutefois, avec l'instauration de la **réduction de loyer de solidarité**, qui affecte l'équilibre économique des opérations de logement social, la situation des organismes a été préservée grâce à des mesures de soutien de la part d'Action Logement et de la Caisse des dépôts et consignations, mais au prix d'un **prolongement de l'endettement à long terme**.

En outre le **soutien massif du groupe Action Logement aux politiques publiques ne pourra pas se prolonger indéfiniment**. Cet organisme, dont les marges ont été rognées par les politiques menées ces dernières années, risque de ne plus pouvoir contribuer au même niveau, notamment, au fonds national des aides à la pierre (FNAP, à hauteur de 350 millions d'euros par an jusqu'en 2022) et au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL, 10 millions d'euros jusqu'en 2022).

La question du financement du logement social devra être posée en 2022.

Les principaux financeurs du fonds national des aides à la pierre
(en millions d'euros)



Ressources SRU : fraction des prélèvements SRU et de la majoration des prélèvements SRU affectée au FNAP (montant 2022 supposé identique, par convention, au montant estimé en 2021). Certaines ressources exceptionnelles, notamment en 2021, ne sont pas indiquées.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La **méthode de surcompensation des aides d'État** dont bénéficient les bailleurs sociaux, que le Gouvernement a renoncé à inscrire dans le projet de loi de finances, devra également faire l'objet de décisions en 2022.

Au total, il apparaît que **l'objectif fixé par le Gouvernement d'agréer 250 000 logements sociaux en deux ans ne sera certainement pas atteint**. Cet objectif correspondait pourtant essentiellement à un rattrapage du niveau très bas atteint en 2020 (87 500).

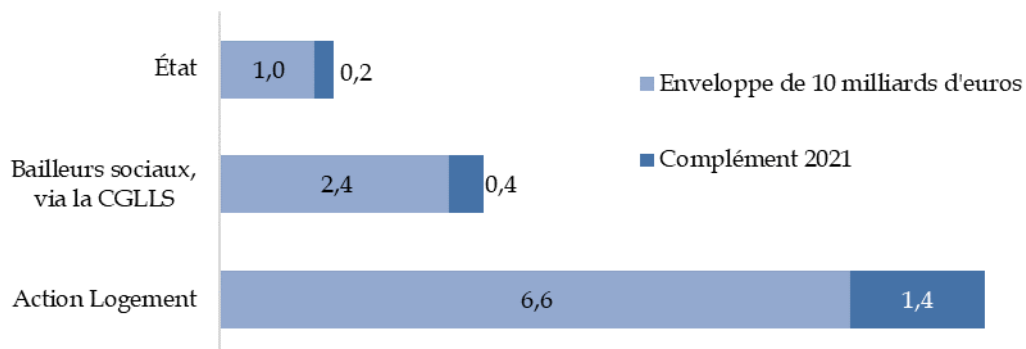
IV. LE PROGRAMME 147

Le **programme 147** porte les crédits de la **politique de la ville**, pour un montant de crédits de 558 millions d'euros en 2022, en hausse de 45 millions d'euros.

L'**enveloppe financière** attribuée à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) pour la réalisation du **nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU)** est **augmentée de 10 à 12 milliards d'euros** (article 42 *ter* du projet de loi de finances rectificative). Action Logement qui assurera la majeure partie du financement. L'État doit apporter au total 1,2 milliard d'euros, mais ne verse que 15 millions d'euros en 2022 sur le programme 147, comme au cours des années précédentes.

Schéma de financement du NPNRU

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

L'attractivité des quartiers n'a guère progressé depuis 2008. Un rapport d'évaluation de la Cour des comptes montre que les problèmes d'insécurité perdurent, que les résultats scolaires restent insatisfaisants et que les actions publiques demeurent insuffisantes ou mal perçues.

La rénovation urbaine améliore tout de même l'habitat et le cadre de vie des quartiers. L'augmentation de l'enveloppe financière permettra de traiter plus complètement certains quartiers, et de mieux financer des projets régionaux.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires » et d'adopter, sans modification, les articles rattachés 42 bis, 42 ter et 42 quater.

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, 93 % 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 ». Il convient de souligner le niveau élevé de ce taux, par rapport au taux plus faible de réponses observé sur certains de ces programmes il y a quelques années.

PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » passent de 15,9 milliards d’euros en loi de finances initiale pour 2021 à **17,1 milliards d’euros** dans le présent projet de loi de finances en crédits de paiement.

Des mesures de périmètre d’un montant limité concernent principalement le programme 177¹, de sorte que l’augmentation à périmètre constant comme à périmètre courant est de de **1,2 milliard d’euros**, ou **7,4 %**.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d’euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 courant	PLF 2022 constant	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 411,9	2 174,5	2 785,8	2 818,3	+ 643,8	+ 29,6 %	0,0
	CP	2 434,0	2 200,0	2 677,5	2 710,0	+ 510,0	+ 23,2 %	0,0
109 – Aide à l’accès au logement	AE	13 893,5	12 439,3	13 079,4	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1 %	0,0
	CP	13 893,5	12 439,3	13 079,4	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1 %	0,0
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat	AE	592,6	523,5	530,3	531,8	+ 8,3	+ 1,6 %	535,0
	CP	510,1	523,5	530,3	531,8	+ 8,3	+ 1,6 %	535,0
112 – Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire	AE	225,2	175,0	210,4	210,4	+ 35,4	+ 20,2 %	37,9
	CP	266,6	230,0	240,0	240,0	+ 10,1	+ 4,4 %	37,9
162 – Interventions territoriales de l’État	AE	83,7	40,8	48,4	47,0	+ 6,2	+ 15,1 %	48,7
	CP	55,5	40,4	42,3	40,2	- 0,1	- 0,3 %	84,1
147 – Politique de la ville	AE	563,5	512,9	558,1	558,1	+ 45,2	+ 8,8 %	0,4
	CP	565,1	512,9	558,1	558,1	+ 45,2	+ 8,8 %	0,4
Total mission	AE	17 770,3	15 866,0	17 212,4	17 245,0	+ 1 378,9	+ 8,7 %	622,0
	CP	17 724,7	15 946,0	17 127,6	17 159,5	+ 1 213,5	+ 7,6 %	657,4

AE : autorisations d’engagement. CP : crédits de paiement.

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

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

¹ Voir infra la description du programme 177.

Des **augmentations de crédits importantes** ont toutefois eu lieu lors de la **loi de finances rectificative du 19 juillet 2021¹**, avec en particulier 700 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Certaines ouvertures et annulations de crédit, de moindre ampleur, sont également proposées par le collectif budgétaire de fin d’année, en cours d’examen par le Parlement.

Par rapport aux crédits qui devraient être finalement ouverts en 2021, qui sont de 16,7 milliards d’euros en crédits de paiement, **les crédits demandés pour 2022 sont en augmentation de 0,4 milliard d’euros seulement, soit 2,5 %**.

		Total 2021 (LFI, LFR-1 et PLFR-2)	PLF 2022 constant	Évolution PLF 2022 / total 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / total 2021 (%)
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 874,5	2 818,3	- 56,2	- 2,0%
	CP	2 900,0	2 710,0	- 190,0	- 6,6%
109 – Aide à l’accès au logement	AE	12 439,3	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1%
	CP	12 439,3	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1%
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat	AE	606,8	531,8	- 75,0	- 12,4%
	CP	606,8	531,8	- 75,0	- 12,4%
112 – Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire	AE	169,2	210,4	+ 41,2	+ 24,4%
	CP	221,9	240,0	+ 18,1	+ 8,2%
162 – Interventions territoriales de l’État	AE	39,2	47,0	+ 7,8	+ 19,9%
	CP	38,7	40,2	+ 1,5	+ 3,8%
147 – Politique de la ville	AE	539,9	558,1	+ 18,2	+ 3,4%
	CP	539,9	558,1	+ 18,2	+ 3,4%
Total mission	AE	16 668,8	17 245,0	+ 576,1	+ 3,5%
	CP	16 746,6	17 159,5	+ 412,8	+ 2,5%

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

¹ [Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021](#) de finances rectificative pour 2021.

II. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION

Le **montant total des dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission est de **14,2 milliards d'euros en 2020**, soit **80,4 % du montant des crédits de paiements** consommés cette année-là, qui était de 17,7 milliards d'euros. Le montant total prévisionnel pour 2021 et 2022 n'est pas significatif, car le coût de certaines des dépenses fiscales les plus importantes n'est pas renseigné dans l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2022.

Ces dépenses fiscales sont rattachées à 93,1 % au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». La dépense liée au dispositif « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire poursuit sa montée en puissance, ainsi que les taux de TVA réduits en faveur de l'amélioration des logements.

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

(en millions d'euros)

Numéro et libellé	Chiffrage 2020	Estimation 2021	Prévision 2022
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (hors TVA à 5,5 % <i>infra</i>)	3 330	3 530	3 720
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 700	<i>n. c.</i>	<i>n. c.</i>
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	1 310	1 390	1 460
Crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ »	1 135	1 063	918
Taux de 5,5 % dans le secteur du logement social dans le cadre de la politique de renouvellement urbain	1 035	<i>n. c.</i>	<i>n. c.</i>
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	966	1 195	1 383

n. c. : non encore connu.

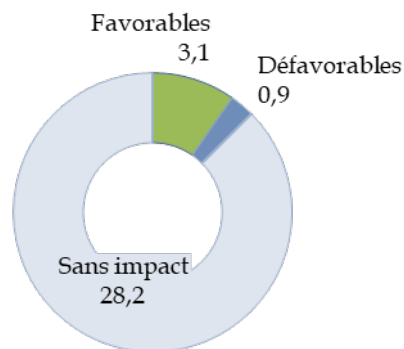
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

III. LA COTATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISSION

Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget 2022 (« budget vert ») considère que **les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales** de la mission « Cohésion des territoires » seraient à **87 %**, soit 28,2 milliards d'euros, **sans impact sur l'environnement**, s'agissant en particulier des dépenses d'aide au logement et d'hébergement d'urgence.

Ce rapport examine l'impact des dépenses budgétaires (17,1 milliards d'euros), des taxes affectées plafonnées (0,9 milliard d'euros) et des dépenses fiscales rattachées à la mission (14,3 milliards d'euros), soit 32,3 milliards d'euros.

Cotation environnementale de la mission « Cohésion des territoires » (en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances pour 2022

Le montant des **crédits budgétaires et taxes affectées** notés comme **favorables à l'environnement** est de **1,3 milliard d'euros**, comprenant en particulier des dépenses des établissements publics fonciers (financés par la taxe spéciale d'équipement), contribuant à la lutte contre l'artificialisation des sols et à leur dépollution, et des actions de rénovation thermique relevant des crédits de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Aucune dépense budgétaire ou taxe affectée n'est notée comme ayant un impact négatif sur l'environnement.

Les **dépenses fiscales**, en revanche, seraient **favorables** à l'environnement pour **1,8 milliard d'euros** (dépenses fiscales en faveur de la réhabilitation de logements anciens) mais **défavorables** à hauteur de **0,9 milliard d'euros** (dispositif « Pinel » et prêt à taux zéro, auxquels est appliquée une quote-part évaluant les conséquences de ces dispositifs sur l'artificialisation des sols).

IV. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION

L'opérateur le plus important de la mission en nombre de personnels est l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), rattachée depuis 2020 au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » est chef de file pour quatre opérateurs, mais n'apporte des crédits budgétaires que pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Ces opérateurs bénéficient du produit de taxes affectées, ainsi que, pour l'ANAH, de crédits importants attribués par d'autres programmes budgétaires¹.

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

¹ L'ANAH est majoritairement financée, pour le dispositif MaPrimeRénov', par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie » et le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

**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 +		
		PLFR-2 2021	PLF 2022	
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	135	AE	262 000 ¹	170 000
		CP	262 000	170 000
		Emplois	182 ²	207
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	135	AE	0	0
		CP	0	0
		Emplois	28	28
Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	135	AE	0	0
		CP	0	0
		Emplois	136	136
Fonds national des aides à la pierre (FNAP)	135	AE	0	0
		CP	0	0
		Emplois ³	0	0
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	112	AE	60 545	60 529
		CP	60 545	60 529
		Emplois	333 ⁴	344
Agence de services et de paiement (ASP)	147	AE	91 500	91 500
		CP	91 500	91 500
		Emplois	s. o.	s. o.
Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)	147	AE	31 226	31 226
		CP	31 226	31 226
		Emplois	s. o.	s. o.
École nationale supérieure de la police (ENSPolice)	147	AE	122 726	121 102
		CP	122 726	121 102
		Emplois	s. o.	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

¹ Soit 170 millions d'euros en loi de finances initiale (malgré une coquille du projet annuel de performances qui indique que ces crédits seraient nuls) et 92 millions d'euros demandés par le second projet de loi de finances rectificative pour 2021, déposé le 3 novembre 2021.

² Soit 174 ETPT en loi de finances initiale et 8 ETPT supplémentaires demandés par le second projet de loi de finances rectificative pour 2021.

³ 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.

⁴ Soit 329 ETPT en loi de finances rectificative et 4 ETPT supplémentaires demandés par le second projet de loi de finances rectificative.

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**. Il se compose de trois actions dont les crédits sont très inégaux.

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » (1,1 % des crédits de paiement) finance des **actions diverses**, principalement de développement d'aires d'accueil des gens du voyage (allocation de logement temporaire « ALT 2 » versée à des gestionnaires locaux) et de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'un dispositif de résorption des bidonvilles.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » comprend **98,5 %** des crédits de paiement. Elle porte 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 » (0,3 % 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. LE PROGRAMME 177 EST MARQUÉ PAR UNE NOUVELLE MÉTHODE DE GESTION DES CRÉDITS

L'année 2021 est celle d'un changement de gestionnaire du programme, désormais confié à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), alors même que la crise sanitaire a conduit à une modification dans la gestion des crédits.

1. Après une année 2021 exceptionnelle, les crédits demeurent à un niveau élevé en 2022

Les crédits demandés pour 2022 sur le programme 177 sont de **2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, soit une augmentation à périmètre courant de 0,6 milliard d'euros, et de **2,7 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 0,5 milliard d'euros.

La loi de finances rectificative du 19 juillet dernier a toutefois ouvert 700 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit au total 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. **Les crédits demandés pour 2022 seraient donc légèrement inférieurs**, de 0,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,2 milliard d'euros en crédits de paiement, **à ceux finalement ouverts en 2021.**

Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	LFR-1 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)
11 - Prévention de l'exclusion	AE	52,4		31,8	- 20,6	- 39,3 %
	CP	52,4		31,8	- 20,6	- 39,3 %
12 - Hébergement et logement adapté	AE	2 113,0		2 744,9	+ 631,9	+ 29,9 %
	CP	2 138,5		2 636,6	+ 498,1	+ 23,3 %
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	9,1		9,1	- 0,0	- 0,0 %
	CP	9,1		9,1	- 0,0	- 0,0 %
Total programme 177	AE	2 174,5	2 874,5	2 785,8	+ 611,3	+ 28,1 %
	CP	2 200,0	2 900,0	2 677,5	+ 477,5	+ 21,7 %

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

Le programme 177 connaît par ailleurs des **évolutions mineures de périmètre.**

D'une part, les actions de **résorption des occupations illicites et des bidonvilles** étaient financées en partie, pour 1,5 million d'euros, par une enveloppe relevant du programme 135 mais gérée par la DIHAL ; elle est transférée sur le programme 177.

D'autre part et en sens inverse, des **dépenses d'aide sociale** rattachées jusqu'en 2021 au programme 177 et gérées par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), précédemment responsable de ce programme, sont transférées au programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour un montant de 34 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces aides concernent des situations particulières, par exemple les frais de séjour dans des établissements et services médico-sociaux de personnes âgées ou handicapées sans domicile fixe ou des aides à différentes catégories de personnes n'ayant pas accès aux aides de droit commun.

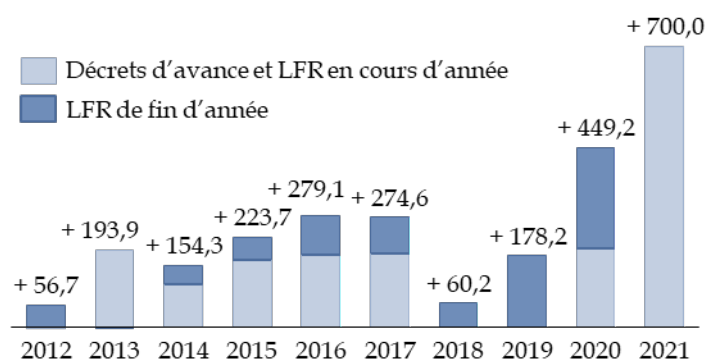
2. L'ouverture des crédits nécessaires plus tôt dans l'année est le signe d'une volonté de pilotage renforcée, dont les résultats ne pourront être constatés que sur la durée

Les modifications de périmètre du programme sont liées à un **changement important dans la gestion du programme 177 en 2021**, puisqu'il est désormais confié à une administration « de mission », la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), dont le périmètre de compétence se confond pratiquement avec celui des missions ainsi financées.

Le changement de gestion concerne aussi les **ouvertures de crédits**. Contrairement à ces dernières années, **aucune ouverture de crédits n'est demandée dans le collectif budgétaire de fin d'année**, ce qui rompt avec une pratique constante des dernières années.

Ouvertures de crédit en cours d'année et en collectif budgétaire de fin d'année depuis 2012

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances, à partir des décrets d'avance et lois de finances rectificatives

La « gestion au thermomètre » consistait à attendre l'arrivée de besoins d'hébergement supplémentaires au commencement de la saison froide, pourtant en grande partie prévisibles, pour ouvrir des crédits d'un niveau très élevé.

Cette pratique était **préjudiciable à la gestion de l'hébergement** en ce qu'elle ne donnait pas une visibilité claire aux services concernés sur les crédits réellement disponibles. Les crédits venant à manquer à l'automne, les associations qui mettent en œuvre en pratique la politique d'hébergement ne recevaient pas toujours les fonds à temps et certaines devaient utiliser leur trésorerie, voire dans certains cas souscrire un prêt à court terme en fin d'année, en comptant sur un remboursement en début d'année suivante.

Lors de son audition, le délégué interministériel a manifesté très fermement son intention de respecter l'enveloppe fixée, ce qui a été respecté dans le second projet de loi de finances rectificative déposé le 3 novembre 2021. Une instruction avait été diffusée aux préfets le 26 mai 2021 visant à garantir ce pilotage sous enveloppe plafonnée des budgets prévus pour 2021.

Le rapporteur spécial salue donc l'absence d'ouverture de crédits en fin d'année : d'une manière générale, une notification des crédits plus tôt dans l'année permet de mieux programmer les actions. Il fait toutefois observer qu'elle a été rendue possible par **une ouverture de crédits en cours d'année d'un montant inédit**, en loi de finances rectificative. Il compte que, pour l'année 2022, la budgétisation initiale, compte tenu de son niveau presque égal à celle ouverte en cours d'année en 2021, sera suffisante pour assurer la gestion du programme 177 pendant l'ensemble de l'année, sauf si une nouvelle crise majeure survenait en cours d'année.

La prévision de dépenses du programme 177 ne peut toutefois pas être déterminée avec la même précision que pour d'autres politiques publiques. La politique d'hébergement se trouve en effet en bout de chaîne des politiques publiques de lutte contre l'exclusion et se trouve de ce fait impactée par les crises soudaines, qui multiplient le nombre de personnes en situation de précarité : crises économiques comme en 2020, mais aussi, depuis plusieurs années, crise migratoire avec des vagues d'arrivées de migrants qui continuent à exercer une pression difficilement prévisible sur les besoins en hébergement (voir *infra*).

C'est pourquoi la DIHAL souhaite engager une réflexion sur une meilleure définition des crédits du programme 177, qui distinguerait les **dépenses « structurelles »** liées aux dispositifs d'hébergement classiques, d'accompagnement et de logement accompagné, et des **dépenses plus « évaluatives »**, liées à la gestion des crises diverses.

Si cette réflexion peut être utile pour mieux définir le budget de cette politique, **l'objectif de la politique d'hébergement et d'accès au logement** devrait être de parvenir à une **diminution du besoin en hébergement d'urgence, quelle qu'en soit la forme**, par l'insertion des personnes dans un parcours de logement, ce qui améliorerait leur situation tout en réduisant à terme les moyens qui doivent être consacrés à cette politique.

C'est l'intention qu'affiche la DIHAL à travers l'annonce de plusieurs chantiers, tels qu'un renforcement du pilotage des opérateurs ou l'engagement d'une démarche de maîtrise des coûts.

3. Le plan de relance soutient des mesures innovantes ou apporte un complément de financement à des actions de long terme

Outre les renforcements de crédits en loi de finances rectificative, le plan de relance a apporté un **financement ponctuel** aux politiques d'hébergement et d'accompagnement vers le logement.

L'action 08 « Soutien aux personnes précaires » du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » a ainsi prévu **100 millions d'euros en autorisations d'engagement** pour des mesures de développement et d'amélioration de l'hébergement et du logement temporaire. 37 millions d'euros devaient être consommés en crédits de paiement dès 2021.

Trois appels à projets ou à manifestation d'intérêt ont été lancés dans ce cadre.

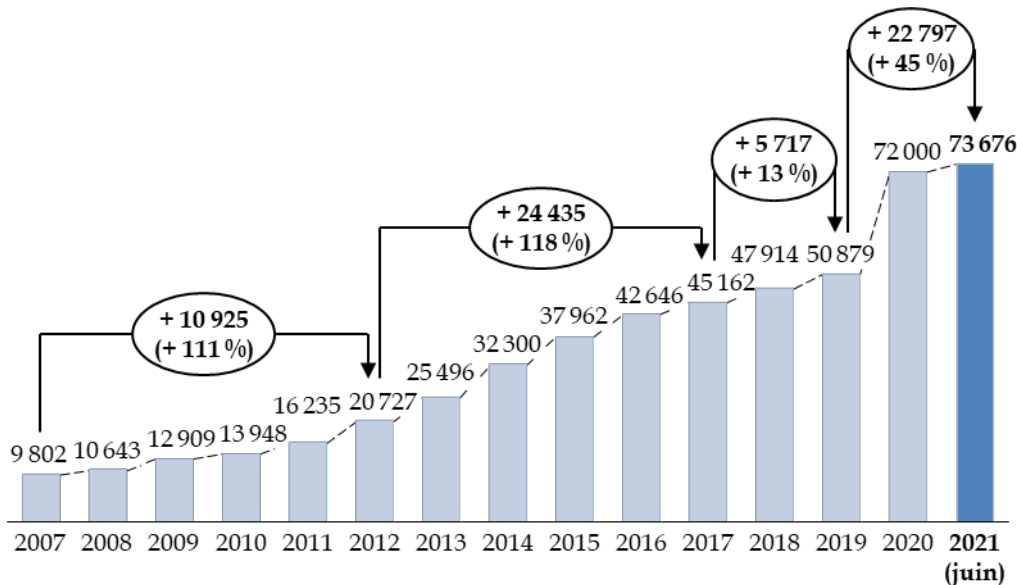
Un appel à manifestation d'intérêt a retenu 40 projets tendant à expérimenter, entre 2021 et 2023, des **approches innovantes pour l'accompagnement et l'hébergement de personnes** pour lesquelles les dispositifs existants (notamment l'hébergement, la pension de famille, le logement ordinaire dans le diffus) ne sont pas adaptés.

Un second appel à projets tend à mettre au point des solutions pour que des personnes **hébergées à l'hôtel** puissent **cuisiner leurs repas**. Ce type d'expérimentation à une vraie difficulté concernant la vie quotidienne de ces personnes, surtout lorsqu'elles vivent en famille.

Toutefois **le rapporteur spécial rappelle que l'hébergement en hôtel ne peut constituer un objectif en soi**. L'hébergement en hôtel connaît en effet une **expansion continue** qui n'a été que freinée, et non inversée, entre 2017 et 2019, avant de prendre une ampleur soudaine avec la crise sanitaire. S'il a permis, par sa souplesse, de mettre à l'abri massivement les personnes à la rue au début de la crise sanitaire, il devient impératif de le remplacer progressivement par des solutions offrant un meilleur rapport entre les modalités d'hébergement et le coût.

Évolution du nombre de nuitées d'hôtel

(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires budgétaires¹

Il convient donc d'approuver un projet de décret tendant à permettre le **rachat de fonds de commerce d'hôtel et l'exploitation sous statut de résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS)**. Une conséquence de la crise sanitaire est en effet que le développement de la visioconférence, succédant à des périodes répétées d'inactivité pendant la crise sanitaire, peut conduire à modifier le modèle économique de certains hôtels dépendant en particulier du tourisme d'affaires. Ces hôtels pourraient ainsi être rachetés et convertis en structures d'hébergement collectif, telles que des pensions de famille.

Enfin un appel à projets portant sur l'**humanisation des accueils de jour** et, en outre-mer, des **centres d'hébergement**, a suscité le dépôt de 160 projets, dont 145 ont été retenus, conduisant à un abondement supplémentaire de l'enveloppe initiale. De nombreux accueils de jour souffrent en effet d'un état de vétusté qui nécessite une adaptation. En outre-mer, cette enveloppe permet de pallier l'absence de ligne budgétaire pour améliorer les projets d'humanisation des centres d'hébergement, qui sont financés en métropole par des crédits de l'ANAH.

Le plan de relance soutient également des **projets de construction modulaire**, qui peuvent apporter une réponse rapide dans des endroits où des terrains sont disponibles, ainsi que la réhabilitation d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage.

¹ Ces chiffres n'incluent pas les personnes hébergées en hôtel au titre d'autres dispositifs, tels que les demandeurs d'asile dans le cadre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et les mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance.

En 2022, **10 millions d'euros** de crédit de paiement sont prévus pour accélérer le **plan de traitement des foyers de travailleurs de migrants**, lancé en 1997. S'agissant de crédits d'investissement, ils abonderont une dotation de droit commun de 35 millions d'euros consacrée à ce plan par le fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui relève du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». La **réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage** se poursuivra pour **18 millions d'euros** de crédits de paiement, ainsi que la construction ou l'acquisition-amélioration de **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** pour **11,5 millions d'euros**, tandis que **17,5 millions d'euros** abonderont le **programme d'humanisation des centres d'hébergement situés en outre-mer**.

B. LA QUESTION DU DIMENSIONNEMENT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT RESTE ENTIÈRE

L'ouverture de crédits réalisée en juillet 2021 est liée à la décision du Gouvernement de **maintenir un parc d'hébergement à un niveau très élevé** de 200 000 places.

L'objectif du Gouvernement est à présent de diminuer le niveau du parc d'hébergement d'une dizaine de milliers de places d'ici à la fin 2022, ce qui représenterait encore un niveau supérieur d'environ 30 000 places à celui antérieur à la crise sanitaire. Or cette augmentation s'est faite, comme cela a été vu *supra*, par un recours massif à l'hébergement en hôtel qui n'est pas la solution d'hébergement la plus favorable à la réinsertion des personnes.

1. Le programme 177 est atteint par des phénomènes de bord tels que l'impact des flux migratoires, qui devraient être traités par d'autres dispositifs plus adaptés

Si le programme 177 a pour objet l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, il doit également répondre 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.

La saturation des structures spécialisées, telles que les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou les centres d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile (HUDA)¹, qui relèvent budgétairement du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », entraîne ainsi un report des personnes concernées vers le parc d'hébergement d'urgence de droit commun.

¹ 52 % seulement des demandeurs d'asile ayant formulé une demande d'hébergement sont effectivement accueillis en CADA ou en HUDA, selon le rapport annuel de performances du programme 303 « Immigration et asile » en 2020.

Le chevauchement entre les deux catégories de dispositifs s'est accrue pendant la crise sanitaire, en raison de l'arrêt ou du ralentissement des procédures, d'autant plus que, par souci de simplicité, une instruction ministérielle du 20 mars 2020 a prévu que le programme 177 prendrait en charge l'ensemble des places exceptionnelles ouvertes, y compris pour des migrants¹.

Le DIHAL a confirmé au rapporteur spécial que, dans de nombreux départements, le dispositif d'hébergement généraliste doit faire face à ces flux migratoires. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, environ 10 000 demandeurs d'asiles et 7 000 réfugiés seraient pris en charge dans le parc d'hébergement porté par le programme 177, sans compter un nombre élevé d'étrangers sans titre, par exemple déboutés du droit d'asile.

Cette situation n'est pas satisfaisante, d'abord parce que le parc d'hébergement du programme 177 est prévu pour accueillir des personnes précaires et les accompagner vers un logement traditionnel : il n'est pas adapté à la situation des demandeurs d'asile et des personnes à droit incomplet, qui ont d'abord besoin d'un accompagnement dans leurs démarches et qui ne peuvent souvent pas accéder à un logement social tant qu'elles n'ont pas de papiers. Ces personnes restent souvent captives du parc d'hébergement.

En outre, le financement de ces missions par le programme 177 ne permet pas d'avoir une perception exacte et une gestion satisfaisante de la politique d'hébergement. L'instruction précitée du 20 mars 2020 prévoyait que les préfets devraient identifier, à l'issue de la crise, le montant des dépenses réalisées pendant la crise sanitaire et relevant en réalité d'autres programmes que le programme 177. À ce jour, aucune refacturation n'a été mise en place entre le ministère chargé du logement et celui chargé de l'intérieur.

2. Le renforcement de l'encadrement tarifaire et contractuel des CHRS a pris du retard avec la crise sanitaire

La tarification des **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** a été revue depuis 2018 afin de mettre en place un mécanisme de **convergence tarifaire** fondé sur la définition de tarifs-plafonds.

Les économies réalisées par ce processus auraient été de 7,9 millions d'euros en 2018 et de 5,1 millions d'euros en 2021. La convergence tarifaire a été suspendue en 2020, en raison de la crise sanitaire, puis relancée en 2021 pour une économie prévisionnelle comparable à 2019.

¹ *Instruction du 27 mars 2020 sur la prise en charge et le soutien des populations précaires face à l'épidémie du Covid-19 à l'attention des préfets.*

Cette réforme était justifiée par la constatation de **coûts très différents d'un centre à l'autre**, sans que les différences paraissent justifiées par des différences dans les niveaux de prestations. Les économies réalisées restent limitées, correspondant à 1 % environ des crédits budgétaires consacrés à ces centres, qui étaient de 648,2 millions d'euros en 2021 selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale.

La DIHAL indique préparer la mise en place d'un nouveau système de tarification en 2023.

En outre, la loi ELAN du 23 novembre 2018¹ a prévu l'obligation, pour les CHRS, de signer un **contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens** (CPOM) avec l'État avant le 31 décembre 2022. Ce processus, ralenti notamment par la crise sanitaire, ne sera certainement pas achevé à cette date : **le rapporteur spécial appelle à prévoir un report d'au moins une année de cette échéance**, afin de permettre de mener à bien un processus vertueux qui permet à l'État de mieux réguler les dépenses tout en apportant aux organismes une meilleure visibilité sur les crédits dont ils disposent. Le manque de visibilité pluriannuelle, lié au principe d'annualité budgétaire, est source de difficulté pour des organismes qui doivent engager des dépenses et embaucher des personnels.

3. Le financement du FNAVDL demeure en suspens

Le **fonds national d'accompagnement vers et dans le logement** (FNAVDL), prévu par l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation, a pour mission de faciliter l'accès ou le maintien dans le logement de ménages qui ont besoin d'un accompagnement ciblé sur leurs difficultés liées au logement. Il finance en particulier des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires au titre du droit d'accès au logement opposable (DALO) ou de personnes et familles rencontrant des difficultés particulières pour accéder à un logement.

Le FNAVDL est alimenté par **trois types de ressources** :

- il reçoit le produit des astreintes prononcées et liquidées à l'encontre de l'État par le juge administratif dans le cadre des dispositions régissant le droit au logement opposable, pour un montant annuel de 25 à 30 millions d'euros ;

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, [article 125](#).

- il est affectataire d'une fraction des cotisations versées par les organismes de logement social et collectées par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), pour un montant de 15 millions d'euros, depuis le mois de juillet 2020, ce qui s'est accompagné de l'entrée des représentants des organismes de logement social dans la gouvernance du dispositif ;

- enfin, Action Logement apporte un abondement de 10 millions d'euros en 2021 et 2022.

La crise sanitaire a eu pour effet une diminution du produit des astreintes DALO, qui étaient de 23 millions d'euros à la fin 2020 contre 27,4 millions d'euros en 2019, tandis que les besoins d'accompagnement de personnes précaires augmentaient : les régions ont signalé un besoin non couvert de 20 millions d'euros¹.

Selon les indications de la DIHAL, l'encaissement des astreintes DALO a désormais retrouvé un rythme normal.

Le rapporteur spécial alerte toutefois sur le risque d'une diminution des financements en 2023. L'avenant de février 2021, signé entre l'État et Action Logement et modifiant la convention quinquennale 2018-2022 relative à cet organisme, rappelle en effet que la participation de l'organisme au FNAVDL en 2021 et 2022 demeure exceptionnelle et il ressort des audits conduites par le rapporteur spécial que les marges financières du groupe ne devraient plus être aussi abondantes à l'avenir, limitant sa participation à certaines politiques publiques (voir *infra*, dans le cadre du programme 135).

C. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE EST TRANSFORMÉ

Le changement de gestionnaire du programme s'est également accompagné d'une **modification importante des indicateurs de performance** du programme 177.

L'indicateur de performance relatif au **taux de réponses positives** des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) **aux demandes de logement adapté**, qui donnait des résultats très faibles, souvent inférieurs à 1 %, a été supprimé au motif, selon la DIHAL, qu'il était trop peu fiable et difficilement interprétable.

Or les SIAO ont pour mission de répondre aux demandes d'hébergement d'urgence, faites notamment par le numéro de téléphone 115, mais aussi de faciliter une orientation vers le logement adapté. C'est l'esprit du programme de « Logement d'abord » qui tend à favoriser un accès le plus direct possible à un logement pour les personnes précaires.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire.

De même, l'indicateur relatif à la **part des personnes qui sortent d'un CHRS et accèdent à un logement** a été supprimé, pour les mêmes raisons de doutes sur la fiabilité des valeurs.

Le rapporteur spécial prend acte de ces suppressions, mais appelle la DIHAL à définir des indicateurs de suivi du parcours des personnes sans abri ou précaires vers le logement.

C'est ce que fait, dans une certaine mesure, un nouvel indicateur introduit dans le projet annuel de performances à l'occasion du présent projet de loi de finances. Portant sur la **part de logements sociaux attribués à des ménages sans domicile**, il correspond à un des objectifs de la politique du « Logement d'abord ». Il s'agit aussi d'un phénomène mis en avant par la fondation Abbé-Pierre, qui identifie une difficulté importante pour les ménages très modestes, voire précaires, à accéder au logement social¹.

De fait, **la valeur de cet indicateur reste faible** : seuls 5 % des attributions de logements sociaux en 2019 étaient destinées à des ménages sans domicile, y compris ceux accueillis dans des structures d'hébergement telles que les CHRS et les CADA. Une hausse est attendue à 6 % en 2022, mais elle résulterait autant de la diminution des attributions de logements sociaux (dénominateur) que des actions entreprises en faveur du relogement des ménages sans domicile.

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).

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE...

Les crédits sont de **13,1 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2022, soit 76,4 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires », en hausse de 640,1 millions d'euros (+ 5,1 %).

¹ Fondation Abbé-Pierre et autres associations, [Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources](#), juin 2020.

Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Aides personnelles	AE	12 427,0	13 070,0	+ 643,0	+ 5,2 %	0,0
	CP	12 427,0	13 070,0	+ 643,0	+ 5,2 %	0,0
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	11,3	9,4	- 1,9	- 16,8 %	0,0
	CP	11,3	9,4	- 1,9	- 16,8 %	0,0
03 - Sécurisation des risques locatifs	AE	1,0	0,0	- 1,0	- 100,0 %	0,0
	CP	1,0	0,0	- 1,0	- 100,0 %	0,0
Total programme 109	AE	12 439,3	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1 %	0,0
	CP	12 439,3	13 079,4	+ 640,1	+ 5,1 %	0,0

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

Cette hausse résulte en fait de **l'absence de contribution d'Action Logement** en 2022 au fonds national des aides au logement (FNAL), chargé de centraliser les financements afin de compenser aux administrations de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales et mutualité sociale agricole) le paiement des aides aux allocataires. Pour mémoire, les lois de finances pour 2020 et pour 2021 ont prévu des contributions de la société Action Logement Services au FNAL à hauteur, respectivement, de 500 millions d'euros et de 1 milliard d'euros.

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte 99,9 % 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 » contribuait au financement de la garantie des risques locatifs (GRL) pour les contrats en cours. Cette action ne dispose plus de crédits, étant remplacée par le dispositif Visale porté par Action Logement.

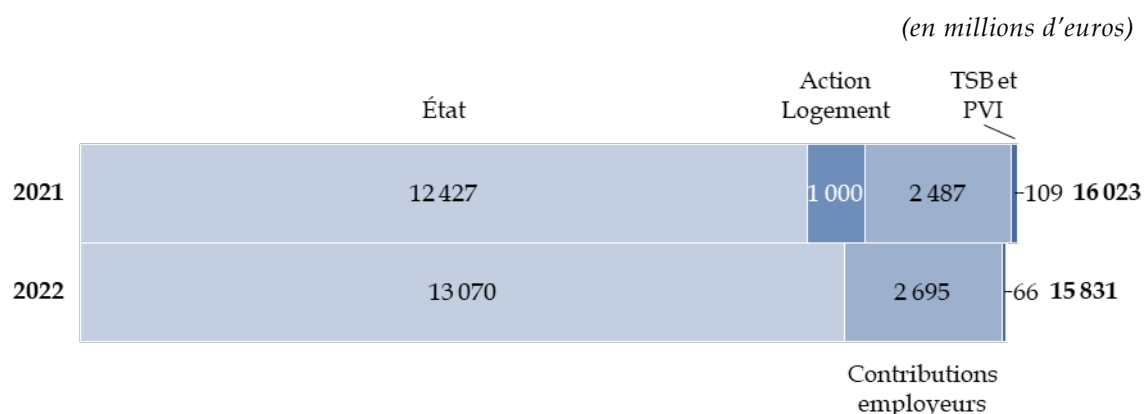
Le programme 109, contrairement au programme 135 présenté *infra*, ne comprend pas de fonds de concours, et une seule dépense fiscale pour un montant de 59 millions d'euros¹.

¹ Il s'agit de l'exonération d'impôt sur le revenu dont font l'objet l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS), pour un coût estimé à 59 millions d'euros.

Le FNAL n'est pas un opérateur, mais un **fond sans personnalité juridique** qui centralise les contributions permettant de compenser aux administrations de sécurité sociale (caisses d'allocation familiale et mutualité sociale agricole) le versement des aides personnelles au logement. Du fait du décalage entre le versement de la compensation par le FNAP et les dépenses des organismes payeurs, le fonds a une dette qui s'élève en 2020 à un montant de 243 millions d'euros, contre 309 millions d'euros en 2019.

En 2022, les charges prévisionnelles du FNAL sont de 15,8 milliards d'euros, dont 13,1 milliards d'euros, soit 82,6 %, seraient couvertes par la dotation budgétaire inscrite au programme 109, 2,7 milliards d'euros par la contribution des employeurs prévue par l'article L. 813-4 du code de la construction et de l'habitation, et 66 milliards d'euros au titre d'une fraction de taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France affectée au fonds.

Financement du FNAL en 2021 et 2022



TSB et PVI : taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France et taxe sur les plus-values immobilières.

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

Le schéma de financement sera quelque peu simplifié en 2022, avec la suppression de l'affectation au fonds d'une fraction de la surtaxe sur les plus-values immobilières¹, ce qui entraîne une augmentation à la marge de la contribution d'équilibre de l'État, cette surtaxe devant rapporter 43 millions d'euros au FNAL en 2021.

En outre, **le modèle d'organisation ou de financement du FNAL pourrait avoir à être modifié dans les années à venir** : la proposition de loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, en cours de discussion au Parlement, prévoit en effet que, à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2025, une imposition de toute nature ne pourrait plus être affectée à un fonds dépourvu de la personnalité morale, ce qui

¹ Article 14 du projet de loi de finances pour 2022.

remettrait en cause l'affectation de la contribution des employeurs qui représente 17 % des ressources du FNAL en 2022.

L'augmentation de 583 millions d'euros de la contribution d'équilibre de l'État, qui correspond à une diminution de 417 millions d'euros si l'on neutralise l'effet de l'absence de contribution d'Action Logement, résulte, selon les réponses au questionnaire budgétaire, d'une **conjugaison de facteurs** :

- la mise en place du versement contemporain des aides (voir *infra*) s'est accompagnée en 2021 de mesures transitoires de maintien de droits qui ne sont pas renouvelées en 2022 ;

- les titulaires d'un contrat de professionnalisation bénéficieront en 2021 d'un abattement social sur leurs ressources, comme celui dont bénéficient les apprentis, ce qui représente un coût de 122 millions d'euros en 2022 ;

- de nouvelles modalités de partage des aides au logement en cas de résidence alternée ont un coût estimé à 22 millions d'euros en année pleine ;

- la revalorisation annuelle du barème de l'APL entraîne une hausse naturelle du coût ;

- enfin, les allocations de logement sont désormais ouvertes à Saint-Pierre-et-Miquelon¹ et l'article 42 *bis* du présent projet de loi de finances, présenté *infra*, comprend une mesure favorable aux allocataires des logements foyers en outre-mer.

B. ... MALGRÉ L'ÉCONOMIE PERMISE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT CONTEMPORAIN DES APL

La mise en œuvre du **versement en temps réel des aides au logement**, effective depuis le 1^{er} janvier 2021, se place dans un contexte de **désengagement progressif de l'État du financement des aides personnalisées au logement**, qui s'est traduit par une succession de mesures prises surtout pendant les premières années du quinquennat.

¹ L'article 222 de la loi de finances pour 2021 a repoussé à 2022 l'application de cette mesure, initialement prévue pour 2021.

1. L'État a mené entre 2017 et 2020 une politique de réduction du coût des APL et de désengagement de leur financement

L'accumulation des mesures prises au cours des premières années du quinquennat témoigne de l'importance donnée par le Gouvernement à la réduction du montant des aides comme de la participation de l'État à leur financement.

Une **diminution de cinq euros du montant des APL** a été décidée et appliquée par décret dès le mois de septembre 2017. Elle a produit une économie estimée à 79 millions d'euros cette année-là et 392 millions d'euros en année pleine¹.

En 2018, l'instauration de la **réduction de loyer de solidarité (RLS)**, malgré son nom, n'avait pas un objectif de solidarité, puisque la réduction du loyer imposée aux bailleurs était compensée à 98 % par un abaissement du niveau des APL dont bénéficiaient la plupart des ménages concernés. **Cette mesure n'a donc pas, ou peu, réduit le coût du logement pour les ménages**, mais elle a effectivement, par un transfert de charges vers les bailleurs sociaux, **diminué le coût pour le budget de l'État des aides au logement**, d'un montant de 805 millions d'euros en 2018, 900 millions d'euros en 2019 et 1 300 millions d'euros en 2019².

Plusieurs autres mesures ont également contribué à réduire le coût global des APL :

- la **mise en extinction de l'APL « accession »**, versée aux accédants à la propriété, à compter du 1^{er} janvier 2018, aurait eu un rendement de 19 millions d'euros en 2018, 35 millions d'euros en 2019 et 52 millions d'euros en 2020 ;

- en 2018, **les loyers du parc conventionné ont été gelés et la révision annuelle du barème de calcul des aides n'a pas été appliquée**, pour un rendement de 54 millions d'euros ;

- en 2019 et en 2020, **le barème a été revalorisé de 0,3 %**, alors qu'il est en principe indexé sur l'inflation, ce qui procure une économie de 77 millions d'euros en 2019, 181 millions d'euros en 2020 et 48 millions d'euros en 2021.

Le coût des aides personnelles au logement a ainsi diminué de 2,5 milliards d'euros entre 2017 et 2020. Cette diminution a été presque entièrement imputée sur le budget de l'État, la subvention d'équilibre baissant de 2,4 milliards d'euros sur la même période.

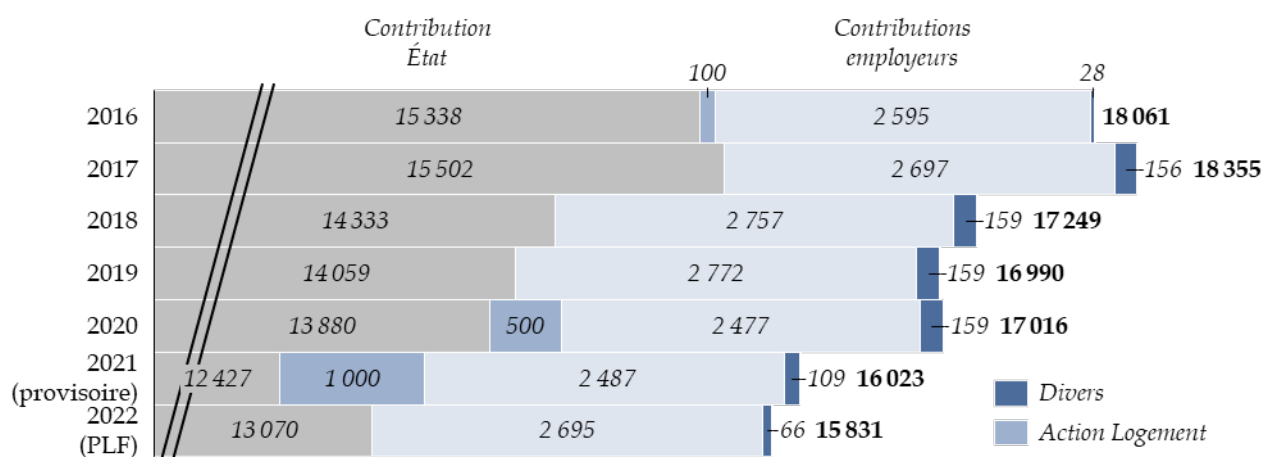
¹ Rapport annuel de performances du programme 109, annexé au projet de loi de règlement pour 2017.

² Réponses au questionnaire budgétaire.

La contribution des employeurs au financement des APL, elle, a connu une hausse progressive, interrompue toutefois par la crise sanitaire en 2020 et 2021. Enfin et surtout, Action Logement a été mis à contribution, en 2020 et 2021, pour assumer à la place de l'État une partie de la subvention d'équilibre au FNAL.

Évolution du financement du fonds national des aides au logement de 2017 à 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

2. La mise en place du versement contemporain constitue une nouvelle étape dans la diminution du coût des aides personnelles au logement

Au cours de la seconde moitié du quinquennat, c'est une **réforme technique de grande ampleur** qui a permis de réaliser, à partir de 2021, une nouvelle économie importante sur le coût des aides personnelles au logement. Comme lors de l'instauration de la RLS, les économies sont imputées sur le budget de l'État et non sur la contribution demandée aux employeurs.

Les économies sont estimées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) à 1,1 milliard d'euros en 2021 et 1,25 milliard d'euros en 2022.

Cette réforme a toutefois représenté une **complexité importante** ayant pour effet des retards successifs sur plusieurs années.

Il s'agit en effet de faire reposer le calcul des aides sur les revenus des douze derniers mois, que les organismes verseurs récupèrent notamment via les déclarations sociales nominatives (DSN), alors qu'elles dépendaient auparavant de déclarations portant sur des revenus perçus jusqu'à deux ans plus tôt.

L'économie résulte d'une part de l'augmentation tendancielle des revenus au cours du temps, qui réduit les droits aux aides, mais aussi, potentiellement, du fait que, dans la situation antérieure, les bénéficiaires tendaient à demander une révision de leur situation lorsqu'une évolution défavorable de leurs revenus leur donnait droit à une aide plus importante, mais pas dans le cas inverse où une amélioration de leur situation aurait justifié une réduction des aides.

Si le fondement de la réforme repose sur un principe peu contestable d'adéquation entre l'aide et les revenus, **la mise en œuvre au printemps 2021 s'est accompagnée d'un certain nombre de dysfonctionnements** dont la presse s'est fait l'écho. Selon l'administration reçue par le rapporteur spécial, 2 à 3 % des ménages allocataires auraient été concernés par des anomalies, retardant le traitement des dossiers ou générant le versement de droits erronés, certaines de ces anomalies persistant encore.

C. LES AIDES AU LOGEMENT RÉDUISENT LE TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES CONCERNÉS, QUI A AUGMENTÉ PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de **réduire le taux d'effort net des ménages**, c'est-à-dire la part de leur revenu qui est effectivement consacrée à la dépense de logement (loyer, charges forfaitaires, mensualité d'emprunt...) une fois prises en compte les aides au logement.

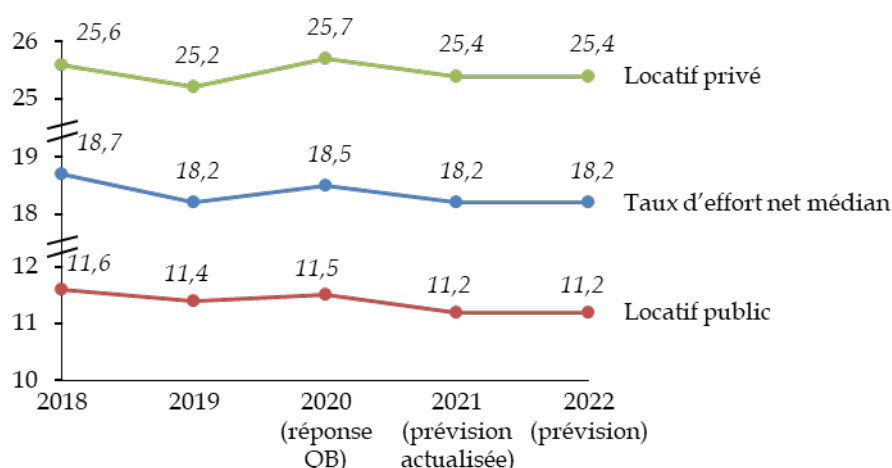
L'effet des aides est important pour des ménages modestes. À titre d'exemple, un couple sans enfant vivant en zone III (hors des plus grandes agglomérations), dont le revenu est égal à 1 SMIC et dont le loyer hors charges est de 330 euros, voit son taux d'effort diminuer de 24,0 % de son revenu à 18,8 % avec l'aide personnalisée au logement¹.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire.

Le programme 109 comprend d'ailleurs un seul indicateur, qui correspond à **l'évolution de ce taux d'effort net médian** pour les ménages bénéficiant des APL. Sa valeur est beaucoup moins élevée dans le parc locatif public (11,2 %) que dans le parc privé (25,4 %). En outre, l'évolution de cet indicateur au cours des années récentes montre **l'impact de la crise sanitaire en 2020** sur la situation des personnes modestes : malgré les mesures d'urgence prises pour préserver les revenus des ménages, le taux d'effort net médian a sensiblement augmenté dans le parc locatif privé, passant de 25,2 % à 25,7 %, alors qu'il demeurait quasiment stable dans le parc locatif public.

Évolution du taux d'effort des ménages éligibles aux APL selon le type de logement

(en % du revenu hors aides au logement)



Taux d'effort : part du revenu des allocataires effectivement consacrée à la dépense de logement

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

La prévision pour 2022 donnée par le projet annuel de performances est strictement identique à la prévision actualisée pour 2021, aussi bien pour ce qui concerne le taux d'effort net médian (18,2 %) que pour le taux d'effort net en fonction de la configuration familiale ou du type de logement.

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

Le **programme 135** porte des crédits consacrés à des **actions diverses liées à la construction et l'habitat**. Les politiques concernées passent toutefois principalement par les dépenses fiscales, les fonds de concours et l'action d'opérateurs bénéficiant du produit de taxes affectées.

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME

1. Les crédits sont en augmentation par rapport à la loi de finances initiale, mais en diminution de 12,6 % par rapport à ceux demandés pour 2021 par le collectif budgétaire de fin d'année

Les crédits budgétaires relevant du programme 135 sont de **531,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, en hausse de 8,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (+ 1,6 %) à périmètre constant, ou de 6,8 millions d'euros à périmètre courant.

Un dispositif de résorption des bidonvilles, d'un coût de 1,5 million d'euros, est en effet transféré par le présent projet de loi de finances à destination du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Construction locative et amélioration du parc	AE	19,0	17,5	- 1,5	- 7,9 %	535,0
	CP	19,0	17,5	- 1,5	- 7,9 %	535,0
02 - Soutien à l'accèsion à la propriété	AE	4,1	4,1	0,0	0,0 %	
	CP	4,1	4,1	0,0	0,0 %	
03 - Lutte contre l'habitat indigne	AE	15,5	15,5	0,0	0,0 %	
	CP	19,2	15,5	- 3,7	- 19,3 %	
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	217,4	217,4	0,0	0,0 %	
	CP	217,4	217,4	0,0	0,0 %	
05 - Soutien	AE	26,1	29,4	+ 3,4	+ 12,9 %	
	CP	25,2	29,4	+ 4,2	+ 16,8 %	
07 - Urbanisme et aménagement	AE	241,4	246,3	+ 5,0	+ 2,1 %	
	CP	238,6	246,3	+ 7,8	+ 3,3 %	
09 - Crédits Relance Cohésion (nouveau)	AE		0,0			
	CP		0,0			
10 - Crédits Relance Écologie (nouveau)	AE		0,0			
	CP		0,0			
Total programme 135	AE	523,5	530,3	+ 6,8	+ 1,3 %	535,0
	CP	523,5	530,3	+ 6,8	+ 1,3 %	535,0

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

Toutefois, la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a réduit de 8,7 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits mis en réserve du programme 135, et le projet de loi de finances rectificative déposé le 3 novembre 2021 demande l'ouverture de 92 millions d'euros de crédits supplémentaires, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin d'aider l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à faire face à un afflux de demandes sur ses programmes d'aide¹.

Les crédits demandés pour 2022 seraient donc, en cas d'adoption du projet de loi de finances rectificative sans modification, inférieurs de 76,5 millions d'euros, soit 12,6 %, à ceux effectivement ouverts en 2021.

¹ Hors MaPrimeRénov', qui est financée par le plan de relance et par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ».

2. Le programme 135 recouvre un grand nombre d'actions...

Les actions 04 et 07 rassemblent 87,5 % des crédits du programme.

L'**action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »** porte 41,0 % 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 2021, 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 35 millions d'euros.

L'**action 07 « Urbanisme et aménagement »** finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, notamment dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN). Depuis 2021, toutefois, ses crédits sont constitués pour une très grande part, soit 182,3 millions d'euros sur 246,3 millions d'euros, par la **compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale pour les établissements publics fonciers** et autres organismes locaux assimilés.

Les autres actions portent sur des politiques importantes, mais auxquelles l'État ne contribue que de manière marginale par des crédits budgétaires :

- l'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte en loi de finances initiale des crédits réduits de 17,5 millions d'euros, destinés notamment à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage, mais doit surtout recevoir en exécution et répartir entre les régions des **fonds de concours** d'un montant estimé à **535 millions d'euros** en 2022, 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, au niveau national, par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

Enfin, 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.

Par ailleurs, **deux nouvelles actions** sont créées dans le cadre du programme 135 : les actions **09 « Crédits Relance Cohésion »** et **10 « Crédits Relance Écologie »**. Dépourvues de crédits en loi de finances initiale, elles ont vocation à être alimentées en cours d'exercice par des transferts de crédits de la mission « Plan de relance ».

3. ... mais l'action de l'État au titre du programme 135 passe moins par les dépenses directes que par l'action des opérateurs, les dépenses fiscales, les taxes affectées et les fonds de concours

Bien que le programme 135 ait pour objectif la construction et la rénovation de logements, il ne porte que 14,5 millions d'euros de crédits d'investissement (titre 5), correspondant à des projets informatiques de l'administration.

L'action de l'État passe principalement :

- par des dépenses fiscales, d'un montant de 13,3 milliards d'euros en 2020¹ ;

- par des dépenses d'intervention (423,3 millions d'euros) à destination des opérateurs, notamment l'ANAH et les établissements publics foncier ;

- par l'affectation de taxes à ces mêmes opérateurs, dont l'ANAH (574,9 millions d'euros) et la Caisse de garantie du logement locatif social (451,5 millions d'euros) ;

- par les fonds de concours apportés notamment par les bailleurs sociaux, qui reviennent au secteur du logement social par l'intermédiaire des aides à la pierre.

La masse financière globale des crédits liés au programme 135 peut donc être estimée à 15,4 milliards d'euros².

¹ Calcul commission des finances, en retenant l'estimation donnée par l'annexe « Voies et moyens » pour 2022 ou, lorsqu'elle n'est pas encore connue, celle pour 2021 ou 2020.

² Calcul commission des finances, en additionnant les crédits budgétaires, les dépenses fiscales, les taxes affectées et les fonds de concours (retraités afin d'éviter de compter en double la fraction des taxes affectées à la CGLLS qui est ensuite reversée au programme 135 par voie de fonds de concours).

Montant des crédits budgétaires, fonds de concours, dépenses fiscales et taxes affectées rattachées au programme 135

(en milliards d'euros)

■ Dépenses fiscales ■ Taxes affectées ■ Fonds de concours ■ Crédits budgétaires				
TVA à 10 % pour la rénovation non énergétique 3,7		TVA à 5,5 % pour la rénovation énergétique 1,5	Réductions d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire (Duflot et Pinel) 1,4	Taxes affectées ANAH 0,6
		Autres dépenses fiscales 3,0	TVA à 5,5 % pour certains logements sociaux (dont QPV) 1,0	Autres taxes affectées
	Déduction d'impôt sur le revenu des dépenses de réparations et d'amélioration 1,7		TVA à 10 % pour le logement social 0,9	Fonds de concours FNAP 0,5
		Prêt à taux zéro 0,9	Exonération d'impôt sur les sociétés pour le logement social	CP prog. 135 0,5

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires¹

Ces crédits correspondant pour une partie importante à des projets pluriannuels, notamment les projets de logement social financés par le fonds national des aides à la pierre (FNAP), **le niveau des restes à payer est traditionnellement élevé** : il devrait être à la fin 2021 de 1,8 milliard d'euros, contre 2,1 milliards d'euros fin 2020. Ainsi, sur les 512,4 millions d'euros de crédits de paiements consommés en 2020, 64,7 % ont servi à couvrir des engagements antérieurs². De même, les 1 065,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes pour 2022 (y compris les fonds de concours prévisionnels) ne devraient être couvertes par des crédits de paiement consommés dès 2022 qu'à hauteur de 435,5 millions d'euros, soit 40,9 %³.

¹ Les montants de taxes affectées correspondent à ceux inscrits dans le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » et n'incluent pas la taxe spéciale d'équipement affectée aux établissements publics fonciers, qui ne sont pas considérés comme des opérateurs du programme 135 bien qu'ils bénéficient (voir infra) d'une dotation budgétaire sur ce programme.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

³ Projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires », échéancier des crédits de paiement à ouvrir.

Le calendrier de versement des fonds de concours du FNAP, souvent tardif dans l'année, a en outre pour conséquence un niveau élevé de report des crédits de paiement versés à ce titre, soit 103,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 376,9 millions d'euros en crédits de paiement entre les exercices 2020 et 2021.

B. MALGRÉ LA FIN DES RESTRICTIONS D'ACTIVITÉ, LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION EST TOUCHÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

1. Le secteur de la construction, après le « trou d'air » de la crise sanitaire, fait face à un manque d'offre plus que de demande

Le secteur de la construction, atteint en 2020 par le confinement, a pu ensuite reprendre son activité rapidement, sans toutefois retrouver les niveaux d'activité antérieurs à la crise. Selon la fédération des promoteurs immobiliers (FPI)¹, les **ventes au deuxième trimestre 2021** étaient supérieures de 27,2 % au second trimestre de 2020, marqué par le premier confinement, mais **inférieures de 14,1 % à celles du second trimestre de 2019**.

Cette diminution doit certes s'apprécier par rapport au **niveau exceptionnellement élevé atteint au cours des années 2015 à 2019**, de sorte que l'année 2020 elle-même était, malgré l'arrêt de l'activité au printemps, légèrement supérieure à la moyenne des 25 dernières années sur le marché du neuf, et n'a pas affecté le nombre de transactions de logements anciens².

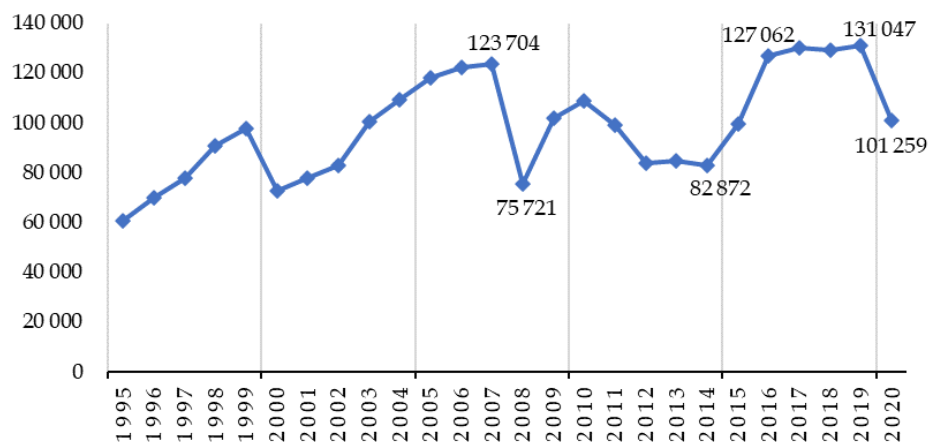
Sur le long terme, **l'évolution des réservations de logements semble dépendante de la conjoncture** (effondrement ponctuel en 2008), **mais aussi de l'évolution des dispositifs fiscaux favorables à l'investissement** (dispositifs Robien-Borloo au milieu des années 2000, Scellier autour de 2010 et Pinel depuis 2015, prenant la suite du dispositif Duflot moins incitatif).

¹ Fédération des promoteurs immobiliers, Les chiffres du logement neuf au 2^e trimestre 2021, 16 septembre 2021.

² Le nombre de transactions de logements anciens a été en 2020 de 1,02 million, niveau très proche du record historique de 2019 (1,07 million), alors que le nombre annuel de transactions n'avait jamais dépassé 850 000 entre 2000 et 2016, selon les réponses au questionnaire budgétaire.

Total des réservations de logements au détail brutes¹

(en nombre de logements réservés)



Source : commission des finances, à partir des données FPI / Commissariat général au développement durable (CGDD)

La diminution relative par rapport à 2019 proviendrait, selon la profession, d'une **limitation de l'offre de logements** plutôt que de la demande, celle-ci étant portée notamment par l'épargne accumulée par les ménages pendant la crise sanitaire et une aspiration à changer de logement apparue chez beaucoup de personnes pendant le confinement.

Le niveau d'activité élevé dans le secteur de l'immobilier et de la construction est un bon signe. Il convient de s'en réjouir d'autant plus qu'il s'agit d'un gisement d'emplois non délocalisable, ayant un effet d'entraînement sur les autres secteurs de l'économie.

Les signaux inquiétants se multiplient toutefois avec des tensions croissantes sur les approvisionnements.

2. Les projets de construction doivent faire face à la hausse des coûts des matériaux et de l'énergie

La Cour des comptes, dans une étude récente sur les coûts de construction des logements sociaux, constate que les coûts de construction ont connu une hausse modérée, d'environ 0,9 % par an et par logement, depuis 2014, principalement due au foncier. **Depuis 2019, toutefois, les coûts de construction ont commencé à croître** et la nouvelle réglementation environnementale, ainsi que l'objectif de zéro artificialisation nette pourraient accroître à plus long terme le prix de revient des logements sociaux. Elle ne constate pas, pour le moment, d'impact significatif de la crise

¹ Réservations à la vente avec dépôts d'arrhes. Ces données ne tiennent pas compte des désistements.

sanitaire sur les coûts de construction constatés à la signature des prêts accordés aux bailleurs, mais prévoit la hausse de ces coûts à partir de 2021¹.

Les représentants du groupe Action Logement, auditionnés par le rapporteur spécial, ont estimé pour leur part les **surcoûts** actuels à 1 % pour le neuf et 2 % pour la réhabilitation, soulignant les coûts que va représenter l'entrée en vigueur de la réglementation environnementale 2020 des bâtiments neufs (RE 2020).

De fait, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a estimé que **l'impact de la RE 2020 sur les coûts de la construction** pourrait être de + 5 % pour les maisons individuelles et + 4 % pour les logements collectifs entre 2022 et 2024, pour aller jusqu'à **+ 8 % pour les maisons individuelles et + 15 % pour les logements collectifs** à partir de 2031, estimations qui pourraient toutefois être revues à la baisse avec un effet d'apprentissage des filières².

Une note diffusée par l'Union sociale pour l'habitat (USH) en juin 2021 alerte également sur l'impact conjugué de la **tension actuelle sur les approvisionnements** et des **surcoûts attribués aux dispositions réglementaires récentes**.

Le surcoût réglementaire (accessibilité, sécurité incendie, ventilation, mobilité, environnement...) est estimé à près de 30 000 euros par logement, soit 30 % du coût de production médian d'un logement neuf de 65 mètres carrés par les organismes de logement social. Ces surcoûts concernent le logement collectif, l'étude étant réalisée sur le périmètre du logement social.

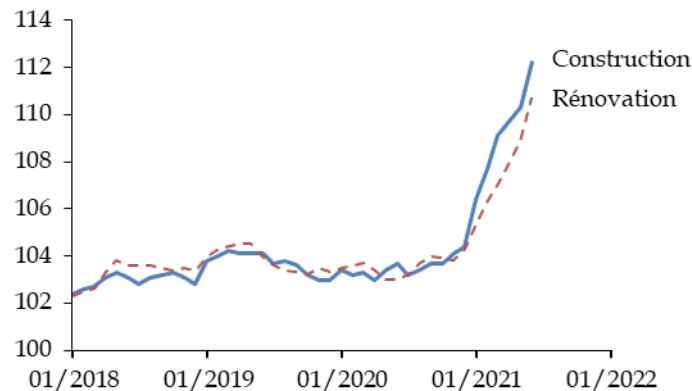
L'augmentation récente du coût des matériaux, elle, qui est due à plusieurs facteurs (reprise de l'activité en Chine, qui attire une part croissante de la production d'acier et de bois de construction, taxation du bois canadien qui attire le bois européen vers le marché américain, manque de stocks après l'arrêt des filières pendant le confinement, suivi d'une reprise rapide des chantiers, phénomènes climatiques...) a entraîné une hausse du prix de l'acier de 15 à 20 % ces derniers mois, un renchérissement des matières premières du plastique de 11 % en février dernier, du bois de construction de 10 % à 30 % selon les essences. Les délais d'approvisionnement augmentent également. Cette hausse se reflète dans les indices de l'INSEE.

¹ Banque des territoires, Coûts de construction des logements sociaux : un prix de revient en hausse modérée, *Éclairages* n° 25, octobre 2021.

² CEREMA, [Présentation de la réglementation environnementale 2020](#), 25 mai 2021. Voir également le [rapport d'information n° 434 \(2020-2021\)](#), de Daniel Grémillet, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur l'impact économique de la réglementation environnementale 2020, 10 mars 2021.

Évolution des coûts des matériaux de construction

(référence 100 en 2015)



Indices ICM-412 (coûts des matériaux dans la construction de bâtiments) et ICM-43R (coûts des matériaux dans la rénovation de bâtiments).

Source : commission des finances, à partir des données de l'INSEE

Le secteur subit enfin, comme d'autres secteurs économiques et les ménages eux-mêmes, les effets de la **hausse récente des coûts de l'énergie** : l'indice ICE-TP du coût de l'énergie dans les travaux publics est passé du niveau de 97,6 en mai à 118,8 en juin 2021, soit une hausse de 22 %, après toutefois une baisse importante au cours des années précédentes puisque cet indice atteignait 129,3 en octobre 2018.

C. CONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE ? RÉNOVATION ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION

Les enjeux mis en avant par la politique du logement portent de moins en moins sur la construction neuve dans des sites neufs et de plus en plus sur la rénovation et la reconstruction sur place.

1. Le soutien de l'État à la rénovation des logements prend de l'ampleur

L'enjeu de la rénovation poursuit sa montée en puissance. Soutenu par des **dépenses fiscales importantes** et par des **crédits budgétaires** (MaPrimeRénov', ANAH), il constitue un **poste de plus en plus important de la dépense publique en faveur du logement**.

La hausse continue du coût de la dépense fiscale relative au taux de TVA réduit de 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique des logements en est un signe : ce coût atteindrait 1 460 millions d'euros en 2022, contre 1 310 millions d'euros en 2020 et 1 150 millions d'euros en 2018¹, soit 27 % d'augmentation en quatre ans.

S'agissant du **programme « Habiter mieux »** géré par l'Agence nationale de l'habitat, financé notamment par la dotation de 170 millions d'euros inscrite au bénéfice de cet opérateur dans le programme 135, le succès rencontré en 2021 nécessite une ouverture de crédits complémentaire de 92 millions d'euros en faveur de l'ANAH dans le projet de loi de finances rectificative déposé le 3 novembre 2021.

Le plan de relance a ouvert par ailleurs 500 millions d'euros de crédits pour la **rénovation énergétique et la réhabilitation de logement sociaux**, sur appels à projets. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), auditionnée par le rapporteur spécial, a fait observer que c'est la première fois que l'État intervient pour financer directement la réhabilitation de logements sociaux depuis la fin du dispositif PALULOS, en 2009². Les crédits du plan de relance, qui étaient prévus pour deux ans, devraient être consommés dès 2021 pour rénover 35 000 à 40 000 logements sociaux, dans la perspective de l'interdiction de mise en location des logements de classe G en 2025, prévue par la loi « Climat et résilience »³.

De même, **l'ensemble des crédits de MaPrimeRénov'** prévus sur la mission « Plan de relance », soit 2 milliards d'euros, **devraient être engagés dès 2021**, ce qui conduit à reporter le financement du dispositif sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » dès 2022, à hauteur de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement.

L'importance des sommes dépensées doit toutefois être mise en regard de l'efficacité obtenue.

Alors que le programme « Habiter mieux » de l'ANAH se fonde sur une évaluation des gains de performance énergétique obtenus (par une mesure avant et après les travaux), comme l'avait constaté la Cour des comptes dans un rapport remis à la commission des finances du Sénat⁴, les conditions d'accès beaucoup plus souples de MaPrimeRénov', qui ont certes

¹ Annexe « Voies et moyens » aux projets de loi de finances pour 2020 et pour 2022, tome 2 « Dépenses fiscales ».

² Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, qui ne dispose plus de crédits budgétaires depuis la loi de finances pour 2009, sauf pour certaines catégories de logements, par exemple dans le cadre de la mise aux normes des foyers de travailleurs migrants.

³ [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴ [Le programme « Habiter mieux »](#), rapport de la Cour des comptes annexé au rapport d'information n° 399 (2017-2018) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, 4 avril 2018.

permis son succès, n'imposent pas les mêmes conditions. **Il est donc plus difficile d'évaluer son efficacité en termes de réduction des consommations d'énergie**, comme l'ont souligné récemment le rapport du comité et d'évaluation du plan de relance, présidé par Benoît Cœuré¹, ainsi qu'un « audit flash » conduit par la Cour des comptes².

2. La lutte contre l'artificialisation et la question de l'accès au foncier constituent désormais un élément crucial de la politique du logement et de l'urbanisme

Si la rénovation énergétique est devenue un axe majeur de la politique du logement, qui se traduit dans les financements publics, le rapporteur spécial souligne qu'il en sera de plus de plus de même de la **question foncière**, qu'il s'agisse de **l'évolution de son coût** dans certaines agglomérations ou, sur la plus grande partie du territoire, de la **contrainte posée par l'objectif « zéro artificialisation nette »** (ZAN).

L'article 191 de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 a ainsi fixé un objectif de division par deux du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030, afin d'atteindre l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

L'objectif de sobriété foncière est désormais incontournable dans les dispositions législatives et réglementaires relatives à la construction. Certains **dispositifs fiscaux** jouent d'ores et déjà un rôle incitatif pour les particuliers, tels que le taux de TVA réduits sur la rénovation, même s'il est moins favorable (10 %) lorsqu'il ne porte pas sur une rénovation énergétique (5,5 %), ainsi que le crédit d'impôt favorisant la réhabilitation de logements anciens (dispositif Denormandie, dont les députés ont voté la prolongation jusqu'à la fin 2023³).

L'article 8 *ter* du projet de loi de finances, introduit par l'Assemblée nationale, abaisse également la TVA pour certaines opérations de conversion de bureaux en logements sociaux financés par un prêt locatif social (PLS).

Le recours à la dissociation entre le foncier et le bâti, mis en œuvre par les organismes de foncier solidaire (OFS) au travers du bail réel solidaire (BRS), constitue, du point de vue des personnes auditionnées par le rapporteur spécial, un dispositif pertinent pour faciliter l'accès au logement dans un contexte de foncier cher, mais dont la portée sera limitée. La DHUP envisage par exemple un potentiel de 20 000 logements au total d'ici à 2024, ce qui ne constitue qu'une part réduite des besoins.

¹ *Premier rapport du comité d'évaluation du plan France Relance*, octobre 2021.

² *Cour des comptes, Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' »*, septembre 2021.

³ *Projet de loi de finances pour 2022, amendement n° II-3102 de la commission des finances, adopté le 10 novembre 2021.*

Surtout, le plan de relance a financé le lancement de deux dispositifs qui devraient avoir vocation à être pérennisés, mais il faut souligner le rôle que doivent jouer les établissements publics fonciers et la nécessité d'accompagner les collectivités.

3. Le succès du fonds « friches » est aussi le signe de ses limites

Le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » a financé, pour un montant prévu initialement de **300 millions d'euros en autorisations d'engagement** et 99 millions d'euros en crédits de paiement pour 2021, un **fonds de recyclage des friches et du foncier artificialisé**.

Ces crédits ont permis d'abonder un dispositif existant de l'Agence de la transition écologique (Ademe) pour la dépollution de sites industriels et de conduire des appels à projet régionaux, pilotés par les préfets de région, qui ont sélectionné près de 500 dossiers.

Le succès rencontré par les appels à projet a conduit le Premier ministre à annoncer, dès le 17 mai 2021, un **renforcement des crédits** de 350 millions d'euros supplémentaires, qui sont effectivement prévus par le projet de loi de finances rectificative déposé le 3 novembre, sous forme d'autorisations d'engagement sur le programme 362 de la mission « Plan de relance ».

Ce fonds est bienvenu dans la mesure où il apporte une aide aux collectivités qui doivent faire face à la présence de ces friches et au coût que représente leur réhabilitation.

Le succès du fonds témoigne du besoin important qu'il a révélé. Le second appel à projets lancé à l'automne a suscité un grand nombre de réponses de la part de bailleurs et de collectivités territoriales, selon ce qu'a indiqué l'administration au rapporteur spécial. Le volet « Ademe » a fait l'objet de demandes de subventions très supérieures à l'enveloppe prévue de 40 millions d'euros et le volet « appels à projets régionaux » a suscité le dépôt de dossiers représentant plus d'un milliard d'euros d'aides.

Il lui faut toutefois signaler le défi que représente l'ouverture de 650 millions d'euros d'autorisations d'engagement au cours de la seule année 2021, en termes de capacité d'instruction des dossiers. L'ouverture faite en loi de finances rectificative supposerait que 300 millions d'euros puissent être engagés dans les dernières semaines de l'année. Il est possible que, à défaut, ces crédits soient reportés à 2022.

Surtout, **ce fond ne peut apporter qu'une réponse très partielle** à l'atteinte de l'objectif de division par deux de l'artificialisation nette d'ici à 2030. L'Union nationale des aménageurs (UNAM), entendue par le rapporteur spécial lors de la préparation d'un rapport sur l'objectif « zéro artificialisation nette » rédigé dans le cadre de ses fonctions précédentes¹, estimait que le fonds « friches » permettrait la réhabilitation de 150 hectares par an, alors que le rythme d'artificialisation annuel est de l'ordre de 28 400 hectares.

Au total, si le Président de la République a également annoncé la **pérennisation de ce fonds** le 7 septembre, les modalités de cette pérennisation n'ont pas encore été précisées, la mission « Plan de relance » ne pouvant plus en constituer le support financier en raison de son caractère temporaire. **Le rapporteur spécial demande donc que les modalités de pérennisation du fonds « friches » et notamment son imputation budgétaire soient précisées le plus rapidement possible.**

Par ailleurs, le plan de relance a instauré une **aide à la relance de la construction durable**, dite « aide aux maires densificateurs », dotée de 175 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2021, tendant à accorder une subvention aux communes qui autorisent des opérations de logements denses dans les zones tendues. Le versement s'effectue automatiquement en fonction du nombre de permis de construire accordés, vérifiée à l'automne 2021.

La commission sur la relance de la construction durable, présidée par François Rebsamen, a pointé certaines limites du dispositif : le ciblage sur les zones où le besoin en logements est le plus important serait insuffisant, le caractère automatique de l'attribution de l'aide en réduirait son effet incitatif et son montant pourrait être mieux adapté au coût réel que représente l'accueil de populations nouvelles pour les collectivités.

Le Gouvernement a annoncé, comme le proposait la commission, la transformation de cette aide en un dispositif contractualisé de « contrats de relance du logement », qui seraient signés dès la fin 2021 ou le début 2022 et auxquels seraient affectée les crédits de 175 millions d'euros qui devaient initialement servir au renouvellement de l'aide en 2022.

¹ Voir le [rapport d'information n° 584 \(2020-2021\)](#) sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, de Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 12 mai 2021.

4. Les établissements publics fonciers, désormais financés directement par le programme 135, sont des outils indispensables à la politique foncière

Les **établissements publics fonciers** (EPF) et autres organismes d'aménagement font l'objet, depuis cette année, d'une dotation budgétaire importante sur le programme 135, qui compense à ces établissements les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur le produit des taxes spéciales d'équipement qui leur est affecté.

Son montant était de **181,1 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2021, dont :

- 131,1 millions d'euros tendent à compenser la diminution de l'assiette des taxes spéciales d'équipement qui résulte de la disparition progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette dotation concerne les EPF de l'État, les établissements publics fonciers d'aménagement (EPFA) et les EPF locaux ;

- 50 millions d'euros sont attribués au titre d'une modification des règles d'évaluation de l'assiette foncière des établissements industriels, ce qui a entraîné un report de perception de la ressource pour ces mêmes établissements, ainsi que pour les agences des cinquante pas géométriques et pour la Société du Grand Paris (SGP).

En 2022, la compensation budgétaire sur le programme 135 est de 182,3 millions d'euros au total.

En outre, le **produit des taxes spéciales d'équipement affecté** aux établissements publics fonciers serait au total de 436,9 millions d'euros en 2022, selon les estimations données par le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens », contre 458,2 millions d'euros en 2021 et 675,7 millions d'euros en 2020¹.

Le rapporteur spécial prend acte de cette rebudgétisation partielle du financement des établissements publics fonciers et souligne qu'elle devra être pérennisée afin de **permettre à ces établissements de poursuivre leurs actions**. Le rapport « budget vert » annexé au projet de loi de finances reconnaît l'importance de l'action de ces établissements, classée comme « favorable » à l'environnement par leur contribution à la lutte contre l'artificialisation et à la dépollution des sols. Ils assistent notamment les collectivités pour la mobilisation du fonds « friches », sur les opérations de requalification des copropriétés dégradées ou dans la revitalisation des cœurs de villes.

¹ *Calculs commission des finances, à partir du montant exécuté des taxes spéciales d'équipement (y compris la taxe spéciale d'équipement au profit de la Société du Grand Paris) et, le cas échéant, du plafond d'affectation pour chaque établissement (EPF, EPFL, EPFA, agences pour la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques et Société du Grand Paris).*

Le rapport de la commission pour la relance de la construction durable signale que certains EPF locaux ont un niveau d'endettement élevé et propose de renforcer leurs moyens d'actions. S'agissant des EPF d'État, leur niveau global de trésorerie des EPF est relativement élevé, mais la situation est contrastée selon les établissements et la trésorerie sera réduite en 2022 par l'abaissement des plafonds d'affectation de TSE prévue par l'article 14 du projet de loi de finances¹.

5. Dans un contexte de finances locales de plus en plus contraintes, il est nécessaire de mieux accompagner les collectivités territoriales

D'une manière générale, le rapporteur spécial souligne, comme il l'a fait dans le rapport précité sur l'objectif « zéro artificialisation nette », la **nécessité d'avoir une approche plus territorialisée** des objectifs de réduction de l'artificialisation et de **mieux évaluer l'impact financier** de ces objectifs pour les collectivités territoriales.

L'objectif de sobriété foncière constitue en effet un **enjeu très différent** selon que les communes disposent de plus ou moins de foncier disponible déjà artificialisé et selon la pression locale du marché du logement, ce qui nécessite une approche différenciée : les contraintes imposées auront un impact différencié sur les ressources des collectivités liées à la fiscalité foncière. Par ailleurs, cet objectif rend également plus difficile l'atteinte des objectifs de construction de logement social fixés par la loi SRU² pour les communes concernées, avec l'impact financier que constituent les sanctions.

Parmi les outils qui pourraient être mis à la disposition des collectivités, **la taxe d'aménagement pourrait être modulée** sur les opérations de réhabilitation de friches ou de renaturation de terrains artificialisés, en amplifiant les évolutions introduites par la loi de finances pour 2021. L'impact d'une telle mesure sur les budgets communaux nécessiterait toutefois de prévoir une compensation.

¹ La trésorerie des EPF d'État était, selon les réponses au questionnaire budgétaire, de 553,1 millions d'euros à la fin 2020, contre 470,6 millions d'euros à la fin 2019, ce qui s'explique notamment par une baisse des acquisitions.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, codifiée aux [articles L. 302-5 et suivants](#) du code de la construction et de l'habitation.

La réforme de la taxe d'aménagement dans la loi de finances pour 2021

L'article 141 de la loi de finances pour 2021 a prévu deux aménagements de la taxe d'aménagement dans un sens favorable à la sobriété foncière et à la lutte contre l'artificialisation des sols.

D'une part, la part départementale de la taxe d'aménagement peut désormais être affectée aux espaces naturels sensibles et aux opérations de renaturation, ce qui tend à faciliter la transformation des friches en espaces naturels.

D'autre part, une nouvelle exonération de la taxe d'aménagement a été introduite pour les surfaces de stationnement créées au-dessus ou en-dessous des immeubles, afin de favoriser les stationnements verticaux moins consommateurs d'espace.

Le même article a assoupli les conditions d'application des taux majorés de la part communale et intercommunale de la taxe d'aménagement, ce qui facilitera la réalisation d'opérations d'aménagement par les communes mais avec sans doute moins d'effets en termes de sobriété foncière que les deux dispositions précédentes.

Source : commission des finances

En outre, **les mesures de la loi « Climat et résilience » devraient entraîner la révision de nombreux documents d'urbanisme**, ce qui a un **coût** pour les collectivités, alors même que l'État limite son soutien financier à l'élaboration de ces documents. L'article 251 de la loi de finances pour 2021 a en effet exclu de l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) des frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre. En outre la dotation générale de décentralisation (DGD), accordée notamment au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme, est stabilisée en valeur depuis 2009¹.

D. ALORS QUE LE QUINQUENNAT A ÉTÉ MARQUÉ PAR UNE TENTATIVE DE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL VA SE POSER AVEC ACUITÉ DÈS 2022

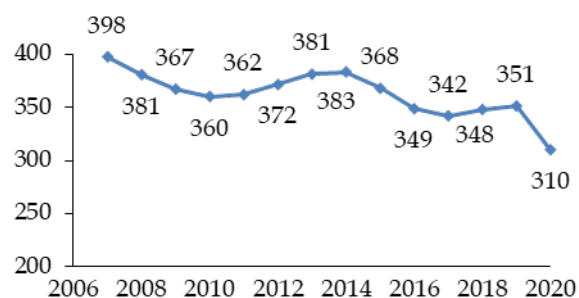
1. Loin du « choc d'offres » annoncé, l'accès au logement est de plus en plus difficile en France

Le rythme annuel du parc total de logements a stagné entre 2017 et 2019 à un niveau inférieur à la période précédente, avant de chuter en 2020 en raison de l'arrêt des chantiers et des effets de la crise sanitaire.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », annexé au projet de loi de finances pour 2022.*

Accroissement annuel du parc de logements

(en milliers de logements par an)

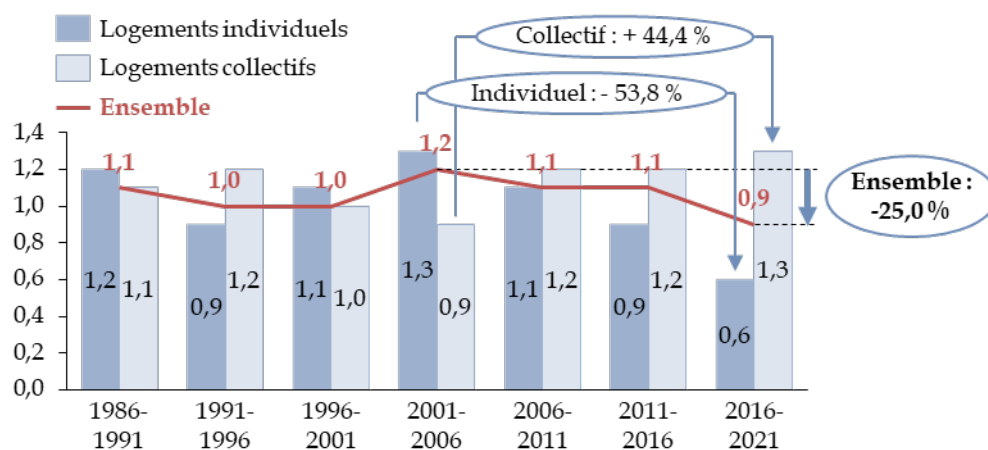


Source : commission des finances, à partir des données du compte du logement 2020

Sur le plus long terme, l'INSEE indique dans une note récente que **le parc de logements progresse de moins en moins vite en France**¹. L'évolution par rapport au début des années 2000 est frappante : alors que l'augmentation du parc de logements était alors de 1,2 % par an, elle n'est plus que 0,9 % par an. La composition de cette hausse a changé : le logement collectif progresse nettement plus vite et le logement individuel plus lentement.

Évolution annuelle moyenne du nombre de logements par type d'habitat

(en pourcentage)



Lecture : entre 2016 et 2021, le nombre de logements individuels augmente en moyenne de 0,6 % par an. Champ : France métropolitaine.

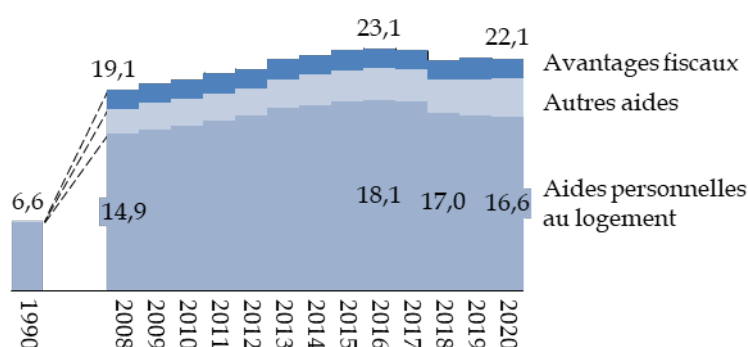
Sources : commission des finances, à partir des chiffres Insee / ministère de la Transition écologique et solidaire

¹ INSEE, [37,2 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2021](#), 9 novembre 2021.

Or, dans le même temps, **le poids du logement dans les dépenses des ménages atteint un niveau record** de 28,5 % en 2020, record absolu : ce poids était inférieur à 25 % avant 2009 et à 20 % avant 1990¹.

Depuis 2017, **les aides aux consommateurs, d'un montant de 22,1 milliards d'euros, ont cessé la hausse continue qui les caractérisait depuis les années 1980.**

Évolution des aides aux consommateurs entre 1990 et 2020
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du compte du logement 2020

Au total, **il est de plus en plus difficile d'accéder au logement en France.** Selon l'OCDE², le nombre d'années de revenu disponible des ménages égal au prix moyen d'un logement de 100 m² est de 12,8 années en France, contre 7,8 ans en l'an 2000. Sur trente-quatre pays évalués, seuls sept sont dans une situation plus défavorable : le nombre d'années nécessaire est par exemple de 11 années en Grande-Bretagne, 9,4 années en Allemagne et 8,8 années en Italie, niveau stable depuis l'an 2000 pour ces deux derniers pays.

Or, selon les simulations réalisées par ce même organisme, **la France devrait aussi être l'un des pays qui subiront le plus fort impact de la nécessaire rénovation énergétique des bâtiments,** qui pourrait accroître de plus d'une année supplémentaire le nombre d'années de revenu disponibles nécessaires pour acquérir un logement, sous l'effet aussi bien de l'augmentation des coûts de construction que du rythme de rénovation du parc de logements anciens.

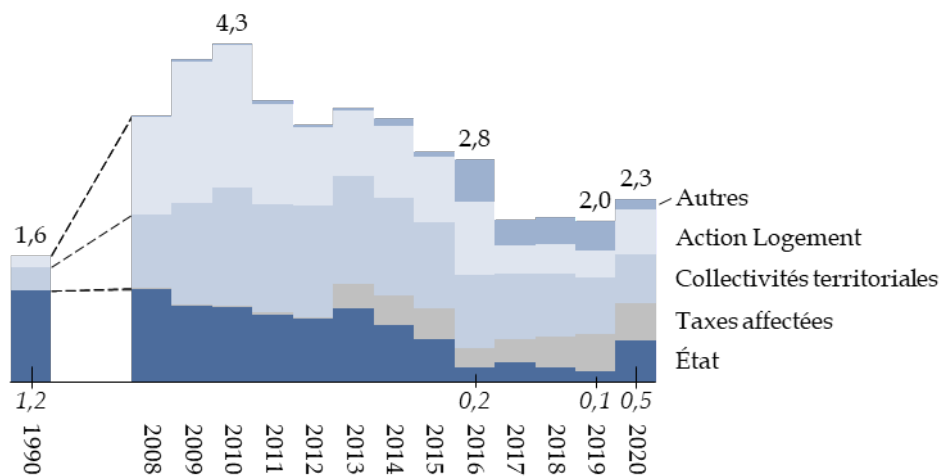
¹ Ministère de la transition écologique, [Rapport du compte du logement 2020](#).

² OCDE, *Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement*,

Une évolution plus importante encore concerne toutefois les **subventions d'investissement**. D'un montant de 2,3 milliards d'euros en 2020, elles ne sont en hausse qu'en raison de la **montée en puissance des rénovations subventionnées par l'Agence nationale de l'habitat**. Jusqu'en 2019, la **tendance à la baisse entamée au début des années 2010 se poursuivait**, concernant aussi bien les subventions accordées par l'État et ses opérateurs qu'Action Logement.

Montant des subventions d'investissement selon le contributeur

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du compte du logement

Cette hausse récente des interventions de l'ANAH marque la priorité donnée désormais à la rénovation énergétique et plus généralement à la réhabilitation des logements, par exemple pour les adapter au vieillissement de la population ou mieux prendre en compte les situations de handicap. La chute des subventions d'investissement observée depuis 2010 porte entièrement sur les subventions à la construction neuve, qui sont, pour la première fois en 2020, d'un montant inférieur (1,0 milliard d'euros, soit près de trois fois moins qu'en 2010) aux subventions portant sur les travaux (1,2 milliard d'euros).

2. Le logement social va devoir faire face à la question de son financement

a) La compensation, jusqu'en 2026, de la TFPB pour les communes est une mesure attendue...

La compensation du manque à gagner représenté pour les collectivités territoriales par l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur le logement social, introduite par l'Assemblée nationale (voir *infra*, article 42 *quater*) est une mesure attendue depuis longtemps. Tous les organismes auditionnés par le rapporteur spécial ont souligné l'importance de cette mesure ainsi que de celle, annoncée, de la transformation en crédit d'impôt de l'exonération de TFPB dont bénéficie actuellement le logement intermédiaire.

Recommandée par la commission pour la relance de la construction durable, présidée par François Rebsamen, cette mesure réduira, pour les collectivités, la différence entre les rentrées fiscales résultant de la construction de logements privés et de la construction de logements sociaux.

Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial, la compensation devrait faire l'objet d'une dotation inscrite au programme 135. Aucun crédit n'est toutefois prévu en 2022, car l'exonération ne vaut qu'à compter de la livraison des logements. La mesure porte sur les logements financés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026 et la compensation portera sur les dix premières années d'exonération.

Le coût devrait donc suivre une courbe « en cloche ». Avec une estimation de coût global de 4 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, le coût maximal pourrait approcher **400 ou 500 millions d'euros par an** entre 2029 et 2033. Il s'agit donc d'une **contrainte forte sur les crédits du programme 135 à moyen terme.**

L'efficacité de cette mesure pourra être mesurée par les agréments et les permis de construire accordés en 2022, même si une incertitude demeurera sur l'imputation de l'éventuelle augmentation du nombre de permis de construire déposés à cette mesure ou à d'autres facteurs.

b) ... mais qui ne suffira pas à remplir les objectifs de construction de logement social, alors que le secteur dispose de marges limitées par l'instauration de la réduction de loyer de solidarité

Malgré ces mesures de compensation aux collectivités territoriales, certes bienvenues, **il paraît extrêmement difficile d'atteindre l'objectif d'agrément de 250 000 logements sociaux en deux ans**, dont 120 000 en 2021 (hors outre-mer et reconstitution de l'offre en zone ANRU), qui a été fixé par le Gouvernement au début de 2021 et formalisé dans un protocole signé avec les principaux acteurs du secteur¹.

La ministre elle-même, lors de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat le 9 novembre, a reconnu que l'objectif serait difficile à tenir et que l'année 2021 pourrait aboutir à un nombre d'agrément compris entre 105 000 et 110 000. Selon les estimations recueillies par le rapporteur spécial au cours de ses auditions, le nombre d'agrément en 2021 pourrait même être d'environ 100 000, ce qui correspond d'ailleurs à la capacité financière du secteur sur le long terme selon la Caisse des dépôts².

S'agissant en particulier des logements « très sociaux », financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), le nombre d'agrément pourrait être inférieur à 35 000, ce qui constitue un niveau relativement élevé, mais inférieur à la cible affichée de 40 000 par an.

L'objectif de 250 000 logements en deux ans comprenait pourtant une **part de rattrapage** : le nombre d'agrément ayant été de 87 500 seulement en 2020, il correspondait à un nombre d'agrément moyen de 112 500 logements par an sur la période 2020-2022, soit à peu près l'objectif annuel fixé pour 2020, avant la survenue de la crise sanitaire³. Le niveau de 250 000 logements sociaux aurait signifié un retour à des niveaux de production élevés, alors même que le nombre annuel d'agrément a diminué chaque année depuis le sommet de 124 200 atteint en 2016.

Il convient de rappeler que la **réduction de loyer de solidarité (RLS)**, si elle ne semble pas avoir accru pour l'instant le nombre de bailleurs sociaux en difficulté, **pèse tout de même sur la capacité d'investissement**. Elle représente un manque à gagner annuel de 1,3 milliard d'euros pour le secteur. S'appliquant de manière pérenne sur le parc existant comme à venir, elle réduit nécessairement la capacité du secteur à investir. Elle a d'ailleurs réduit les dépenses de maintenance depuis sa mise en place, alors qu'une réduction des dépenses de maintenance, si elle perdure, peut représenter de besoins coûteux de réhabilitation à plus long terme.

¹ [Protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux en 2021 et 2022](#), 19 mars 2021.

² Voir l'[étude « Perspectives », édition 2021](#), de la Banque des territoires.

³ Pour mémoire, le nombre de logements sociaux agréés en métropole a été de 105 000 en 2019. Il est en baisse régulière depuis un 108 600 en 2018 et 113 000 en 2017.

En outre, certaines des mesures d'accompagnement mises en place pour aider les bailleurs à passer le cap de la mise en place de la RLS auront-elles aussi un **coût à long terme** : les prêts de haut de bilan ont en effet consisté à réduire les annuités financières à court terme au prix d'un rallongement de la dette à long terme.

Enfin la mise en place de la RLS, qui a coïncidé avec la mise en place du regroupement des bailleurs imposé par la loi ELAN¹, a ralenti les projets, comme cela a été signalé au rapporteur spécial.

Si le Gouvernement mettait en avant la **possibilité**, pour les bailleurs, de **reconstituer une capacité d'autofinancement par la vente de logements**, l'objectif fixé de 40 000 ventes par an était manifestement irréaliste. Les ventes de logements sociaux à des personnes physiques sont passées d'un niveau de 8 000 par an environ à 11 000 en 2020².

Une nouvelle clause de revoyure est prévue en 2022 afin de déterminer les évolutions éventuelles de la RLS.

c) La question de la surcompensation est un sujet d'incertitude lourd sur l'activité des bailleurs sociaux

Enfin, le secteur du logement social doit faire face à l'introduction d'une **nouvelle méthode de contrôle des aides d'État**, définie par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en application de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation.

La presse s'est fait l'écho, au mois de septembre, de la volonté du Gouvernement d'inscrire dans le projet de loi de finances une disposition prévoyant le reversement des sommes restituées en application des décisions de l'ANCOLS, estimées à 60 millions d'euros en 2022, au fonds national des aides au logement (FNAL).

Cette disposition posait des difficultés importantes.

D'une part, la méthode de calcul des surcompensations élaborée par l'ANCOLS fait encore l'objet de contestations de la part des représentants du secteur. D'autre part, les aides sont accordées non seulement par l'État (au titre de crédits budgétaires, de taux d'imposition réduits et de taxes affectées), mais aussi de la part des collectivités territoriales ou d'acteurs comme Action Logement, alors que seul un reversement au fonds national des aides au logement paraissait envisagé.

La ministre chargée du logement a finalement annoncé, lors de son audition du 9 novembre, que le Gouvernement avait renoncé à inscrire cette disposition dans le présent projet de loi de finances.

¹ [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Union sociale de l'habitat, « Les HLM en chiffres », Repères n° 88, édition 2021.

3. En particulier, la limitation des marges de manœuvre d'Action Logement nécessite de poser la question du financement des aides à la pierre

Le rapporteur spécial constate que les relations entre Action Logement et l'État se sont apaisées depuis l'automne 2020, lorsque le Gouvernement avait dû renoncer à réformer le groupe par ordonnance.

Action Logement est un acteur atypique, organisme géré paritairement et émanation des entreprises, mais un **contributeur majeur des politiques publiques du logement et de l'urbanisme.**

Le groupe apporte ainsi 72 % des moyens de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) pour le **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** après avoir financé à 80 % son prédécesseur, le programme national de rénovation urbaine (PNRU)¹.

Action Logement a également participé aux mesures accompagnant le secteur du logement social lors de la mise en place de la RLS, en bonifiant les taux des prêts de haut de bilan accordés par la Caisse des dépôts.

Il a été sollicité, deux années de suite, pour verser une contribution au **financement des aides au logement**, à hauteur de 500 millions d'euros en 2020 puis de 1 milliard d'euros en 2021. De même, la loi de finances pour 2020 a prévu de faire passer la contribution d'Action Logement au **fonds national des aides à la pierre (FNAP)** de 50 millions d'euros à 350 millions d'euros pendant les trois années 2020, 2021 et 2022 et le groupe contribue également, en 2021 et 2022, au FNAVDL (voir *supra*, programme 177) pour un montant de 10 millions d'euros.

L'effet combiné de ces contributions a pu être rendu supportable pour l'organisme par l'existence d'une trésorerie d'un niveau élevé.

Le groupe a toutefois lancé, en parallèle, un **plan d'investissement volontaire**, révisé par un **avenant** signé le 15 février 2021 avec l'État, qui accroît de manière significative le niveau de ses engagements. L'avenant entérine une augmentation de 1,4 milliard d'euros de la participation d'Action Logement au NPNRU (voir *infra*, programme 147). Il prévoit aussi une accélération du dispositif de caution locative VISALE et accroît la part de subventions du plan d'investissement locative, dans lequel la part importante des aides accordées sous forme de prêts avait fait l'objet de critiques.

¹ *En villes*, magazine de l'ANRU, [Entretien avec Nadia Bouyer, directrice générale d'Action logement](#), 28 avril 2021.

Le montant des investissements prévisionnels au titre du plan d'investissement volontaire, tel que révisé par l'avenant, serait de l'ordre de 9 milliards d'euros et le niveau des fonds propres d'Action Logement Services serait ramené d'un niveau de 13,9 milliards d'euros à la fin 2019 à 6,0 milliards d'euros à terme.

Les auditions auxquelles a procédé le rapporteur spécial ont confirmé que cet avenant a été mis en œuvre rapidement, ce qui contribue significativement à l'amélioration des relations avec l'État. **Action Logement a indéniablement accompli des efforts importants**, y compris sur ses frais de fonctionnement avec la réduction du nombre des implantations immobilières, même si certains projets tels que l'unification des systèmes informatiques d'Action Logement Services ont pris du retard.

Or, tandis que des interventions sans cesse plus importantes sont demandées à Action Logement, **ses ressources ont connu une atteinte** avec la mesure de la loi PACTE¹ qui a relevé de 20 à 50 salariés le seuil au-delà duquel les entreprises versent la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, ex-1 % logement). La compensation initialement prévue, qui consistait en l'affectation à Action Logement Services d'une fraction de taxe sur les conventions d'assurance, a été supprimée par la loi de finances pour 2021, malgré l'opposition de la commission des finances du Sénat².

En conséquence, les représentants d'Action Logement ont signalé au rapporteur spécial que le **niveau actuel d'engagement très élevé est nécessairement transitoire** et que, dans le cadre de la prochaine convention quinquennale débutant en 2023, un mode de gestion plus modéré devra être mis en place.

La participation d'Action Logement au FNAVDL, mais aussi au FNAP va ainsi être posée.

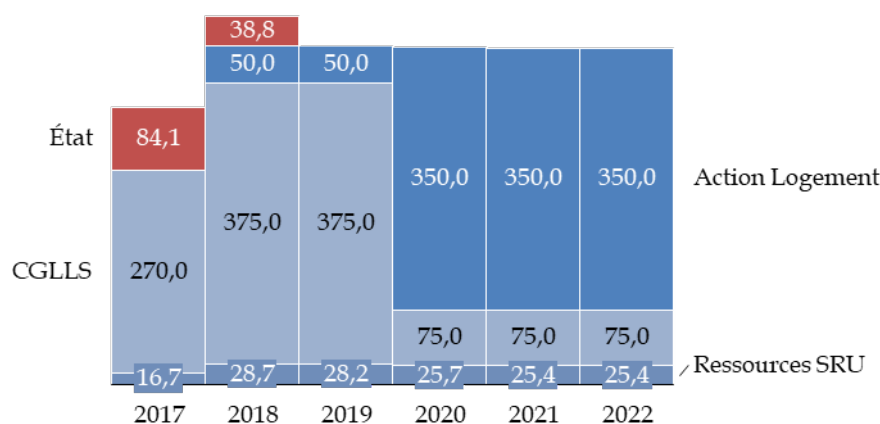
S'agissant tout particulièrement du FNAP, après le désengagement progressif de l'État du financement des aides à la pierre, le relais avait été pris temporairement par les bailleurs sociaux, via les cotisations versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), ainsi que par Action Logement pour 50 millions d'euros par an. Toutefois, le poids excessif de la RLS sur la situation financière des bailleurs a conduit le Gouvernement à conclure un accord avec Action Logement afin que cet organisme prenne en charge, à hauteur de 300 millions d'euros supplémentaires à partir de 2020, la diminution de la contribution demandée à la CGLLS.

¹ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019](#) relative à la croissance et la transformation des entreprises.

² Voir le tome 2 du rapport général n° 138 (2020-2021) de Jean-François Husson sur le projet de loi de finances pour 2021, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2020, [article 24](#).

Les principaux financeurs du fonds national des aides à la pierre

(en millions d'euros)



Ressources SRU : fraction des prélèvements SRU et de la majoration des prélèvements SRU affectée au FNAP (montant 2022 supposé identique, par convention, au montant estimé en 2021). Certaines ressources exceptionnelles, notamment en 2021, ne sont pas indiquées.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ce modèle de financement n'est toutefois valable que jusqu'en 2022 et le rapporteur spécial souligne que **la question du financement des aides à la pierre est désormais posée. Elle devra être traitée au plus tard dans le projet de loi de finances pour 2023**, mais nécessitera une concertation préalable approfondie entre les différents acteurs.

IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Le programme 147 « **Politique de la ville** » porte des crédits relatifs en particulier aux actions menées dans le cadre des contrats de ville et du renouvellement urbain. Ils n'incluent toutefois qu'une part minoritaire 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. Ils sont par ailleurs complémentaires des crédits de droit commun consacrés par les ministères aux politiques menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

A. LA POLITIQUE DE LA VILLE PORTE DE NOMBREUX DISPOSITIFS, QUI NE SONT QUE PARTIELLEMENT FINANCÉS PAR LE PROGRAMME 147

Les crédits du programme 147, dans le projet de loi de finances pour 2022, sont de **558,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en augmentation de 45,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (+ 8,8 %). L'augmentation n'est toutefois que de 18,2 millions d'euros par rapport aux crédits supplémentaires ouverts en 2021 par la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

Les crédits du programme 147 bénéficient de l'accent mis sur certains dispositifs, tels que les cités éducatives, et de l'apport du plan de relance. La **loi de finances rectificative** du 19 juillet a en effet ouvert des **crédits supplémentaires de 27 millions d'euros** afin de reconduire les dispositifs des quartiers d'été (activités et services de proximité apportés pendant l'été aux familles des quartiers prioritaires) et des quartiers solidaires (soutien à des associations de solidarité dans les quartiers prioritaires), ainsi que pour recruter 300 éducateurs spécialisés et former 300 médiateurs.

Évolution des crédits par action du programme 147

(en millions d'euros)

		LFI 2021	LFR-1	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	443,0		490,5	+ 47,5	+ 10,7 %	0,4
	CP	443,0		490,5	+ 47,5	+ 10,7 %	0,4
02 - Revitalisation économique et emploi	AE	36,0		33,7	- 2,3	- 6,3 %	0,0
	CP	36,0		33,7	- 2,3	- 6,3 %	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	15,0		15,0	0,0	0,0 %	0,0
	CP	15,0		15,0	0,0	0,0 %	0,0
Total programme 147	AE	512,9	539,9	558,1	+ 45,2	+ 8,8 %	0,4
	CP	512,9	539,9	558,1	+ 45,2	+ 8,8 %	0,4

LFR-1 : loi de finances rectificative du 19 juillet 2021. FDC : fonds de concours.

ADP : attributions de produits.

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

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

L'**action 01** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » 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 87,9 % des crédits du programme.

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

Les crédits correspondant à la **masse salariale des délégués des préfets** sont retracés dans l'**action 03** « Stratégies, ressources et évaluation ».

Enfin l'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » porte la contribution de l'État au financement du nouveau **programme national de renouvellement urbain** (NPNRU), présentée plus en détail *infra*.

Au-delà des crédits budgétaires inscrits au programme 147, la politique de ville agit par certaines **dépenses fiscales**, d'un coût pour l'État estimé à 235 millions d'euros en 2022.

La principale dépense fiscale rattachée au programme 147 est l'**exonération sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés** appliquée au bénéfice réalisé par les entreprises qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur (ZFU-TE), dont le coût est estimé à 154 millions d'euros en 2022. Cette exonération, totale pendant cinq années puis dégressive pendant trois années supplémentaires, est soumise à une condition d'emploi de salariés résidant, pour la moitié au moins, dans une ZFU-TE ou un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Elle bénéficiait en 2020 pour 59 % de son montant au secteur de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, et pour 19 % au secteur des activités spécialisées ou des services administratifs et de gestion¹.

Par ailleurs, un **abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties** en faveur des **immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville** (QPV) représente un montant de 66 millions d'euros pour le budget de l'État.

¹ Document de politique transversale « Ville » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

B. LA POLITIQUE DE LA VILLE EST UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE, DONT LES RÉSULTATS RESTENT MITIGÉS

Au-delà des crédits portés par le programme 147, le document de politique transversale relatif à la politique de la ville permet de dresser un **panorama**, certes incomplet et dont le chiffrage est incertain, **des dispositifs des différents ministères en faveur de la politique de la ville** et de leur impact financier.

L'ensemble de ces dispositifs n'a toutefois qu'un **effet limité** sur **l'amélioration de la situation des quartiers**, comme le montrent les indicateurs de performance du programme 147 ou un rapport récent de la Cour des comptes sur l'attractivité de quartiers de la politique de la ville.

1. Une politique interministérielle multiforme

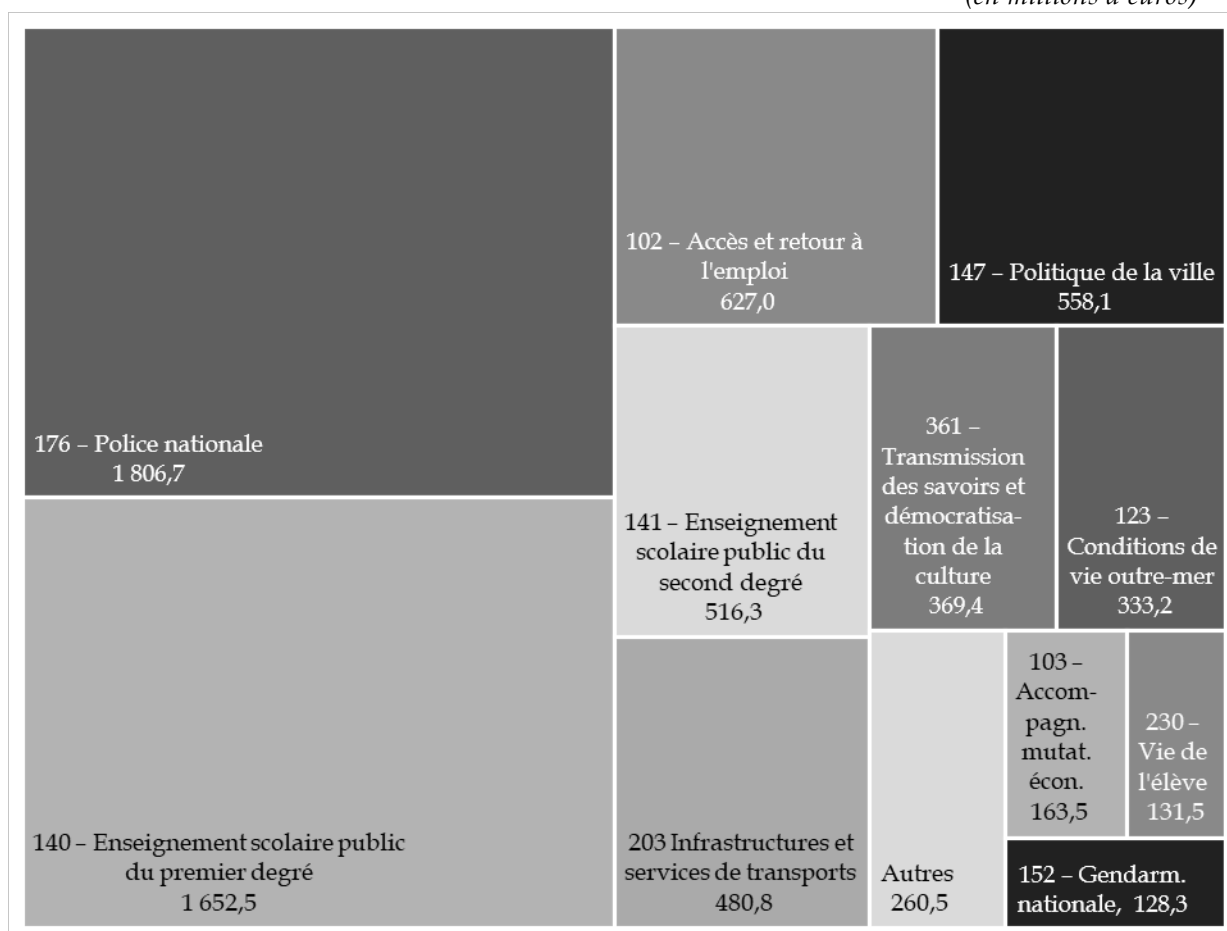
Comme beaucoup de politiques territoriales, la politique de la ville est interministérielle par nature. Selon l'article 1^{er} de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine¹, elle « *mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres* ».

Le document de politique transversale « Ville » identifie pas moins de 37 programmes du budget général contribuant à la politique de la ville, et propose un chiffrage des crédits qu'ils y consacrent pour 27 d'entre eux, pour un montant total de 7,0 milliards d'euros en 2022.

¹ [Loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Principaux programmes contributeurs à la politique de la ville

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du document de politique transversale « Ville »

Les crédits du programme 147 ne représentent que 7,9 % de ce montant, les deux principales politiques concernées étant la police nationale (25,7 %) et l'enseignement scolaire public du premier degré (23,5 %).

Ces chiffrages doivent être pris comme un ordre de grandeur : les actions des ministères ne font pas l'objet d'une territorialisation systématique et il est bien souvent difficile d'identifier précisément les crédits destinés à des QPV.

Les crédits du programme 176 « Police nationale » comptabilisés ici correspondent par exemple, d'une part, à des dépenses (notamment de personnel) portant sur les dispositifs spécifiquement dédiés à la politique de la ville (quartiers de reconquête républicaine, centre de loisirs jeunes et opérations « Ville-vie-vacances », vidéoprotection...) et, d'autre part, une partie des crédits consacrés à la sécurité et la paix publiques au prorata de la population résidente dans les QPV. Quant aux moyens de l'enseignement public du premier degré, ils correspondent principalement aux moyens consacrés aux réseaux d'éducation prioritaire (REP) et d'éducation

prioritaire renforcée (REP+), dont la géographie est proche de celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Afin d'avoir une vision plus complète des financements d'État consacrés à la politique de la ville, on peut y ajouter, pour près de 3 milliards d'euros par an :

- les **dépenses fiscales** précitées, pour 235 millions d'euros en 2021 ;

- la **dotation de solidarité urbaine** (526 des 695 communes éligibles de plus de 10 000 habitants ont une partie de leur population résidant dans un QPV, et plus de la moitié des communes éligibles de 5 000 à 9 999 habitants), pour un montant de 2,5 milliards d'euros en 2021 ;

- la **dotation « politique de la ville »** (DPV), d'un montant de 133,2 millions d'euros en 2022.

Un financement européen est également apporté à travers le **fonds européen de développement régional** (FEDER), pour plus d'un milliard d'euros sur la période de programmation 2014-2020.

Enfin, au cours de la période 2014-2020, la **Caisse des dépôts** a consacré 100 millions d'euros de crédits d'ingénierie et de co-financements en soutien des projets menés par les collectivités locales, en particulier dans le cadre du NPNRU, tout en assurant une part prépondérante du financement de ces projets en accordant 9,5 milliards d'euros de prêts aux maîtres d'ouvrages que sont les bailleurs sociaux et les collectivités locales.

2. Si la rénovation urbaine améliore l'habitat et le cadre de vie des quartiers, les problèmes de fond persistent

La politique transversale décrite dans le document de politique transversale est accompagnée d'un **dispositif de performance spécifique**, doté d'indicateurs qui portent par exemple sur l'évolution du nombre de crimes et délits dans les communes comptant au moins un QPV. Ces éléments ne sont toutefois **guère utilisables** pour une évaluation de la politique de la ville, car aucune cible n'est fixée et la seule indication donnée est que leur valeur est « en baisse » en 2019, sans chiffrage précis.

Un travail d'évaluation plus approfondi a été mené par la **Cour des comptes** en décembre 2020¹. Sa principale conclusion est que **l'attractivité des quartiers étudiés**, dont l'amélioration constitue l'un des objectifs de la politique de la ville, **a peu progressé** sur la décennie 2008-2018.

¹ Cour des comptes, [L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires](#), rapport public thématique, décembre 2020.

Ainsi, les nouveaux résidents présentent des profils sociaux, économiques et familiaux plus précaires que ceux qui quittent les quartiers. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a permis d'améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants de certains quartiers, sans que cela améliore nécessairement l'image des quartiers, affectée par la permanence de problèmes de sécurité. Les résultats scolaires dans les établissements d'éducation prioritaire demeurent inférieurs à ceux constatés dans les académies de rattachement et des dispositifs de développement peu efficaces n'ont pas permis de freiner la dévitalisation économique des quartiers.

Les quartiers prioritaires sont pourtant plutôt bien dotés en équipements publics, mais les habitants n'en ont pas nécessairement conscience, en particulier parce que les services publics sont souvent mal adaptés à leurs spécificités. Et la Cour note d'une manière générale la difficulté que représente, pour toute évolution des quartiers, la pression des trafics et de l'économie parallèle.

Ces constats, résultant d'une enquête d'évaluation approfondie, **rejoignent ainsi par bien des aspects ceux faits par Jean-Louis Borloo** qui notait, dans son rapport « Vivre ensemble, vivre en grand » de 2018 sur la politique de la ville, que *« l'inefficacité, l'éparpillement, l'absence de définition claire de stratégie et de méthode créent de l'incompréhension, faisant croire à des dépenses avec peu de résultats »*.

Dans ces conditions, la quasi-interruption de la rénovation urbaine entre 2014 et 2020, également dénoncée par Jean-Louis-Borloo, ne constitue pas un signal positif.

C. LE NOUVEAU PLAN DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) POURSUIT UN DÉMARRAGE PROGRESSIF

Le **nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)** a été prévu par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, **il y a plus de sept ans**. Sa mise en œuvre a toutefois été **particulièrement ralentie**, alors que son prédécesseur, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), avait connu son pic de réalisations cinq à six années après sa création.

Comme le remarquait la Cour des comptes dans un rapport sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) demandée par la commission des finances du Sénat¹, **le démarrage du NPNRU a été en pratique reporté à 2019** : les engagements financiers se sont limités à 110,3 millions d'euros pour 34,9 millions d'euros de crédits de paiement effectivement dépensés.

Ces retards ont été dus en premier lieu à la **définition d'une enveloppe limitée à 5 milliards d'euros**, soit moins de la moitié de celle du PNRU. Des négociations ont alors été lancées entre l'État et Action Logement afin d'aboutir au doublement de l'enveloppe, par la loi de finances pour 2018 et une convention-cadre du 18 janvier 2018. Une augmentation supplémentaire du montant global de 2 milliards d'euros a été annoncée lors du comité interministériel des villes de janvier 2021, ce qui a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre du présent projet de loi de finances (voir *infra*, article 42 *ter*).

Dans le même temps, **la mise en œuvre de la RLS a suscité des incertitudes** sur la capacité des bailleurs à se lancer dans de nouveaux projets de renouvellement urbain.

En sus de ces difficultés de financement, la mise en place des conventions a été marquée par des **lourdeurs procédurales** et un processus de validation complexe, pouvant prendre plusieurs années, jusqu'à ce que l'ANRU assouplisse les procédures en 2018.

Aujourd'hui, le NPNRU concerne 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional. Il repose, comme son prédécesseur, sur un **financement majoritairement apporté par Action Logement et les bailleurs sociaux** au niveau de l'ANRU.

Action Logement apporterait **8,0 milliards d'euros**, dont 0,6 milliard d'euros au titre du reliquat du PNRU, 6,2 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'euros².

¹ Cour des comptes, L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain, rapport demandé par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances, annexé au [rapport d'information n° 529 \(2019-2020\)](#) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 juin 2020.

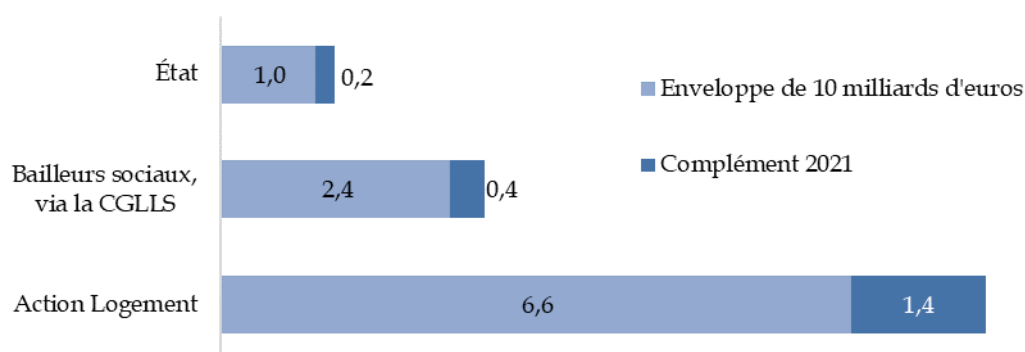
² Convention tripartite entre l'État, l'ANRU et Action Logement relative au financement du PNRU et du (NPNRU), conclue en application de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement, signée le 16 janvier 2018, et avenant signé le 15 février 2021.

Les **bailleurs sociaux** apporteraient **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 2015¹ et 2 milliards d'euros nouveaux, soit 154 millions d'euros par an, prévus par le protocole signé par l'État et l'Union sociale de l'habitat en 2018² et la loi de finances pour 2019³. Par un accord avec l'État et Action Logement début 2021, ils devraient apporter **368 millions d'euros supplémentaires**, par un allongement de la durée pendant laquelle la CGLLS contribuera au financement de l'ANRU, ce qui est entériné par l'amendement précité adopté par l'Assemblée nationale.

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. **Le financement du NPNRU devra donc faire partie des questions à aborder entre l'État et Action Logement, courant 2022, pendant la négociation de la future convention tripartite**

Schéma de financement du NPNRU

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

¹ 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.

² Protocole d'accompagnement État - Mouvement HLM 2018-2021.

³ [Article 224 de la loi n° 2018-1317](#) du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

S'agissant enfin du **financement promis par l'État**, le montant promis de 1,2 milliard d'euros sur l'ensemble du projet n'a jusqu'à présent été débloqué, sur le programme 147, qu'à hauteur de 93,8 millions d'euros, y compris les 15 millions d'euros dont l'ouverture est prévue, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le programme 147 dans le présent projet de loi de finances.

Si cette faiblesse de l'apport de l'État n'empêche pas, pour l'instant, l'ANRU de mettre en œuvre le NPNRU, en raison du rythme encore limité des décaissements et de l'apport de financements de la part d'Action Logement, il n'est resté pas moins qu'**il s'agit d'un coût important reporté sur le ou les prochains quinquennats.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 42 bis (nouveau)

Application de l'aide personnalisée au logement pour les logements-foyers en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement, prévoit que les logements-foyers en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte peuvent donner droit à l'aide personnalisée au logement sur convention.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES RÉSIDENTS DE LOGEMENTS-FOYERS N'ONT PAS ACCÈS AU MÊME NIVEAU D'AIDE AU LOGEMENT EN OUTRE-MER QU'EN MÉTROPOLE

L'article L. 860-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que **les dispositions relatives aux aides personnelles au logement s'appliquent de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte.**

Le chapitre I^{er} de ce titre VI prévoit des dispositions particulières d'adaptation de ces règles dans ces cinq collectivités.

Cependant, en pratique, **les habitants des collectivités situées outre-mer ont droit à l'allocation de logement à caractère social (ALS) et à l'allocation de logement à caractère familial (ALF), mais le conventionnement au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) n'existe pas.** Cette différence de situation occasionne d'ailleurs des difficultés dans l'application de certains dispositifs liés à l'existence du conventionnement APL¹.

¹ Voir le [rapport d'information n° 728 \(2020-2021\)](#) de Guillaume Gontard, Micheline Jacques et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 1^{er} juillet 2021.

Pour mémoire, l'ALF est attribuée à des ménages, sous condition de ressources, ayant des personnes à charge, l'ALS est accordée à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources. Ces deux aides ne sont toutefois versées que pour les logements ne donnant pas droit à l'APL.

L'APL est versée, en application de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation et de ses textes d'application, à des logements locatifs faisant l'objet d'une convention APL¹ et financés par des prêts réglementés, notamment des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs sociaux (PLS).

L'APL est également applicable, en application du 5° de cet article, à des logements-foyers, qui sont assimilés à des logements sociaux dans des conditions fixées par voie réglementaire, dès lors qu'ils font l'objet d'une convention APL.

Les logements-foyers

L'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation définit le **logement-foyer** comme un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective.

Les logements-foyers accueillent notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étudiants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées.

Parmi les logements-foyers, on trouve notamment les **pensions de famille**, structures de petite taille qui accueillent dans le tissu urbain existant, sans limitation de durée, des personnes à faibles revenus dont la situation sociale et psychologique rend impossible l'accès à un logement ordinaire, ainsi que les **résidences accueil**, qui sont des pensions de famille destinées à des personnes dont l'état de santé psychique nécessite un suivi sanitaire renforcé.

Source : commission des finances

L'APL est enfin attribuée à des titulaires de prêts d'accession à la propriété signés jusqu'au 1^{er} janvier 2018 (ou 1^{er} janvier 2018 pour les logements anciens dans certaines zones).

Le logement qui donne droit à l'APL doit être occupé à titre de résidence principale et respecter des critères de décence. Le loyer doit être inférieur à un seuil fixé en fonction de la zone géographique et de la composition familiale. Les bénéficiaires doivent être en situation de séjour régulière s'ils sont de nationalité étrangère.

¹ Convention d'aide personnalisée au logement, prévue par les articles L. 352-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Le conventionnement est donc une caractéristique essentielle à l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : APPLIQUER AUX LOGEMENTS-FOYERS EN OUTRE-MER LE MÊME BARÈME D'AIDE AU LOGEMENT QU'EN MÉTROPOLE

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, un **amendement** portant article additionnel, qui modifie le 5° précité de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation afin de supprimer, dans les cinq collectivités précitées en outre-mer, la nécessité du conventionnement APL pour que les logements-foyers puissent faire l'objet de l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

Ces logements-foyers devraient faire l'objet d'une convention dont les conditions seraient fixées par voie réglementaire, associant selon l'exposé des motifs de l'amendement le bailleur, le gestionnaire du logement-foyer et l'État.

Cette disposition permettrait d'appliquer aux logements-foyers situés en outre-mer le barème de l'APL applicable aux foyers en métropole, et non l'allocation de logement applicable en outre-mer.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROUVER CETTE DISPOSITION FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DES RÉSIDENCES SOCIALES EN OUTRE-MER

Selon l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo), le barème de l'APL spécifique aux logements-foyers permet d'assurer une meilleure solvabilisation aux résidents que l'APL classique¹.

La disposition portée par le présent article permet donc d'assurer un traitement identique aux résidents de logements-foyers en outre-mer, où le conventionnement APL et donc l'APL-foyer n'existent pas, qu'en métropole.

Le nouveau régime, selon ce qu'indique le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son amendement, serait encadré d'une manière comparable au conventionnement APL : la structure devrait répondre aux mêmes exigences de qualité de bâti et de décence, elle devrait s'inscrire dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et le bailleur devrait respecter des conditions de loyer.

¹ Unafo, [communiqué de presse](#) du 4 novembre 2021.

Le rapporteur spécial considère qu'il y a lieu d'approuver cet article qui peut favoriser le développement des résidences sociales en outre-mer.

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

ARTICLE 42 ter (nouveau)

Augmentation de l'enveloppe financière du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement, inscrit dans la loi l'augmentation des concours financiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), annoncée par le Premier ministre lors du Comité interministériel des villes le 29 janvier 2021.

Les moyens financiers du programme sont portés de 10 à 12 milliards d'euros en équivalents subventions, la date limite d'engagement des opérations est repoussée de 2024 à 2025 et la date limite des versements des bailleurs sociaux à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) est repoussée de 2031 à 2033.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN DISPOSE ACTUELLEMENT D'UNE ENVELOPPE FINANCIÈRE DE 10 MILLIARDS D'EUROS JUSQU'EN 2024

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo du nom du ministre qui en a pris l'initiative, a défini dans son article 6 le **plan national de rénovation urbaine** (PNRU). Doté au total de 45 milliards d'euros, dont 11,6 milliards d'euros par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et 20,5 milliards d'euros par les bailleurs sociaux et 4,1 milliards d'euros par les communes, le PNRU a mené des opérations dans 596 quartiers correspondant à des zones urbaines sensibles (ZUS), relevant de 382 communes ¹.

Les engagements ont été clos au 31 décembre 2015, comme prévu par l'article 6 précité, modifié, de la loi du 1^{er} août 2003.

¹ Cour des comptes, L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain, rapport demandé par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances, annexé au [rapport d'information n° 529 \(2019-2020\)](#) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 juin 2020.

Un peu plus de dix ans après le lancement du PNRU, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a posé les fondements de son successeur, le **nouveau programme de renouvellement urbain** (NPNRU), inscrit à l'article 9-1 de la loi du 1^{er} août 2003.

Le NPNRU se place dans le cadre des contrats de ville et poursuit les objectifs de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants, qui figurent à l'article 1^{er} de la loi Borloo.

En application de la seconde phrase du I de l'article 9-1 de cette loi, il couvre la **période 2014-2024** et vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.

L'article 9-2 de la même loi a fixé les **moyens affectés à l'ANRU**, pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain, à un niveau de 5 milliards d'euros, porté à 6 milliards d'euros par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, puis à **10 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros provenant de subventions de l'État**, par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Comme le PNRU, le NPNRU est financé à titre principal par Action Logement, à hauteur de 6,6 milliards d'euros. Le second financeur est la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui centralise des cotisations des organismes de logement social, pour 2,4 milliards d'euros, s'ajoutant à la contribution de 1,0 milliard d'euros promise par l'État.

La **contribution de la CGLLS** est prévue par le sixième alinéa de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation : pendant chacune des treize années qui vont de 2019 à 2031, la CGLLS verse une somme de 184 millions d'euros à l'ANRU pour la mise en œuvre des actions de rénovation urbaine et de renouvellement urbain, soit un total de 2 392 millions d'euros.

Le comité interministériel pour la ville (CIV) qui s'est tenu le 29 janvier 2021 à Grigny a annoncé une **nouvelle augmentation de 2 milliards d'euros de l'enveloppe attribuée à l'ANRU** pour la conduite du NPNRU.

Cette enveloppe doit comprendre 200 millions d'euros de contribution supplémentaire de l'État, 368 millions d'euros de la part des bailleurs sociaux et 1,4 milliard d'euros du groupe Action Logement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : COMPLÉTER L'ENVELOPPE FINANCIÈRE DE 2 MILLIARDS D'EUROS ET PROLONGER DE DEUX ANNÉES LA DURÉE DU PROGRAMME

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, un **amendement portant article additionnel**, qui apporte trois modifications au régime du NPNRU tel qu'il est défini par la loi précitée du 1^{er} août 2003.

À l'article 9-1, la **durée du programme est prolongée de deux ans**, jusqu'en 2026.

À l'article 9-2, le **montant total des moyens affectés à l'ANRU au titre du NPNRU est porté à 12 milliards d'euros**, dont 1,2 milliard d'euros provenant de subventions de l'État.

Enfin, à l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation, la **date de fin de la contribution de la CGLLS au financement de l'ANRU est reportée de deux ans à l'année 2033**, ce qui a pour effet d'augmenter de 368 millions d'euros la contribution totale du secteur du logement social.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : APPROUVER L'EXTENSION DE L'ENVELOPPE FINANCIÈRE DU PROGRAMME

Comme il a été indiqué *supra*, le **démarrage du NPNRU a été ralenti**, de sorte que la date de 2024 est très probablement trop rapprochée.

L'objectif d'achever les engagements en 2026, prévu par le présent article additionnel, paraît lui-même ambitieux, puisqu'il correspondrait à une durée de 12 ans depuis le vote de la loi de programmation pour la ville de 2014, identique à celle du PNRU qui avait pourtant démarré beaucoup plus lentement.

L'augmentation de l'enveloppe du NPNRU doit également être accueillie favorablement.

En mettant en application un accord conclu avec Action Logement et les organismes de logement social, elle permet au programme d'atteindre une enveloppe financière similaire à celle du PNRU. L'Agence sera ainsi en mesure d'amplifier l'ambition de certains projets nationaux ou de financer des projets régionaux.

Le rapporteur spécial propose en conséquent d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 42 quater (nouveau)

**Compensation temporaire de l'exonération de taxe foncière
sur les propriétés bâties**

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement, prévoit que l'État compense aux communes et établissements publics du bloc communal le coût de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) accordée pour les logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026. Il applique une proposition de la commission sur la relance de la construction durable, présidée par François Rebsamen, souhaitée depuis longtemps par le Sénat et très attendue par l'ensemble des acteurs.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE LOGEMENT SOCIAL BÉNÉFICIE D'UNE
EXONÉRATION SUR LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS
BÂTIES, INDISPENSABLE À SON MODÈLE ÉCONOMIQUE MAIS
COÛTEUSE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**1. Les logements sociaux neufs bénéficient d'une exonération de
taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée allant
généralement jusqu'à vingt-cinq ans**

En application de l'article 1384 A du code général des impôts, les **logements locatifs sociaux neufs** construits à concurrence de plus de 50 % au moyen d'un prêt réglementé aidé par l'État sont **exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) pendant une durée de **vingt-cinq ans** à compter de l'année qui suit celle de l'achèvement. Cette durée doit être ramenée à quinze ans pour les logements financés après le 31 décembre 2022, sauf modification de la loi d'ici-là.

Le seuil de 50 % est abaissé à 30 % pour les cessions de droits immobiliers démembrés de logements locatifs sociaux, lorsque l'usufruitier bénéficie du prêt réglementé et a conclu la convention conditionnant l'application de l'aide personnalisée au logement.

La durée de l'exonération est portée à trente ans pour les constructions qui respectent quatre des cinq critères suivants de qualité environnementale : modalités de conception, notamment assistance technique du maître d'ouvrage par un professionnel ayant des compétences en matière d'environnement ; modalités de réalisation, notamment gestion des déchets du chantier ; performance énergétique et acoustique ; utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables ; maîtrise des fluides. Cette extension à trente ans sera ramenée à vingt ans pour les logements financés après le 31 décembre 2022.

Une durée d'exonération variant entre quinze et vingt-cinq ans est également applicable pour différents types de logement, en application de l'article 1384 A précité, ainsi que des articles 1384 C et 1384 D précités. Ces durées sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues par les articles 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts

Type de logement	Date de l'octroi de la subvention ou du prêt aidé	Durée d'exonération
<i>Article 1384 A du CGI</i>		
Logements locatifs sociaux neufs financés à plus de 50 % au moyen d'un prêt réglementé	de mi-2004 à fin 2022 : autre période :	25 ans 15 ans
Mêmes logements, respectant quatre critères de qualité environnementale	de mi-2004 à fin 2022 : autre période :	30 ans 20 ans
Logements locatifs neufs appartenant à l'association foncière logement (ALF)	de mars 2007 à fin 2018 : autre période :	25 ans 15 ans
Logements mentionnés <i>supra</i> , en accession à la propriété et situés dans un ensemble faisant l'objet de mesures de sauvegarde		exonération <i>supra</i> prolongée de 5 ans
Logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession et agréés		15 ans
Logements anciens réhabilités faisant l'objet d'un contrat de location-accession et agréés		15 ans, sur décision des communes et EPCI
<i>Article 1384 C du CGI</i>		
Logements acquis en vue de leur location en tant que logements sociaux avec une aide de l'État ou de l'ANRU Logements faisant l'objet de travaux de mise aux normes ¹ aidés par l'ANAH et attribués à des personnes défavorisées en intermédiation locative ou gestion locative sociale	de mi-2004 à fin 2022 : autre période :	25 ans 15 ans

¹ Logements visés au 4° de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation.

Type de logement	Date de l'octroi de la subvention ou du prêt aidé	Durée d'exonération
Logements détenus par l'Établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais ¹ améliorés avec une subvention de l'ANAH et agréés	de mi-2004 à fin 2018 :	25 ans
	autre période :	15 ans
<i>Article 1384 D du CGI</i>		
Locaux acquis pour créer des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence conventionnés	de mi-2005 à fin 2022 :	25 ans
	autre période :	15 ans

Source : commission des finances

Les exonérations prévues par l'article 1384 C peuvent être supprimées, pour la part de TFPB qui leur revient, par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire desquels les logements locatifs sociaux représentent au moins 50 % des résidences principales.

2. Ces exonérations pèsent sur les budgets des communes et EPCI, entravant l'acceptabilité locale des projets de construction de logements sociaux

L'exonération de TFPB constitue une **source importante de perte de recettes** pour les collectivités locales. S'ajoutant à la suppression de la taxe d'habitation, elle réduit fortement les recettes fiscales liées à la construction de logement sociaux qui, comme tout projet de construction de logements conduisant à une augmentation ou des déplacements de population, induit un coût pour la collectivité en termes d'infrastructures ou d'équipements publics.

Si une **allocation compensatrice** est prévue², elle ne représente qu'une **faible part du coût de l'exonération**, d'autant qu'elle a été minorée par les mécanismes de limitation de l'enveloppe globale de concours aux collectivités. L'exonération de longue durée de TFPB en faveur du logement social a ainsi représenté en 2019 un coût de 542,7 millions d'euros pour les communes et les groupements à fiscalité propre, dont 18,4 millions d'euros seulement leur ont été compensés par l'État³. **Le coût net est donc de 524,4 millions d'euros.**

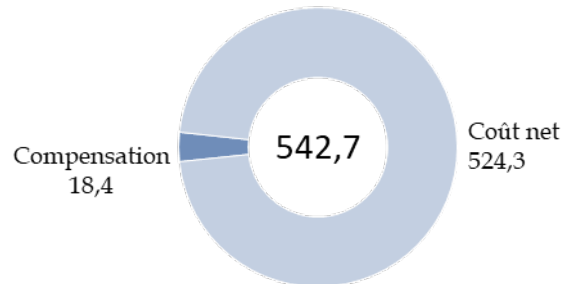
¹ Cet établissement a été créé en 2002 pour acquérir le parc de logements des Charbonnages de France, principalement des maisons en corons, et garantir les droits statutaires des mineurs et de leurs ayants droit.

² [Article L. 2335-3](#) du code général des collectivités territoriales.

³ Édition 2020 du rapport de la direction générale des finances publiques (DGFIP) relatif au coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux.

Coût net de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes et les EPCI

(2019, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux

Cette exonération en faveur du logement social s'ajoute à d'autres exonérations et abattements de TFPB (principalement une exonération pour les personnes de condition modeste et un abattement de 30 % en application des contrats de ville) dont le coût net global pour les collectivités locales, y compris celle relative au logement social, est de 898,8 millions d'euros.

L'exonération de TFPB en faveur du logement social est celle qui suscite le plus de critiques, en raison de son coût mais aussi de son caractère quelque peu contradictoire. Elle favorise certes les organismes de logement social, car, comme l'ont rappelé au rapporteur spécial les organismes de logement social, elle constitue un paramètre essentiel du modèle de financement des logements neufs, mais elle **décourage les communes** qui jouent pourtant un rôle essentiel dans la réalisation des projets, par exemple en apportant leur garantie. D'une manière générale, cette exonération réduit l'acceptabilité des projets de construction de logements sociaux.

Considérant que cette exonération résulte d'une décision générale de l'État et devrait donc être compensée par lui, **le Sénat a voté à plusieurs reprises**, avec une très large majorité, **la compensation intégrale** aux communes et EPCI de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les organismes de logement social¹.

¹ Voir par exemple l'amendement I-339 de M. Philippe Dallier et plusieurs de ses collègues, sur le projet de loi de finances pour 2021 ([compte-rendu intégral de la séance du 21 novembre 2020](#)).

La **commission pour la relance de la construction durable**, présidée par François Rebsamen, a fait de la compensation de l'exonération de TFPB la mesure phare du premier tome de ses conclusions, publié en septembre 2021¹. Elle a fait observer que la relance de logements sociaux permettait aussi de favoriser des projets de logements libres, les projets réalisés actuellement imbriquant souvent logements libres et logements sociaux.

Dans la proposition de la commission Rebsamen, la compensation ne vaudrait que pour les logements nouvellement construits et non pour le stock de logements bénéficiant actuellement de l'exonération, ce qui réduit fortement le coût pour l'État au cours des premières années. L'exonération ne s'appliquerait en outre que pendant les 5 à 10 premières années de mise en service du logement. Enfin, une clause de revoyure serait instituée à la fin du mandat municipal actuel, c'est-à-dire que l'exonération ne serait formellement instituée que jusqu'en 2026. La commission prévoyait aussi une possible limitation de cette compensation aux zones tendues.

Selon ces modalités, le coût annuel moyen pour l'État était évalué par la commission à 289 millions d'euros environ sur 15 ans, soit un coût total de 4,3 milliards d'euros, avec un coût annuel maximal de 459 millions d'euros la dixième année.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE COMPENSATION DE L'EXONÉRATION LIMITÉE DANS LE TEMPS

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement** présenté par le Gouvernement et sous-amendé sur la proposition de M. François Jolivet, qui prévoit dans son I que l'État **compense la perte de recettes** supportée par les communes, les EPCI à fiscalité propre et la métropole de Lyon en application des exonérations de TFPB prévues aux articles précités 1384 A, 1384 B et 1384 C du code général des impôts.

Cette compensation, qui reprend dans ses grandes lignes la proposition du rapport Rebsamen, porterait sur les **dix premières années** de perception de la taxe. Elle interviendrait en complément de la compensation déjà prévue par le code général des collectivités territoriales.

En outre, elle ne s'appliquerait que pour les logements pour lesquels, selon le cas, la subvention, le financement ou l'agrément sont accordés **entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026**.

¹ [Commission pour la relance durable de la construction de logements](#), tome 1, 22 septembre 2021.

Le II prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 30 septembre 2024, d'un rapport évaluant les conséquences de la mise en œuvre de cette compensation sur la construction de logements sociaux.

Selon les éléments apportés par la ministre chargée du logement en séance publique à l'Assemblée nationale, le coût budgétaire de la mesure devrait être, à terme, de 400 millions d'euros par an.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROUVER CETTE DISPOSITION ATTENDUE PAR LES COLLECTIVITÉS ET L'ENSEMBLE DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Le rapporteur spécial se réjouit que le Gouvernement se soit enfin rallié à la position soutenue depuis plusieurs années par le Sénat, même s'il s'agit d'un ralliement partiel puisque la compensation reste limitée aux dix premières années d'exonération et ne porte que sur les projets financés à compter de l'année 2021, et non sur les pertes de recettes que subissent les collectivités au titre des projets déjà construits.

Selon les éléments qui lui ont été communiqués, cette compensation prendrait la forme d'une dotation inscrite au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Aucune ouverture de crédit n'est toutefois demandée au titre de l'année 2022, les premiers coûts devant être constatés en 2023.

Les premiers résultats devraient pouvoir être constatés sur les attributions de permis de construire et d'agréments de logements sociaux en 2022.

Le rapporteur spécial alerte toutefois, s'agissant d'une compensation sur crédits budgétaires et compte tenu des pratiques passées concernant d'autres compensations ou dotations aux collectivités locales, sur la nécessité que cette compensation soit maintenue pendant toute la durée prévue et ne devienne pas une variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours aux collectivités.

Il s'agira en effet d'une **charge importante** qui, inexistante ou faible au cours des premières années, devrait croître progressivement jusqu'à quasiment doubler les crédits budgétaires du programme 135 à la fin des années 2020.

Compte tenu de ces observations, il propose d'adopter le présent article sans modification.

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 trois amendements portant articles additionnels à la mission « Cohésion des territoires ».

Ces articles additionnels ont été présentés *supra*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- Mme Anne BEAUCHESNE, directrice de la mission « Grande Équipe républicaine » ;
- M. Frédéric BOURTHOUMIEU, directeur du programme « Éducation et Petite Enfance » et coordinateur national du programme interministériel des « Cités éducatives ».

Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)

- M. Nicolas GRIVEL, directeur général ;
- M. Damien RANGER, directeur des relations publiques et de la communication.

Action Logement

- Mme Nadia BOUYER, directrice générale d'Action Logement Groupe ;
- M. Olivier RICO, directeur général d'Action Logement Services.

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

- M. Louis de FRANCLIEU, conseiller budgétaire et fiscalité ;
- Mme Lucy KERCKAERT, conseillère parlementaire.

Caisse des dépôts et consignations

- M. Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts de la Banque des territoires ;
- M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles ;
- Mme Sophie VAISSIÈRE, chargée de mission - direction des prêts.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

- M. Sylvain MATHIEU, délégué interministériel ;
- Mme Laetitia BELAN, directrice du pôle budgétaire ;
- Mme Audrey DUBUC, chargée de mission.

Direction du budget

- M. Laurent PICHARD, sous-directeur ;
- Mme Ingrid BARRAT et M. Jean-Baptiste LE VERT, adjoints au chef du bureau du logement de la ville et des territoires.

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

- M. François ADAM, directeur ;
- M. Renaud HOFMANN, chef du bureau du budget, du logement et de l'aménagement.

Fondation Abbé-Pierre

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études ;
- Mme Pauline PORTEFAIX, chargée d'études.

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)

- M. Pascal BOULANGER ;
- Mme Anne PEYRICOT.

Procivis

- M. Yannick BORDE, président ;
- Mme Claire DAGNOGO, directrice de l'engagement sociétal et des relations institutionnelles.

Union sociale de l'habitat (USH)

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