

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6a

COHÉSION DES TERRITOIRES – LOGEMENT ET VILLE

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

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION	
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION	7
II. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION.....	8
III. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION.....	9
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 ».....	11
A. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EST SOUMIS ENCORE UNE FOIS À UNE FORTE TENSION.....	12
1. L'année 2019 nécessite une ouverture de crédits importante en cours d'année	12
2. Le principe d'inconditionnalité de l'accueil met le programme en première ligne.....	15
B. LES CHRS SUBISSENT LA PRESSION DE LA CONVERGENCE TARIFAIRE.....	15
C. FACE AUX DIFFICULTÉS QUE RENCONTRE LE LOGEMENT ADAPTÉ À ATTEINDRE SES OBJECTIFS.....	17
D. ... LE RECOURS AUX NUITÉES HÔTELIÈRES CONTINUE À SE DÉVELOPPER DE MANIÈRE APPAREMMENT INÉLUCTABLE.....	19
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	21
A. UNE BUDGÉTISATION MARQUÉE PAR LE RETARD DE LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT EN TEMPS RÉEL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	22
B. LA POURSUITE DE LA POLITIQUE D'ÉCONOMIES AU DÉTRIMENT DU BUDGET DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	24
C. LE RECOURS À ACTION LOGEMENT POUR LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	26
D. LA NÉCESSAIRE VIGILANCE FACE À LA PERSPECTIVE DE L'INCLUSION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DANS UN REVENU MINIMUM D'ACTIVITÉ.....	26

III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »	28
A. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE NE REFLÈTE QUE TRÈS PARTIELLEMENT LES POLITIQUES MENÉES.....	29
B. LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX RESTE SOUS TENSION, MALGRÉ L'ACCORD DU 25 AVRIL 2019.....	30
1. Face au « choc » qu'a représenté la réduction de loyer de solidarité pour les organismes de logement social.....	30
2. ... le Gouvernement a accepté de revoir les paramètres pour la période 2020-2022.....	33
3. Le secteur du logement social demeure toutefois soumis à des incertitudes sur ses conditions de financement	34
4. L'application de la nouvelle formule du taux du livret A apparaît dès lors comme une nécessaire prise en compte du contexte des taux bas.....	34
5. ... à condition toutefois que les collectivités locales ne soient pas découragées de construire des logements sociaux	36
C. LES DISPOSITIFS QUI CONCOURENT À L'ACCÈS DE TOUS AU LOGEMENT DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS ET RENFORCÉS	37
1. Le marché du logement suit une courbe descendante.....	37
2. Le prêt à taux zéro	39
3. L'APL « accession ».....	39
4. Pour l'instauration d'un registre national des baux	40
IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »	41
A. LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN COMMENCE ENFIN À MONTER EN CHARGE	42
B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN NÉCESSITERONT UN ENGAGEMENT RENFORCÉ AU COURS DU PROCHAIN QUINQUENNAT	44
C. L'ANRU N'EST PLUS UN OPÉRATEUR DE L'ÉTAT	45
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	47
• ARTICLE 73 (Art. L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation) Prise en charge par Action Logement d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre	47
• ARTICLE 74 (Art. L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation) Renforcement des mesures d'accompagnement vers et dans le logement	52
• ARTICLE 75 Financement du fonds national d'aide au logement par Action Logement	57
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	61
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	63
EXAMEN EN COMMISSION	67
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	85

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « **Cohésion des territoires** » est la **seule mission du budget général dont les crédits diminuent de manière importante** dans le projet de loi de finances pour 2020. La baisse est de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement à périmètre courant, ou de 1,5 milliard d'euros à périmètre constant.

2. Les crédits de **l'hébergement d'urgence** (programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ») sont en hausse, mais demeurent **inférieurs aux crédits demandés en 2019** par le projet de loi de finances rectificative. L'hébergement d'urgence est soumis, comme les années précédentes, à une **forte tension** qui requiert l'ouverture de crédits importants en cours d'année.

3. Les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) subissent une pression sur les budgets** qui ne se limite pas aux centres dont les coûts sont supérieurs aux cibles fixées par le processus de **convergence tarifaire**. Celui-ci **devrait prendre en compte de manière plus fine les contraintes des centres**, s'agissant notamment du coût du foncier et du bâti. Dans le même temps, les objectifs d'accès à un logement autonome pour les personnes sortant de CHRS ne sont pas atteints et, faute de solution mieux adaptée, **l'hébergement en hôtel continue à progresser**.

4. Les **crédits budgétaires consacrés aux aides personnelles au logement poursuivent leur diminution**, qui est compensée à la fois par des **économies sur les aides versées** (adaptation du montant des aides aux revenus récents, revalorisation inférieure à l'inflation) et par des **efforts importants demandés aux acteurs du logement social** (augmentation de la réduction de loyer de solidarité, contribution présentée comme exceptionnelle d'Action Logement).

5. Alors que le Gouvernement envisage d'inclure les aides personnelles au logement dans le futur **revenu universel d'activité**, il est important de **préserver les caractéristiques de ces aides** qui favorisent l'accès au logement, notamment **le versement direct au bailleur**.

6. Le projet de loi de finances acte la **révision de la trajectoire de mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS)** et notamment la **baisse du taux de TVA** pour les opérations les plus sociales, dont l'impact demeure toutefois incertain.

7. La **réforme de la fiscalité locale, en remplaçant pour les communes la ressource de la taxe d'habitation par une fraction de taxe foncière**, dont les logements sociaux et intermédiaires sont exonérés sur une longue période, **risque de freiner fortement la construction de ces logements** dans les territoires où le besoin s'en fait le plus ressentir.

8. Dans la mesure où **le logement neuf suit une tendance à la baisse**, il est nécessaire de **revenir sur les dispositions de la loi de finances pour 2018** qui ont remis en cause le **prêt à taux zéro** et **l'aide personnalisée au logement en faveur de l'accession sociale à la propriété**.

9. La taxe sur les micro-appartements à loyers élevés n'ayant pu atteindre son objectif, **la mise en place d'un registre national des baux permettrait de mieux contrôler les pratiques de loyers abusifs** et d'apporter aux acteurs locaux et nationaux les moyens de mieux piloter les politiques du logement et de l'habitat.

10. Après plusieurs années de lancement ralenti, **la politique du renouvellement urbain semble prendre enfin son essor**, mais **l'effort budgétaire reposera principalement sur le prochain quinquennat.**

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, 88 % 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 ».

Votre rapporteur spécial apprécie l'amélioration continue du taux de réponses au 10 octobre, passé au cours des quatre dernières années de 21 % à 88 % pour ces programmes.

À la même date, 94 % des réponses étaient parvenues en ce qui concerne les programmes 162 « Interventions territoriales de l'État » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » passent de 16,5 milliards d’euros en loi de finances initiale pour 2019 à 15,1 milliards d’euros dans le présent projet de loi de finances en autorisations d’engagement, soit une diminution de 1,4 milliard d’euros ou 8,7 %, et de 16,4 milliards d’euros à 15,2 milliards d’euros en crédits de paiement, soit une diminution de 1,2 milliard d’euros ou 7,5 %.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d’euros et en pourcentage)

		Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Programme 109 Aide à l'accès au logement	AE	14 346,2	13 442,6	12 038,9	- 1 403,7	- 10,4 %	0,0
	CP	14 346,2	13 442,6	12 038,9	- 1 403,7	- 10,4 %	0,0
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 075,2	1 873,1	1 965,4	+ 92,3	+ 4,9 %	0,0
	CP	2 099,5	1 891,2	1 991,2	+ 100,0	+ 5,3 %	0,0
Programme 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	152,2	199,4	209,1	+ 9,7	+ 4,9 %	15,0
	CP	240,4	240,8	245,1	+ 4,3	+ 1,8 %	15,0
Programme 162 Interventions territoriales de l'État	AE	49,2	35,6	43,6	+ 8,0	+ 22,4 %	20,0
	CP	55,7	25,7	36,7	+ 11,1	+ 43,1 %	20,0
Programme 147 Politique de la ville	AE	400,2	668,9	473,4	- 195,5	- 29,2 %	0,3
	CP	399,2	508,9	498,4	- 10,5	- 2,1 %	0,3
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	694,0	291,2	344,9	+ 53,7	+ 18,4 %	469,6
	CP	685,0	281,2	346,5	+ 65,3	+ 23,2 %	469,6
Total mission	AE	17 717,0	16 510,7	15 075,2	- 1 435,6	- 8,7 %	504,9
	CP	17 826,0	16 390,4	15 156,8	- 1 233,6	- 7,5 %	504,9

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

La diminution est toutefois de 1,5 milliard d’euros en crédits de paiement si l’on raisonne à périmètre constant, car la mission connaît des mesures de périmètre et de transfert à hauteur de 238,6 millions d’euros en crédits de paiement.

Les mesures de périmètre et de transfert de la mission « Cohésion des territoires »

Le **périmètre** du **programme 109** « Aide à l'accès au logement » s'accroît de 166 millions d'euros afin de compenser la diminution du montant des cotisations versées par les employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL), en raison du relèvement de 20 à 50 salariés du seuil à partir duquel les employeurs doivent verser la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), applicable au 1^{er} janvier 2020¹.

En outre, plusieurs **mesures de transfert et de changement de maquette** concernent la mission :

- le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » reçoit 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en provenance du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », afin de maintenir la compétitivité du programme « Habiter mieux » avec la transformation du CITE en prime ;

- le **programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » connaît plusieurs transferts entrants, à hauteur d'un peu plus de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et sortants, à hauteur de 5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ces mouvements de crédits résultent principalement de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et du transfert vers le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » des pôles de compétitivité ;

- le **programme 162** « Interventions territoriales de l'État » accueille deux nouvelles actions et connaît différents transferts entrants de crédits à hauteur de 17,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9,0 millions d'euros en crédits de paiement. Ceux-ci profitent principalement au profit du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane ;

- le **programme 147** « Politique de la ville » transfère des crédits de 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement vers le programme 112, au titre de certains crédits de fonctionnement de l'ANCT.

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

II. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION

Le **montant total des dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission est de **14,7 milliards d'euros en 2018**, soit **82,5 % du montant des crédits de paiements** consommés cette année-là, qui étaient d'un niveau de 17,9 milliards d'euros.

¹ [Article L. 813-5 du code de la construction et de l'habitation](#), anciennement article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, issu de l'[article 11](#) de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).

Le montant total indiqué pour les années 2019 et 2020 dans le projet annuel de performances n'est pas fiable, car certaines des plus importantes dépenses fiscales, s'agissant notamment des taux réduits de TVA¹, n'y sont pas chiffrées.

Compte tenu de la diminution des crédits de la mission depuis 2018, tandis que certaines dépenses fiscales poursuivent leur montée en charge², les politiques menées par la mission « Cohésion des territoires » passent désormais autant et certainement plus par les dépenses fiscales que par les crédits budgétaires. Comme, de plus, la très grande majorité des crédits de la mission sont des dépenses de guichet puisque 79 % des crédits de paiement sont consacrés aux aides personnelles au logement, **les dépenses de la mission sont, pour l'essentiel, difficilement pilotables.**

III. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION

Le paysage des opérateurs rattachés à la mission a été marqué en 2019 par la perte du classement parmi les opérateurs de l'État de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), précédemment rattachée au programme 147 « Politique de la ville »³. À partir de l'exercice 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, est rattachée au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », dont elle reprend les crédits de personnel.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » demeure chef de file pour quatre opérateurs. Trois d'entre eux ne reçoivent toutefois aucun crédit budgétaire⁴.

¹ Voir une discussion du coût des dépenses fiscales relatives au

² La dépense fiscale n° 110261, relative aux réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (Duflot et Pinel), a un coût prévisionnel de 1 009 millions d'euros en 2020 contre 555 millions d'euros en 2018. Le coût de celle n° 210313, qui correspond au prêt à taux zéro, passerait de 899 millions d'euros en 2018 à 1 284 millions d'euros en 2020.

³ Voir infra la présentation par votre rapporteur spécial du programme 147.

⁴ Voir infra la présentation par votre rapporteur spécial du programme 135.

**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 2019	LFI 2020	
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	135	AE	110 000	170 000
		CP	110 000	170 000
		Emplois	111	145
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	142	139
Fonds national des aides à la pierre (FNAP)	135	AE	0	0
		CP	0	0
		Emplois ¹	0	0
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	112	AE	s.o. ²	49 686
		CP	s.o.	49 686
		Emplois	s.o.	331

Lecture : autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) relevant du programme indiqué ; emplois rémunérés par l'opérateur.

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

¹ 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.

² Sans objet. La mise en place de l'ANCT est prévue au 1^{er} janvier 2020.

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.

En 2020, ses crédits sont de 1 965,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 92,3 millions d'euros ou 4,9 %, et de 1 991,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 100 millions d'euros ou 5,3 %.

Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros)

		LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Action 11 Prévention de l'exclusion	AE	45,4	50,4	+ 5,0	+ 11,0 %	0,0
	CP	45,4	50,4	+ 5,0	+ 11,0 %	0,0
Action 12 Hébergement et logement adapté	AE	1 818,6	1 905,9	+ 87,3	+ 4,8 %	0,0
	CP	1 836,7	1 931,7	+ 95,0	+ 5,2 %	0,0
Action 14 Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	9,1	9,1	0,0	0,0 %	0,0
	CP	9,1	9,1	0,0	0,0 %	0,0
Total programme 177	AE	1 873,1	1 965,4	+ 92,3	+ 4,9 %	0,0
	CP	1 891,2	1 991,2	+ 100,0	+ 5,3 %	0,0

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

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » finance des prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap et des actions d'accès aux droits, d'information, d'aide à l'insertion ou de prévention de l'exclusion, en particulier en direction des gens du voyage. L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » porte 97 %

des crédits de paiement du programme, consacrés notamment à la veille sociale, à l'hébergement d'urgence et au logement adapté (voir *infra*). L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » 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.

Les augmentations portent principalement :

- d'une part sur les crédits en faveur du **logement adapté** (+ 42,2 millions d'euros, soit + 13,0 %), dont les maisons-relais et les pensions de famille (+ 12,6 millions d'euros, soit + 11,1 %) ainsi que l'intermédiation locative (+ 24,7 millions d'euros, soit + 25,4 %) ;

- d'autre part sur les crédits de **l'hébergement d'urgence hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) (+ 38,8 millions d'euros, soit + 5,2 %). Ces crédits avaient déjà fait l'objet d'une augmentation de 13 millions d'euros au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, suite au transfert de crédits dédiés à l'adaptation des centres d'hébergement aux familles depuis le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »¹ ;

- enfin sur les crédits des CHRS, qui font l'objet d'une augmentation de 17,2 millions d'euros, soit + 2,8 %. Cette évolution prend en compte la mise en œuvre du projet de convergence des coûts, qui assure une pression à la baisse sur les coûts, mais aussi un abondement de 10 millions (voir *infra*).

A. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EST SOUMIS ENCORE UNE FOIS À UNE FORTE TENSION

1. L'année 2019 nécessite une ouverture de crédits importante en cours d'année

Le projet de loi de finances rectificative pour 2019, déposé le 7 novembre 2019, prévoit une **ouverture de crédits** de 180,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et **de 178,2 millions d'euros en crédits de paiement** afin de financer plusieurs dispositifs :

- la pérennisation de 6 000 places de renforts hivernaux (41 millions d'euros), qui résulte d'une annonce faite par le Gouvernement à la fin de l'hiver 2018-2019 ;

- les renforts hivernaux et les dispositifs caniculaires (74 millions d'euros) ;

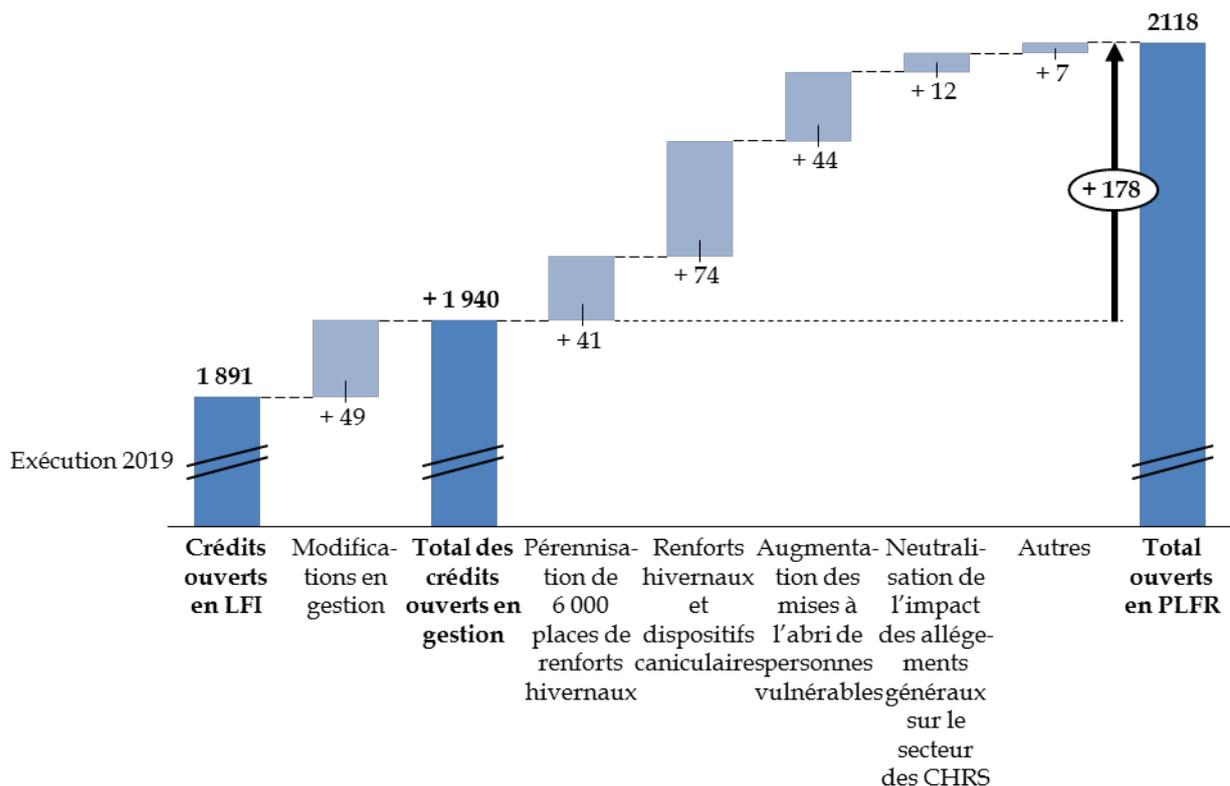
¹ Ce transfert, réalisé par amendement du Gouvernement lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale pour un montant de 20 millions d'euros, avait été partiellement compensé en seconde délibération par un amendement réduisant de 6,9 millions d'euros les crédits du programme.

- l'augmentation des mises à l'abri de personnes vulnérables (44 millions d'euros) ;

- la neutralisation pérenne de l'impact des allègements généraux sur le secteur des CHRS (12 millions d'euros).

Ouvertures de crédits en 2019 sur le programme 177

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances rectificative pour 2019

En outre, le programme a fait l'objet de transferts en gestion pour un montant de 49 millions d'euros, dont un transfert de 38 millions d'euros en provenance du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour solder une convention entre la France et la Suisse¹.

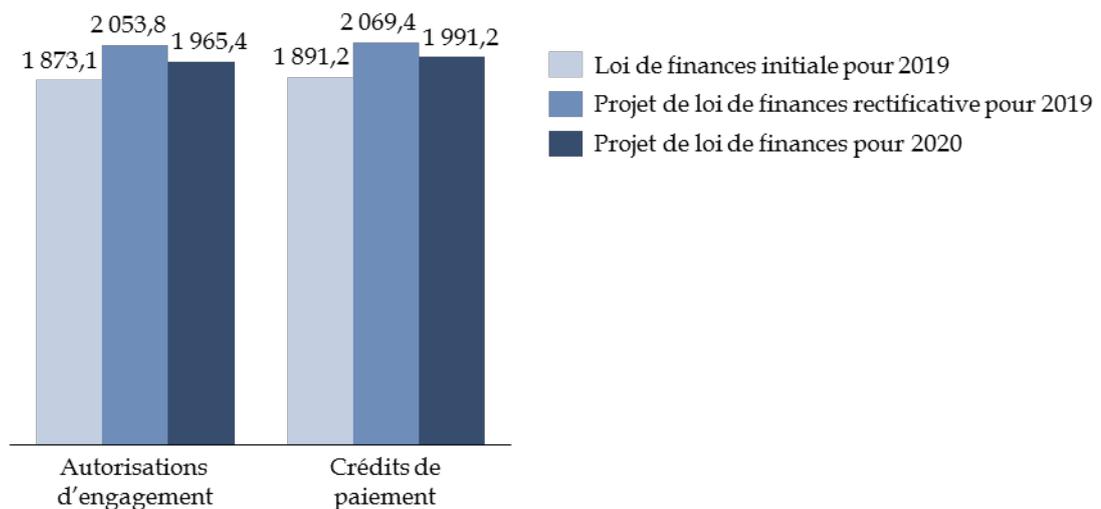
Votre rapporteur spécial constate que **cette ouverture de crédits est très supérieure à celle de 60,2 millions d'euros réalisée l'année passée** en loi de finances rectificative pour 2018, qui portait principalement, à hauteur de 46,7 millions d'euros, sur les besoins constatés au titre des renforts hivernaux.

¹ La convention entre la France et la Suisse concernant l'assistance aux indigents, signée à Paris le 9 septembre 1931, a été dénoncée par la France par lettre du 17 novembre 2016, publiée en annexe au décret n° 2017-73 du 25 janvier 2017.

Ainsi, les crédits demandés en 2020 sont inférieurs de 88,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 78,2 millions d'euros en crédits de paiement à ceux effectivement ouverts en 2019, sous réserve de l'adoption en l'état du projet de loi de finances rectificative.

Crédits ouverts sur le programme 177 en loi de finances initiale et projet de loi de finances rectificative pour 2019 et en projet de loi de finances pour 2020

(en millions d'euros)



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

Selon les éléments apportés à votre rapporteur spécial par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), **la majorité des ouvertures de crédits demandées en loi de finances rectificative sont des dépenses non récurrentes** et n'ont donc pas vocation à être reprises en base en 2020.

Votre rapporteur spécial en prend acte, mais considère que les dépenses supplémentaires auraient dû être prévues dès la budgétisation initiale, d'autant que celle-ci est assortie, comme pour les autres programmes, d'une réserve de précaution de 3 %.

Il constate en effet la **forte tension que connaît**, année après année, **le programme 177**, soumis au principe de l'inconditionnalité de l'accueil.

2. Le principe d'inconditionnalité de l'accueil met le programme en première ligne

Les actions du programme 177 sont exécutées dans le cadre du principe d'inconditionnalité de l'accueil défini par le code de l'action sociale et des familles, au titre duquel « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* »¹.

Cet accueil ne se limite pas à un accueil nocturne, mais inclut « *le gîte, le couvert et l'hygiène* » et « *une première évaluation médicale, psychique et sociale* ».

Votre rapporteur spécial est pleinement conscient des difficultés rencontrées par les associations et les organismes qui cherchent à préserver la qualité de l'accueil alors que le nombre de demandeurs demeure très élevé et qu'une réponse doit être apportée dans l'urgence.

La DGCS lui a ainsi indiqué que **le nombre des demandeurs d'asile connaît encore une hausse de 14,5 %** en novembre 2019 par rapport au même mois de l'année précédente, ce qui explique la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence. La France est ainsi une destination majeure de second rebond pour les demandeurs d'asile entrés dans l'Union européenne.

La région d'Île-de-France, qui accueille la moitié des migrants, est particulièrement concernée par ces difficultés. Votre rapporteur spécial a ainsi pu constater que la volonté affichée au niveau local de ne plus réquisitionner de gymnases n'a pas pu être tenue face à l'accroissement des besoins.

B. LES CHRS SUBISSENT LA PRESSION DE LA CONVERGENCE TARIFAIRE

Les crédits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) font l'objet d'une augmentation de 17,2 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2019, soit + 2,8 %.

Cette augmentation prend en compte la mise en œuvre du **projet de convergences des coûts**, qui assure une pression à la baisse sur les coûts, mais aussi un abondement de 10 millions d'euros qui vise à soutenir des actions de la stratégie « Pauvreté » et à accueillir des publics spécifiques : femmes victimes de violence ou en sortie de prostitution, familles monoparentales, personnes sortant d'institution.

¹ [Article L. 345-2-2](#) du code de l'action sociale et des familles.

Pour mémoire, l'économie prévisionnelle attendue pour la mise en œuvre du programme de convergence des tarifs sur la période 2018-2021 est de 57 millions d'euros.

Il ressort de l'enquête annuelle que les **diminutions de moyens alloués en 2018** ont touché non seulement ceux qui étaient impactés par les tarifs plafonds, mais également la majorité des CHRS qui se trouvaient déjà en-dessous des tarifs plafonds.

L'effet de la convergence des coûts et de la mise en place des tarifs-plafonds dans les CHRS

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, les **économies réalisées en 2018** au titre des tarifs plafonds seraient de **7,9 millions d'euros** sur une économie globale sur les CHRS de 19,7 millions d'euros, les autres économies étant réalisées notamment dans le cadre de la tarification de droit commun. **En 2019 comme en 2020**, la convergence tarifaire induirait **une économie de 5,1 millions d'euros**.

Un arrêté du 2 mai 2018 a fixé au titre de 2018 les tarifs plafonds applicables aux CHRS, conformément à l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles. Cet arrêté fixe les règles de convergence des établissements se situant **au-dessus** des tarifs plafonds. Cependant, **il n'y a pas de mécanisme inverse pour les établissements se situant au-dessous**. Le tarif-plafond n'est en effet pas considéré comme un tarif national de prestation.

Selon une enquête réalisée en 2018, **28 % des CHRS ont été impactés par les tarifs plafonds** et ont connu à ce titre une diminution de leur budget. Les tarifs ont généré une économie représentant 40% de l'économie totale. **Les CHRS se trouvant au-dessous des tarifs plafonds ont également connu**, pour leur plus grande majorité, **une diminution des moyens alloués**.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial est conscient des fortes interrogations que la convergence des tarifs suscite chez les professionnels du secteur.

Il **soutient le principe de cette convergence** et de la systématisation du conventionnement, qui correspond à une exigence de bon usage des deniers publics, mais **souligne une nouvelle fois** que les « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM), qui servent de fondement à la fixation des tarifs-plafonds, devraient **prendre en compte la localisation des structures**, qui a un impact sur les coûts du bâti et du foncier.

Il constate également que la **pression généralisée à la baisse des coûts** exercée sur l'ensemble des acteurs, y compris ceux dont les coûts étaient déjà proches des cibles, **a nui à la lisibilité de la réforme**.

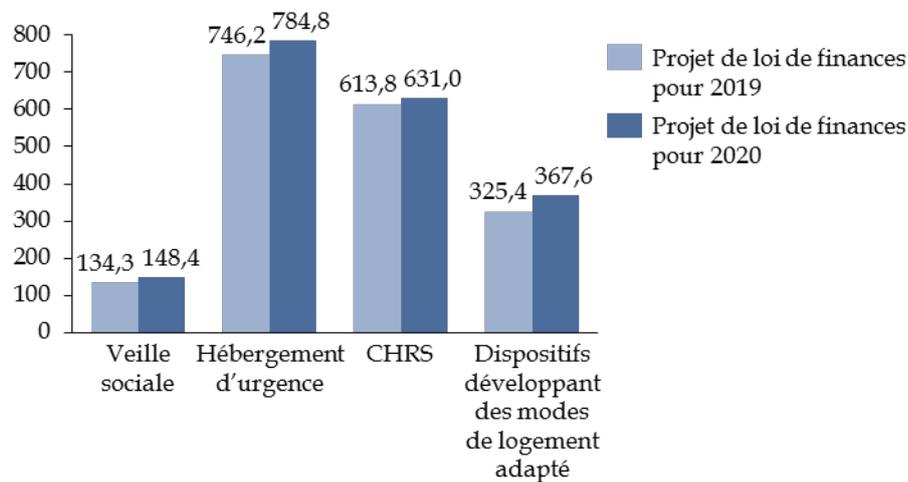
Enfin il constate que les CHRS ne parviennent toujours pas à guider de manière efficace les personnes hébergées vers un logement autonome (voir *infra*).

C. FACE AUX DIFFICULTÉS QUE RENCONTRE LE LOGEMENT ADAPTÉ À ATTEINDRE SES OBJECTIFS...

En progression de plus de 40 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, les moyens consacrés au **logement adapté** ont pour objectif de renforcer le développement des structures de logement adapté (intermédiation locative et maison relais) sur l'ensemble du territoire dans le cadre du plan « Logement d'abord » et l'accompagnement des personnes en difficulté pour le maintien ou l'accès au logement.

Évolution des crédits de l'action 12 « Hébergement et logement adapté »

(en millions d'euros)



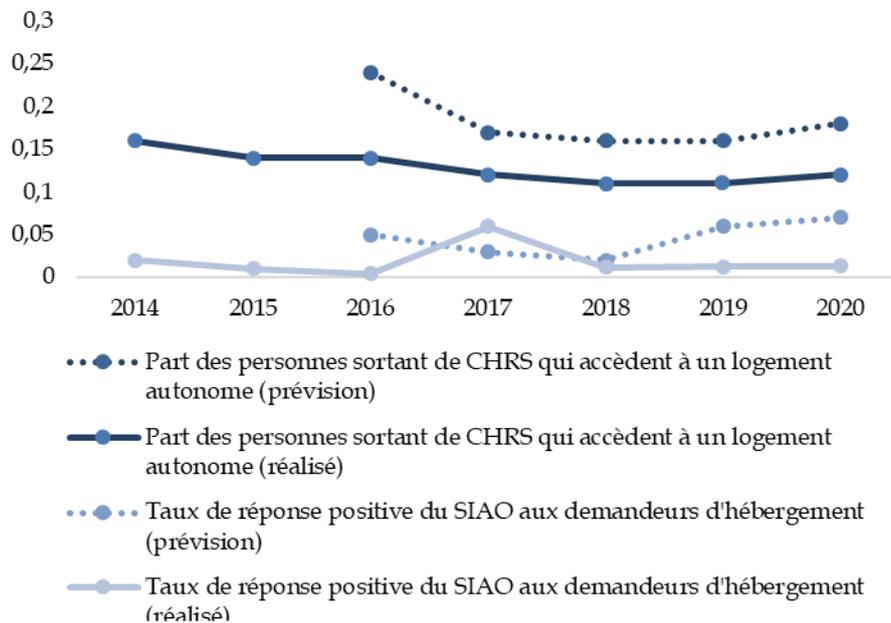
Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du projet annuel de performances

Les années passées montrent toutefois une **vraie difficulté à atteindre les objectifs relatifs au logement adapté**. Cette difficulté concerne l'accès à un logement adapté à partir du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)¹ et plus encore pour celles sortant d'un CHRS.

¹ Les SIAO sont des plateformes intégrées qui assurent l'orientation, la coordination et l'observation des besoins d'hébergement. Le réseau des SIAO a été progressivement consacré avec la mise en place d'un seul SIAO par département et la mise en place d'un système d'information commun.

Objectifs et réalisation pour la politique de logement adapté

(En pourcentage)



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

Or votre rapporteur spécial souligne que les CHRS ne doivent être qu'une étape dans un parcours vers le logement : **il n'est pas rassurant de constater que les objectifs, pourtant modestes, d'accession à un logement autonome pour les personnes sortant de CHRS ne sont pas atteints.**

Par ailleurs, le plan quinquennal 2018-2022 a fixé un objectif de création de 40 000 places en **intermédiation locative** et de 10 000 places en **pension de famille**. L'intermédiation locative fait intervenir un tiers, par exemple une association, pour sécuriser le versement du loyer par des personnes ou des ménages en grande précarité : elle permet de réduire le passage par les dispositifs d'hébergement d'urgence, avec un coût par place très inférieur. Une pension de famille est une solution de logement accompagné qui répond aux besoins particuliers des personnes en grande exclusion.

Or l'atteinte des objectifs suppose une accélération des résultats au cours des années 2020 à 2022.

État actuel et objectifs de la politique de logement adapté

Dispositif	État actuel	Objectifs 2019 - 2020
Résidences sociales	1 465 résidences sociales offrent plus de 128 016 places, auxquelles s'ajoutent 48 002 places en foyers.	
Intermédiation locative (hors financement par d'autres dispositifs, tels que le FNAL ¹ ou les collectivités)	Fin 2016 : 28 610. Fin 2017 : 33 962 places (soit + 5 352). Fin 2018 : 38 888 places (soit + 4 926).	Objectif : + 8 850 par an, soit 47 738 places fin 2019 et 56 588 fin 2020.
Maisons-relais / pensions de famille	Fin 2016 : 15 446 places. Fin 2017 : 16 486 places fin 2017. Fin 2018 : 844 pensions de familles totalisant 17 847 places (soit + 1 361 places).	Objectif 2019 : création de 2 300 places. Il resterait donc 6 339 places à créer entre 2020 et 2022.

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

D. ... LE RECOURS AUX NUITÉES HÔTELIÈRES CONTINUE À SE DÉVELOPPER DE MANIÈRE APPAREMMENT INÉLUCTABLE

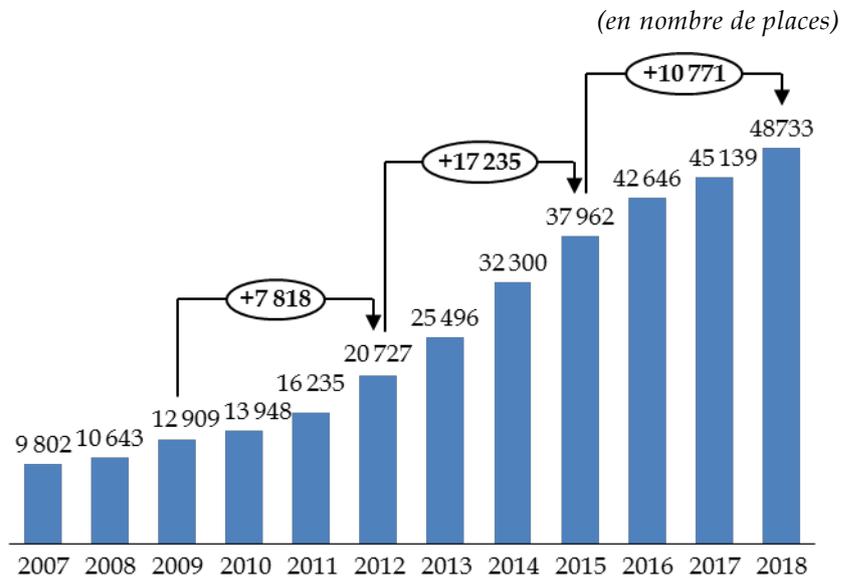
La **gestion dans l'urgence** du programme 177 apparaît dans le **recours aux nuitées hôtelières**.

Si l'administration estime avoir presque atteint l'objectif de réduction de 10 000 nuitées hôtelières lancé entre 2015 et 2018, la cible de référence était en réalité une tendance triennale, elle-même en forte augmentation.

Votre rapporteur spécial constate donc que, en pratique, **le nombre de nuitées ne cesse d'augmenter**, sur un rythme qui s'est seulement infléchi depuis 2015.

¹ Fonds national d'aide au logement (voir infra, programme 109 « Aide à l'accès au logement »).

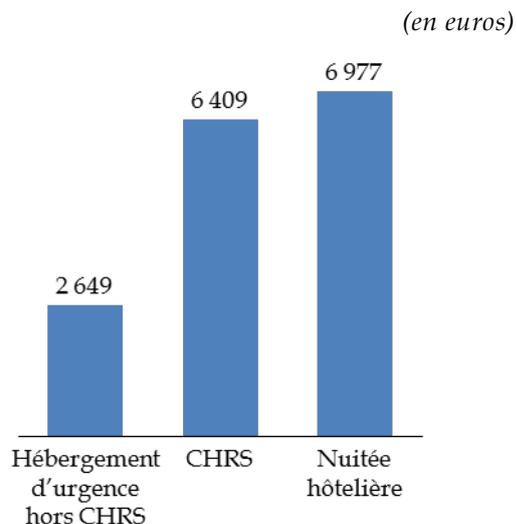
Évolution du nombre de nuitées hôtelières financées par l'État au titre de l'hébergement d'urgence de droit commun



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

Or le coût des nuitées est particulièrement élevé, alors même que c'est l'un des modes d'hébergement les moins adaptés, aussi bien en raison du manque d'accompagnement que de la localisation souvent inadaptée des hôtels. **Votre rapporteur spécial considère donc que l'hébergement en hôtel ne devrait être envisagé qu'en dernier recours** et devrait tout particulièrement être évité pour les longs séjours.

Coût annuel d'une place d'hébergement



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

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

Le programme 109 comprend à titre principal les crédits destinés au financement des aides personnelles au logement. **Ses crédits diminuent** de 1 404 millions d'euros à périmètre courant, mais **de 1 569,7 millions d'euros à périmètre constant**.

Le présent projet de loi de finances prévoit en effet une augmentation du périmètre du programme à hauteur de 166 millions d'euros, afin d'abonder le fonds national des aides au logement (FNAL) à proportion de la diminution de la contribution versée par les employeurs, comme indiqué *supra*.

Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros)

		LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)
Action 01 Aides personnelles	AE	13 429,1	12 028,4	- 1 400,8	- 10,4 %
	CP	13 429,1	12 028,4	- 1 400,8	- 10,4 %
Action 02 Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	8,3	8,4	+ 0,1	+ 1,0 %
	CP	8,3	8,4	+ 0,1	+ 1,0 %
Action 03 Sécurisation des risques locatifs	AE	5,1	2,1	- 3,0	- 58,8 %
	CP	5,1	2,1	- 3,0	- 58,8 %
Total programme 109	AE	13 442,6	12 038,9	- 1 403,7	- 10,4 %
	CP	13 442,6	12 038,9	- 1 403,7	- 10,4 %

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

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte la quasi-totalité des crédits du programme, assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au fonds national d'aide au logement (FNAL), analysée *infra*. L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier au réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL). L'**action 03** « Sécurisation des risques locatifs » contribue au financement de la garantie des risques locatifs (GRL) pour les contrats en cours¹.

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

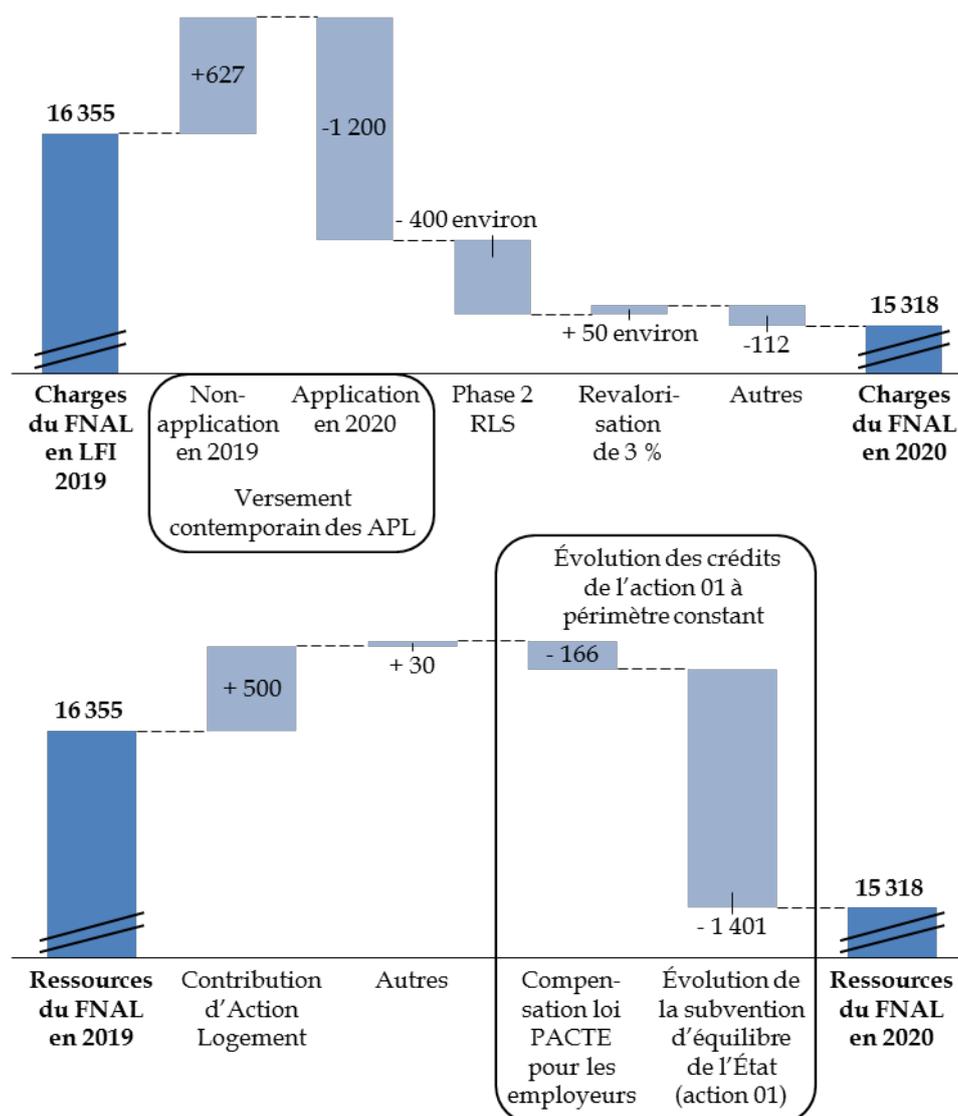
A. UNE BUDGÉTISATION MARQUÉE PAR LE RETARD DE LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT EN TEMPS RÉEL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les crédits de l'action 01 « Aides personnelles » correspondent à une subvention qui vise à équilibrer les charges et les recettes prévisionnelles du fonds national d'aide au logement (FNAL).

Les charges du fonds, qui correspondent pour l'essentiel au versement des aides personnelles au logement, et les recettes autres que celles provenant du présent programme sont affectées en 2019 et 2020 par plusieurs mouvements importants.

Évolution des charges et des ressources du FNAL

(en millions d'euros)



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

S'agissant des charges du FNAL, c'est-à-dire du montant prévisionnel des aides personnelles au logement, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019 se fondaient sur l'hypothèse d'une mise en œuvre courant 2019 du **versement en temps réel des aides personnelles au logement** (« contemporanéisation »). Pour mémoire, cette réforme consiste à adapter chaque trimestre le montant des aides aux revenus constatés au cours des mois précédents, alors qu'elles sont révisées actuellement lors de l'année N en fonction des revenus perçus au cours de l'année N-2, sauf si le bénéficiaire prend l'initiative de demander une réévaluation.

Cette réforme, dont le retard probable avait déjà, pendant l'examen du projet de loi de finances pour 2019, entraîné une majoration de 330 millions d'euros des crédits¹, a finalement été repoussée au 1^{er} janvier 2020. En conséquence, une ouverture de crédits complémentaires est proposée par le projet de loi de finances rectificative pour 2019, à hauteur de 627 millions d'euros. L'économie en 2020 est estimée à environ 1,2 milliard d'euros, mais cette estimation est soumise à des incertitudes importantes (voir *infra*).

En outre, **l'augmentation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)²** prévue suite aux accords du 25 avril 2019 devrait **réduire de 400 millions d'euros** environ les charges d'aide au logement, car les APL sont diminuées pour les bénéficiaires de la réduction de loyer.

Enfin, la **revalorisation**, limitée toutefois à 0,3 %, **des paramètres des aides personnelles au logement** entraîne une **augmentation** de leur produit, que l'on peut estimer à 50 millions d'euros environ.

S'agissant des ressources du FNAL, un abondement exceptionnel par Action Logement réduit de 500 millions d'euros le montant de la subvention d'équilibre qui doit être versée par le budget général³.

En sens inverse, comme indiqué *supra*, **la contribution des employeurs diminue de 166 millions d'euros** au titre d'une compensation des effets de la loi PACTE.

Les crédits budgétaires consacrés par l'État aux aides personnelles au logement devraient donc diminuer au total de 1,4 milliard d'euros en 2020 par rapport à 2019.

¹ [Amendement n° II-1362](#) présenté par le Gouvernement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. La majoration de crédits de 330 millions d'euros avait pour objet de « tenir compte de l'actualisation du tendancier de la dépense et du calendrier de déploiement de la réforme relative à la contemporanéisation de la base ressources des AP »L.

² Voir *infra* la présentation par votre rapporteur spécial du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

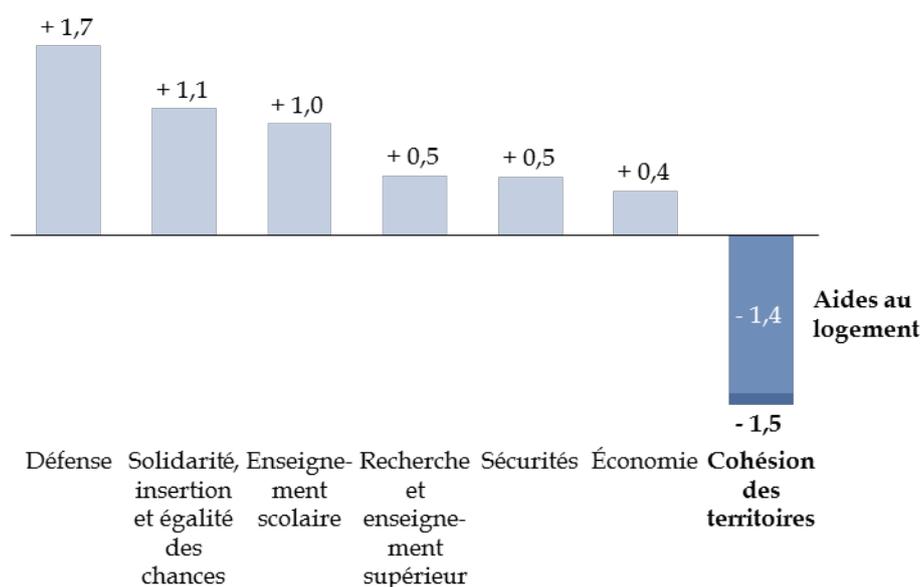
³ Voir *infra* la présentation par votre rapporteur spécial de l'article 75 du présent projet de loi de finances.

B. LA POURSUITE DE LA POLITIQUE D'ÉCONOMIES AU DÉTRIMENT DU BUDGET DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Une nouvelle fois, **c'est dans le budget** de la mission « Cohésion des territoires », c'est-à-dire pour l'essentiel dans celui **consacré aux aides personnelles au logement**, que le Gouvernement recherche les seules économies substantielles faites dans le budget général de l'État.

Évolution des crédits des missions dans le projet de loi de finances pour 2020

(en milliards d'euros)



Lecture : seules les missions dont les crédits évoluent à la hausse ou à la baisse de plus de 0,3 milliard d'euros sont représentées sur le graphique

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les mesures prises cette année consistent à **reporter le coût des économies** :

- d'une part sur les **organismes du secteur du logement social** : hausse de la RLS, contribution d'Action Logement ;

- d'autre part sur les **bénéficiaires des aides** eux-mêmes : revalorisation limitée à 0,3 %, mise en œuvre du versement contemporain des aides.

Votre rapporteur spécial souligne que l'ensemble des bénéficiaires des aides personnelles au logement subiront une perte de pouvoir d'achat avec la **revalorisation limitée à 0,3 % des aides personnelles au logement**, soit un niveau inférieur à l'inflation.

S'agissant de la **mise en œuvre du versement en temps réel des aides**, votre rapporteur spécial ne peut que partager l'objectif d'adapter le montant des aides aux revenus perçus par les locataires au cours des mois précédents et aux revenus perçus deux ans auparavant. Il alerte toutefois sur le **risque élevé d'incompréhension** de la part des bénéficiaires et sur la nécessité de donner aux caisses d'allocation familiales les moyens de répondre aux questions qui se poseront inévitablement.

D'une part, **le montant des économies attendues**, qui s'élèverait à 1,2 milliard d'euros pour l'année 2020, représente environ **8 % du montant total des aides personnelles au logement** : il est donc à prévoir que, bien au-delà du cas souvent cité des étudiants qui trouvent un emploi, **un nombre considérable de bénéficiaires** subiront une **diminution importante** ou une **suppression complète** du bénéfice des aides.

D'autre part, la réforme se traduit par une **grande complexité technique non seulement lors de sa mise en place**, comme en ont témoigné les retards successifs de sa mise en œuvre tout au long de l'année 2019, **mais aussi tout au long de son application**.

La réforme a nécessité à la fois une **refonte totale du système d'information interne de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** qui assure le versement d'une ou plusieurs aides (APL, prestations familiales, minima sociaux) pour plus de 15 millions de ménages, et la **mise en œuvre d'un dispositif industrialisé** de mise à disposition des ressources issues de la déclaration sociale nominative (DSN) et du prélèvement à la source auprès des caisses¹.

Le fonctionnement du versement contemporain reposera ainsi sur des échanges de données massifs entre administrations, de sorte que tout retard ou incident technique pourrait compromettre son fonctionnement. Ces risques concernent les caisses d'allocations familiales, mais également les bailleurs sociaux qui recevront tardivement les informations nécessaires pour établir le quittancement.

En outre, le nombre exact des personnes impactées, ainsi que le montant des variations d'aides perçues par les ménages, n'étaient pas réellement connus au moment de la présentation du projet de loi de finances : une phase de calcul « à blanc » est en effet nécessaire à partir des données réelles de revenus.

Le montant d'économies de 1,2 milliard d'euros doit donc être considéré comme un ordre de grandeur. Cette incertitude s'ajoute à celle qui pèse nécessairement sur les charges du FNAL, dont le montant dépend des besoins des bénéficiaires et donc de la situation économique et sociale.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire.

C. LE RECOURS À ACTION LOGEMENT POUR LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le Gouvernement, afin de diminuer la subvention d'équilibre du FNAL, se repose en 2020 sur une **contribution du groupe Action Logement**, fixée à 500 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial constate que **ce prélèvement**, qui est présenté plus en détail *infra*¹, **est imposé de manière soudaine** alors que le groupe Action Logement a présenté, dans le cadre de la convention quinquennale puis du « plan d'investissement volontaire », une action volontariste en faveur du développement du parc de logement intermédiaire et social.

Si la situation financière du groupe permet sans doute, à court terme, de supporter ce prélèvement, **votre rapporteur spécial craint que cette solution de facilité ne soit reprise d'année en année**, d'autant que la présentation triennale des crédits de la mission « Cohésion des territoires » proposée par le projet de loi de finances², ne prévoit en 2021 ou 2022 qu'une augmentation des crédits budgétaires limitée à 0,2 milliard d'euros, c'est-à-dire une stabilité en termes réels.

D. LA NÉCESSAIRE VIGILANCE FACE À LA PERSPECTIVE DE L'INCLUSION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DANS UN REVENU MINIMUM D'ACTIVITÉ

Le Gouvernement a lancé une concertation avec les partenaires institutionnels en juin 2019, puis une consultation du public en octobre 2019, avant la constitution d'un « jury citoyen » en janvier 2020, en vue de l'instauration d'un revenu universel d'activité (RUA) au motif que l'existence d'une dizaine de minima sociaux, dotés de règles différentes, manquerait de lisibilité.

Votre rapporteur spécial craint que le débat ne soit en fait tranché dès le début, comme en témoigne la publication, dès le 7 novembre 2019, d'une note du ministère des solidarités et de la santé qui, bien avant le terme des consultations, cadre de manière précise le périmètre du futur RUA³.

Le revenu universel d'activité devrait, selon cette note, regrouper au minimum le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement (APL).

Or votre rapporteur spécial souligne la **spécificité des aides personnelles au logement**.

¹ Voir le commentaire de l'article 75 du projet de loi de finances.

² [Projet de loi de finances pour 2020](#), p. 15.

³ [Concertation sur le revenu universel d'activité](#), Cycle 3 : périmètre de la réforme, 7 novembre 2019.

Le logement, contrairement à d'autres dépenses, est une **dépense difficilement compressible** en-deçà d'un certain niveau, de sorte que les dépenses de logement, hors aides, des ménages qui en bénéficient ne sont qu'à peine inférieures à celles de l'ensemble des ménages. Les aides personnelles au logement jouent donc un rôle indispensable en **réduisant le taux d'effort** des ménages de 41 % à 27 % en moyenne¹.

Les aides personnelles au logement permettent également de **prendre en compte**, dans une certaine mesure, **les différences de coût du logement entre les territoires**, dans la mesure où les plafonds de loyers retenus dépendent de la zone de résidence. Au total, elles contribuent à elles seules à pour 16 % à la réduction des inégalités, contre 23 % pour les minima sociaux et la prime d'activité réunis².

Or votre rapporteur spécial souligne que **les aides personnelles au logement ont pour vocation d'assurer l'accès au et le maintien dans le logement** des ménages modestes et pas uniquement à constituer un revenu complémentaire. Cette fonction justifie leur **versement direct au bailleur**, jouant ainsi un rôle important pour limiter les impayés, dont le niveau bas est gage de stabilité pour les organismes de logement social.

En outre, leur large utilisation, quatre locataires sur dix en bénéficiant, leur donne un caractère moins stigmatisant que certains minima sociaux, qui subissent pour cette raison un taux de non-recours généralisé.

Au total, **les aides personnelles au logement ne visent que partiellement des ménages concernés également par les autres catégories d'aide** et ne sauraient leur être assimilées sans perdre leur fonction d'aide à l'accès au logement.

Le futur RUA semble devoir se composer d'un « socle » correspondant à peu près au RSA actuel, complété d'un supplément « logement ». Toutefois des ménages pourraient, comme aujourd'hui, être éligibles au supplément sans être éligibles au « socle ». Par ailleurs, les règles relatives à la familialisation du supplément « logement » seraient différentes de celles relatives au « socle », car les économies d'échelle sont plus importantes pour les dépenses de logement que pour les autres dépenses³.

La simplification que l'intégration des aides personnelles au logement dans le revenu universel d'activité est censée apporter n'apparaît donc pas clairement. En tout état de cause, **votre rapporteur spécial souligne que le régime futur des aides personnelles au logement devra continuer à prendre en compte les différences du coût du logement entre les territoires et maintenir le versement direct en tiers payant.**

¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), [Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie](#), octobre 2019.

² INSEE, France : portrait social, édition 2018, [fiche « Redistribution monétaire »](#).

³ Note précitée relative à la concertation sur le revenu universel d'activité.

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

Les crédits budgétaires relevant du programme 135 sont en augmentation de 53,7 millions d'euros. Le programme bénéficie toutefois d'un transfert de crédits de 60 millions d'euros en provenance du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », tendant à bonifier le dispositif « Habiter mieux Sérénité » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans le cadre de la réforme du crédit d'impôt transition énergétique (CITE). Les crédits sont donc en **légère diminution à périmètre constant**.

Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros)

		LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Action 01 Construction locative et amélioration du parc	AE	20,0	17,5	- 2,5	- 12,5 %	467,0
	CP	10,0	14,5	+ 4,5	+ 45,0 %	467,0
Action 02 Soutien à l'accèsion à la propriété	AE	4,0	4,0	+ 0,1	+ 1,4 %	0,0
	CP	4,0	4,0	+ 0,1	+ 1,4 %	0,0
Action 03 Lutte contre l'habitat indigne	AE	23,1	15,5	- 7,7	- 33,0 %	0,0
	CP	26,1	20,5	- 5,6	- 21,5 %	0,0
Action 04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	161,0	222,8	+ 61,8	+ 38,4 %	0,0
	CP	161,0	222,8	+ 61,8	+ 38,4 %	0,0
Action 05 Soutien	AE	22,9	23,2	+ 0,3	+ 1,1 %	2,5
	CP	18,4	23,4	+ 5,0	+ 26,9 %	2,5
Action 07 Urbanisme et aménagement	AE	60,1	61,8	+ 1,7	+ 2,8 %	0,1
	CP	61,7	61,3	- 0,4	- 0,7 %	0,1
Action 08 Grand Paris	AE	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0
	CP	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0
Total programme 135	AE	291,2	344,9	+ 53,7	+ 18,4 %	469,6
	CP	281,2	346,5	+ 65,3	+ 23,2 %	469,6

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

L'action 01 « Construction locative et amélioration du parc » porte en loi de finances initiale des crédits budgétaires limités à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage, mais accueille surtout, en exécution, des fonds de concours d'un montant estimé à 467 millions d'euros et reversés au fonds national des aides à la pierre (FNAP). L'action 02 « Soutien à l'accèsion à la propriété » concerne en fait des commissions de

gestion versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS), car cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extra-budgétaires. L'**action 03** « Lutte contre l'habitat indigne » retrace certaines dépenses prises en charge directement par l'État, cette politique étant mise en œuvre à titre principal par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

L'**action 04** « Réglementation, politique technique et qualité de la construction », porte 64,3 % des crédits de paiement du programme, correspondant principalement 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 40,5 millions d'euros et aux crédits budgétaires destinés à l'ANAH pour la rénovation thermique des logements à hauteur de 170 millions d'euros, en hausse de 60 millions d'euros par rapport à loi de finances initiale pour 2019.

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. L'**action 07** « Urbanisme et aménagement » finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, dont à titre principal les opérations d'intérêt national (OIN). Enfin l'**action 08** « Grand Paris » est toujours présente dans la maquette budgétaire, mais ne présente plus de crédits depuis plusieurs années en loi de finances initiale.

A. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE NE REFLÈTE QUE TRÈS PARTIELLEMENT LES POLITIQUES MENÉES

Les objectifs du programme sont poursuivis principalement par des dépenses sur lesquelles la politique publique n'a qu'un contrôle très limité.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme 135 à titre principal s'élèvent à un montant de **10,1 milliards d'euros** en 2020, soit une hausse de plus de 500 millions d'euros par rapport à 2019 et un montant **presque trente fois supérieur aux crédits budgétaires** du programme. Certaines dépenses fiscales importantes sont également rattachées à titre subsidiaire, dont le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) dont le coût est estimé à 1,1 milliard d'euros en 2020.

Ces politiques sont également menées par **quatre grands opérateurs**, qui perçoivent près de la moitié des crédits du programme, hors fonds de concours, mais **sont surtout financés par des crédits extra-budgétaires**.

Le programme 135 verse ainsi 170 millions d'euros en crédits de paiement, soit 49,1 % des crédits du programme, à un seul opérateur, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Ces crédits ne constituent toutefois qu'une partie des ressources de ces opérateurs, puisque l'ANAH elle-même

et les trois autres opérateurs, qui ne bénéficient d'aucun crédit budgétaire, sont financés par le produit de taxes et de recettes affectées :

- recettes issues des certificats d'économie d'énergie et produit des cessions de quotas carbone, ainsi que de la taxe sur les logements vacants, pour l'ANAH ;

- cotisations des bailleurs sociaux et produit des astreintes versées dans le cadre du droit au logement opposable pour la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;

- prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et cotisation versée par les organismes de logement social pour l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) ;

- fraction des cotisations des bailleurs sociaux versée à la CGLLS, contribution d'Action Logement, crédits issus des fonds d'aménagement urbain (FAU), versements en tant que bénéficiaire de dernier rang du produit des prélèvements SRU et majoration du prélèvement SRU¹ pour le FNAP. Les versements au FNAP reviennent ensuite au programme 135 par l'intermédiaire de fonds de concours, comme indiqué *supra*.

B. LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX RESTE SOUS TENSION, MALGRÉ L'ACCORD DU 25 AVRIL 2019

1. Face au « choc » qu'a représenté la réduction de loyer de solidarité pour les organismes de logement social...

L'article 126 de la loi de finances initiale pour 2018 a mis en place le mécanisme de la **réduction de loyer de solidarité** (RLS), qui consiste en une diminution simultanée du loyer dans les logements sociaux, accompagnée d'une réduction des aides personnelles au logement pour les locataires qui en bénéficient.

¹ Ce prélèvement et sa majoration sont appliqués aux collectivités ne remplissant pas les objectifs introduits par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

La réduction de loyer de solidarité

Inscrite à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, **la RLS est instituée pour les logements**, autres que les logements-foyers, **qui ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (APL)** et qui sont gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation¹.

Le montant de la RLS et les plafonds de ressources qui y donnent droit évoluent dans un cadre strict.

Les **montants** de RLS, modulés en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique, sont **fixés chaque année par voie réglementaire**, à un niveau qui doit être inférieur aux montants maximaux établis par l'article L. 442-2-1 précité du code de la construction. Ces montants maximaux sont indexés chaque année, au 1^{er} janvier, sur l'indice de référence des loyers (IRL) et les montants effectifs de la RLS sont eux-mêmes revalorisés de manière à suivre au moins l'évolution du même IRL.

Le bénéfice de la RLS est soumis au respect par les locataires de **plafonds de ressources** qui, comme les montants de RLS, sont définis par voie réglementaire en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique.

Les **plafonds** sont revalorisés chaque année, au 1^{er} janvier, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant la revalorisation. Ils s'appliquent aux ressources prises en compte pour le calcul de l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

Source : commission des finances du Sénat

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, il a été décidé de ne pas mettre en œuvre la RLS au niveau des maxima légaux, ce qui aurait eu un coût d'environ 1,5 milliard d'euros, mais de la fixer à un coût d'environ 800 millions d'euros pendant deux ans.

Une mesure de compensation a consisté dans le gel pendant deux ans du taux du livret A, avant mise en œuvre de la nouvelle formule, pour un gain estimé à 150 millions d'euros en 2018.

Par ailleurs, les bailleurs ont pu bénéficier de mesures d'allongement de la dette de la part de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que de « prêts de haut de bilan » dont le remboursement ne débute qu'au bout de vingt ans, mais **votre rapporteur spécial souligne que ces mesures ne font que repousser la dette** et ne l'allègent pas.

D'autres mesures ont pesé sur les comptes des bailleurs sociaux. La loi de finances pour 2018 a ainsi prévu un **gel des loyers** pour cette année-là. Le manque à gagner, estimé à 160 millions d'euros, est pérenne dans la

¹ Ces organismes sont les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM), les sociétés anonymes coopératives de production, les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré et les fondations HLM, ainsi que deux catégories d'organismes rajoutés par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) : les sociétés de coordination et les sociétés de vente HLM.

mesure où les augmentations ultérieures portent sur un montant de loyer minoré : le coût sera donc de 1,6 milliard d'euros sur dix ans et affecte donc la capacité des bailleurs à rembourser leurs emprunts.

Enfin et surtout, **la TVA a été augmentée de 5,5 % à 10 %** pour la plupart des opérations de construction de logements sociaux. Cette augmentation devait être provisoire et, selon le projet initial, ne devait que faiblement peser sur la capacité d'investissement des organismes : elle n'affecte en effet pas leur capacité d'autofinancement et le surcoût devait être financé par le recours à l'emprunt. Il semble toutefois, selon les éléments apportés par le groupe Action Logement à votre rapporteur spécial, que **le recours à l'emprunt pour financer le surcoût de TVA a été limité**, ce qui nécessite désormais un abaissement du taux afin de préserver la capacité d'investissement de la part des organismes.

Votre rapporteur spécial note que le coût pour le secteur du logement social de la hausse du taux de TVA en 2018 reste difficile à déterminer. Les estimations dont il disposait lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2018 étaient de **600 millions d'euros** environ, tandis que celles fournies alors en séance publique par le Gouvernement étaient de **700 millions d'euros**¹.

Selon le Compte du logement, publié par le Commissariat général du développement durable (CGDD), le montant de l'avantage fiscal lié au taux réduit de TVA pour l'investissement locatif social est passé de 2 202 millions d'euros en 2017 à 1 548 millions d'euros en 2018, soit une diminution de l'ordre de **650 millions d'euros**. Le CGDD explique cette diminution par le relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 10 % à partir du 1^{er} janvier 2018.

Or, comme le mentionne le rapporteur général de la commission des finances dans le tome II de son rapport sur le présent projet de loi de finances², l'évaluation préalable de l'article 8 indique que **la hausse de TVA aurait représenté un coût supplémentaire de l'ordre de 350 millions d'euros seulement en 2018 pour le secteur**. Ce montant s'obtient également en comparant le coût des dépenses fiscales relatives à ces taux de TVA entre 2017 et 2018, tels qu'indiqués dans le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances³.

Votre rapporteur s'étonne de la divergence considérable des estimations relatives à l'impact de l'augmentation du taux de TVA.

¹ [Amendement I-645 rectifié](#), déposé par le Gouvernement sur l'article 28 (équilibre du budget de l'État) du projet de loi de finances pour 2018, lors de l'examen de ce texte en première lecture au Sénat.

² Albéric de Montgolfier, rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019, tome II, commentaire de l'article 8.

³ Dépenses fiscales nos 730204, 730210 et 730216, en tenant compte de la modification de leur définition rendue nécessaire par la réforme des taux de TVA.

2. ... le Gouvernement a accepté de revoir les paramètres pour la période 2020-2022

Constatant de manière générale que la RLS avait représenté un poids plus important qu'il ne l'avait prévu, le Gouvernement a réuni au début de l'année 2019 l'ensemble des acteurs du logement social, dans le cadre d'une concertation à laquelle votre rapporteur spécial a participé.

À l'issue de cette « clause de revoyure », **deux accords ont été signés le 25 avril par le Gouvernement** : un « pacte productif » avec les bailleurs sociaux et les autres acteurs du secteur et le « plan d'investissement volontaire » d'Action Logement. Ces accords ont acté **la reconnaissance par le Gouvernement du choc qu'a représenté la RLS** pour le secteur et de la nécessité de compenser toute augmentation de son niveau.

Le « pacte productif » a fixé l'objectif de 110 000 agréments annuels de logement sociaux sur la période 2020-2022. Votre rapporteur spécial note que cet objectif n'est guère ambitieux, alors qu'on estimait il y a peu les besoins à 150 000 logements par an ; en outre, le nombre de logements effectivement réalisés est toujours significativement inférieur au nombre d'agréments.

Cet accord a prévu une **augmentation de la RLS** à un niveau de 1,3 milliard d'euros, et non de 1,5 milliard d'euros comme prévu initialement, tout en prévoyant plusieurs **mesures de compensation** afin de limiter à 950 millions d'euros l'impact des dispositions des lois de finances pour 2018 et 2019 sur le compte d'exploitation des bailleurs sociaux, parmi lesquelles :

- la **suppression de la règle de l'indexation annuelle automatique** des forfaits de RLS (montants mensuels et plafonds de ressources permettant d'en bénéficier) et des plafonds de ressource d'éligibilité, réalisée par l'article 67 du présent projet de loi de finances pour ce qui concerne les plafonds de ressources mensuelles¹ ;

- une **diminution de 300 millions d'euros de la contribution des bailleurs sociaux** au financement des aides à la pierre pendant la période 2020-2022, compensée à due concurrence par une **contribution du groupe Action Logement** ;

- la mise à disposition par la Caisse des dépôts et consignations d'une enveloppe annuelle de **50 millions d'euros de remises commerciales d'intérêts** ;

¹ L'article 67 ne supprime pas l'indexation des montants de RLS, car ceux-ci seront en fait accrus par voie réglementaire pour faire passer le montant total de 900 millions à 1 300 millions d'euros, conformément à l'accord du 25 avril.

- un **abaissement de la TVA** pour les opérations les plus « sociales », à savoir les logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), ainsi que pour les opérations menées dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) : démolitions, construction de logements, requalification, résidentialisation... Cette diminution du taux de TVA est réalisée par l'article 8 du présent projet de loi de finances.

3. Le secteur du logement social demeure toutefois soumis à des incertitudes sur ses conditions de financement

Votre rapporteur spécial constate que les principaux éléments de nature législative des accords du 25 avril sont mis en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Il considère toutefois que des mesures plus fortes devraient être prises afin de favoriser le développement du parc social et que, en particulier, **l'abaissement du taux de TVA** devrait être plus largement appliqué aux opérations de logement social. Il s'interroge en outre sur les mesures qui seront prises après 2022, le secteur étant soumis à une **incertitude sur ses conditions de financement à moyen et à long terme.**

L'édition 2019 de l'étude « Perspectives » de la Caisse des dépôts, qui prend en compte les conséquences des accords du 25 avril 2019, présente une vision moins sombre de l'avenir du logement social que celle parue un an plus tôt. Désormais les ratios d'autofinancement des bailleurs devraient demeurer positifs, malgré un creux très marqué vers la fin des années 2030.

Toutefois le niveau d'endettement devrait croître de manière considérable, passant de 160 milliards d'euros aujourd'hui à 300 milliards d'euros dans vingt ans. En outre cette étude se place dans une **cible de production** de 100 000 logements sociaux construits par an, que votre rapporteur spécial juge **peu ambitieuse.**

4. L'application de la nouvelle formule du taux du livret A apparaît dès lors comme une nécessaire prise en compte du contexte des taux bas...

Concomitamment aux réformes introduites par la loi de finances pour 2018, le taux du livret A, qui est de 0,75 % depuis août 2015, a été alors stabilisé à ce niveau jusqu'au 1^{er} février 2020, date à laquelle devrait être appliquée une nouvelle formule de calcul¹.

¹ [Arrêté du 27 novembre 2017](#) relatif aux taux mentionnés dans le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 86-13 du 14 mai 1986 relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit et [arrêté du 14 juin 2018](#) modifiant le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 86-13 du 14 mai 1986 relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit.

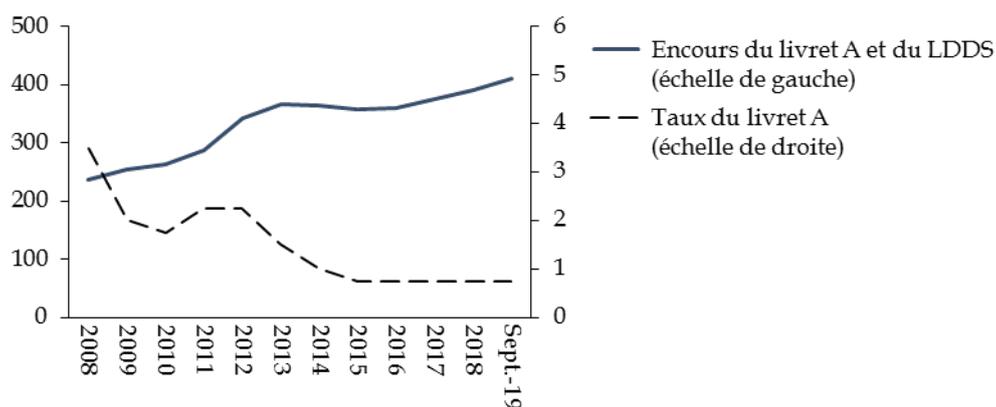
Cette formule prévoit que **le taux du livret A sera égal à la moyenne entre l'inflation hors tabac et le taux Eonia¹**, calculés en moyenne semestrielle, avec **un plancher de 0,5 %**.

Or, compte tenu du niveau actuel de l'inflation hors tabac, qui est d'environ 1 %, et du taux Eonia, qui est négatif depuis le début de 2015 et presque constamment inférieur à - 0,35 % depuis novembre 2016², **le taux du livret A devrait être égal au taux plancher de 0,5 %** à partir du 1^{er} février 2020.

Cette diminution du taux du livret A intervient dans un contexte où **la collecte se situe à un niveau élevé**, puisque l'encours du livret A et du livret de développement durable et solidaire (LDDS) s'élève à 410,8 milliards d'euros à la fin du mois de septembre 2019, avec une collecte nette cumulée de près de 20 milliards d'euros sur les neuf premiers mois de l'année³.

Évolution du taux et de l'encours de l'encours du livret A et du LDDS

(en milliards d'euros et en pourcent)



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

Votre rapporteur spécial est sensible à la nécessité **d'éviter une trop grande déconnexion entre le taux du livret A et les taux de marchés**, qui sur le long terme pourrait remettre en cause le modèle de financement du logement social français par les prêts réglementés de la Caisse des dépôts et consignations, modèle dont la stabilité permet de maintenir un niveau de

¹ Le taux EONIA (Euro Overnight Index Average) est le taux de référence pour les opérations de prêt interbancaires au jour le jour pratiqué dans la zone euro. Ce taux est calculé, depuis le 2 octobre 2019, en ajoutant 8,5 points de base au nouveau taux de référence €STR (ou Ester).

² Données Banque de France, « [Taux interbancaires](#) ».

³ Caisse des dépôts et consignations, [Collecte mensuelle en septembre 2019 sur le Livret A et le Livret de développement durable et solidaire \(LDDS\)](#), 22 octobre 2019.

construction plus élevée que dans la plupart des pays européens¹. Les prêts au logement social étant indexés sur le taux du livret A, cette baisse contribuera à réduire les charges des bailleurs sociaux.

Il est donc favorable à l'application, comme prévu, de la formule de calcul du livret A au 1^{er} février 2020 et souligne que **la rémunération du livret A**, s'agissant d'un placement entièrement défiscalisé, disponible et sans risque, **restera attractive** dans un environnement où les taux sont négatifs jusqu'à une échéance de 5, voire 10 ans².

5. ... à condition toutefois que les collectivités locales ne soient pas découragées de construire des logements sociaux

La réforme de la fiscalité locale proposée dans le cadre du présent projet de loi de finances **risque de freiner fortement la construction de logements sociaux et intermédiaires** dans les communes.

Elle prévoit en effet le remplacement, au sein des ressources communales, de la taxe d'habitation par la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) actuellement perçue par les départements. Une commune ne percevra donc aucune recette fiscale sur une très longue période de la construction de logements sociaux, ceux-ci bénéficiant d'une exonération de TFPB pendant 25 ans, voire 30 ans s'ils respectent des critères environnementaux. Il en est de même, sur une durée de 20 ans, de la construction de logements locatifs intermédiaires.

Votre rapporteur spécial s'inquiète fortement des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la construction de logements sociaux et intermédiaires dans les communes.

Il constate que **cette réforme rendra plus difficile encore l'atteinte par celles-ci des objectifs SRU³**.

¹ Voir Logement social : diversifier les sources de financement sans remettre en cause les fondements du modèle, *rapport d'information n° 731 (2018-2019)*, de M. Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 18 septembre 2019.

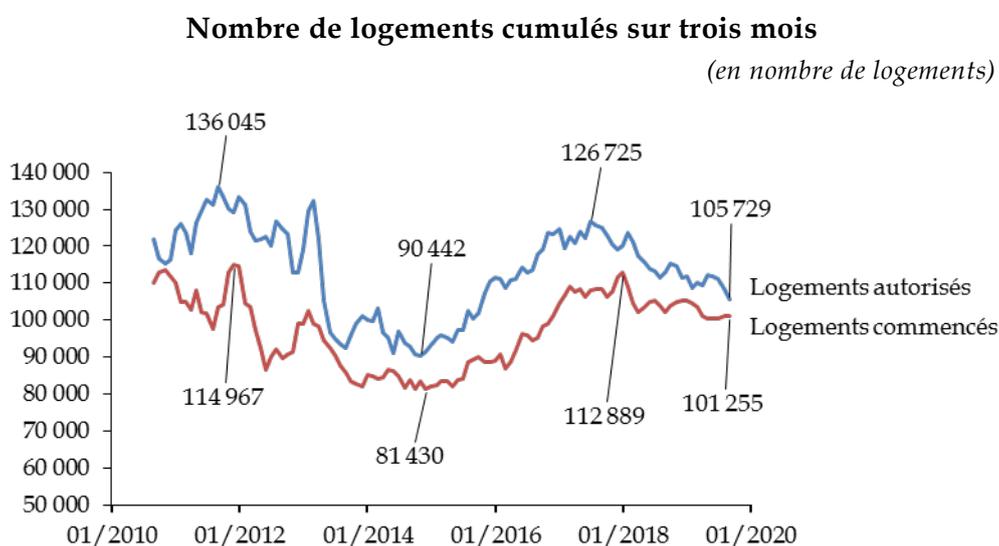
² Les taux des OAT à 10 ans, devenus négatifs le 28 juin 2019, sont repassés très légèrement en terrain positif le 7 novembre 2019 mais demeurent d'environ 0,05 %. Le taux des OAT de durée inférieure ou égale à 2 ans demeure compris entre - 0,6 % et - 0,5 %.

³ Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

C. LES DISPOSITIFS QUI CONCOURENT À L'ACCÈS DE TOUS AU LOGEMENT DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS ET RENFORCÉS

1. Le marché du logement suit une courbe descendante

Votre rapporteur spécial constate que, loin du « choc d'offre » annoncé il y a deux ans, le logement poursuit une pente descendante entamée en 2017, s'agissant aussi bien des autorisations que des mises en chantier, à tel point que la construction de logements pourrait, si la tendance se confirmait, revenir aux niveaux très bas atteints au milieu des années 2010.



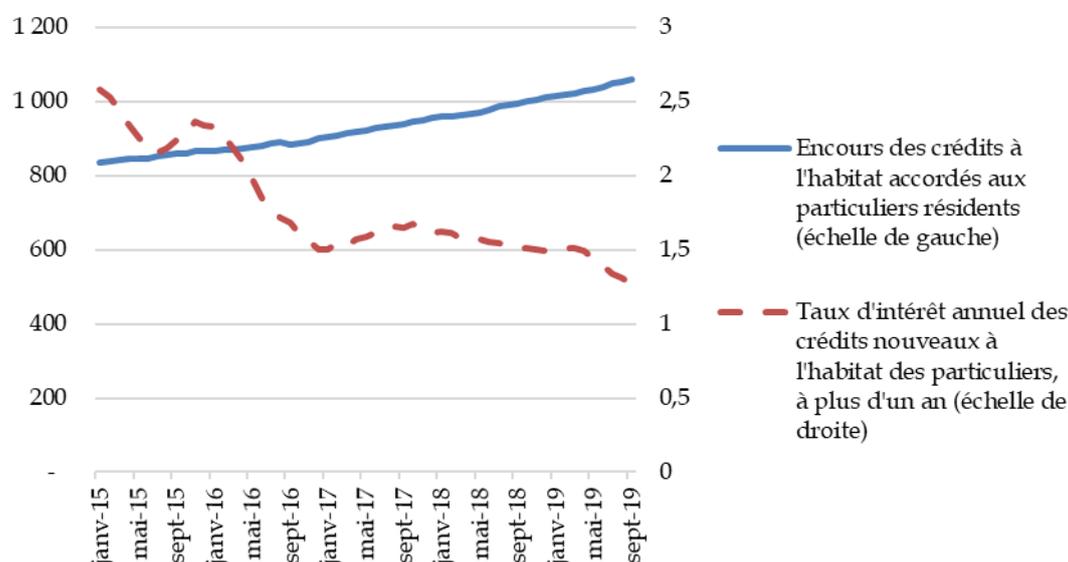
Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO)

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

Le marché est certes soutenu par le niveau extrêmement bas des taux d'intérêt, qui permet aux ménages de souscrire des prêts de très long terme. L'encours des crédits à l'habitat suit une pente ascendante, le taux d'intérêt moyen étant passé 1,51 % à 1,27 % entre mars et septembre 2019. **Votre rapporteur spécial constate que le secteur de l'immobilier est alimenté artificiellement par les taux bas et craint que ce fondement ne se révèle très fragile.**

Évolution des encours et des taux d'intérêt des crédits à l'habitat

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances, données Banque de France

Le besoin de logement demeure pourtant toujours aussi urgent, comme en témoigne la hausse des prix dans les zones métropolitaines tendues. Il ressort ainsi des études que l'immobilier, qui constitue déjà l'un des placements préférés des Français avec le succès rarement démenti des produits d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire, pourrait attirer encore plus des actifs inquiets d'une réforme des retraites dont ils peinent à percevoir les conséquences sur leur situation personnelle¹. Ces éléments permettent de craindre que perdure les situations de tension sur le secteur du logement.

Or, sous l'impulsion du Gouvernement, **plusieurs mesures tendant à restreindre les dispositifs favorables à l'accession à la propriété** ont été adoptées dans la loi de finances pour 2018, c'est-à-dire au moment où le secteur de la construction était encore en phase de croissance, avec une mise en œuvre progressive jusqu'en 2020.

Votre rapporteur spécial considère qu'il est plus que jamais nécessaire de revenir sur ces dispositions, étant donné le changement d'orientation de la situation du logement. Il est ainsi favorable au rétablissement de deux dispositifs qui arrivent partiellement à expiration : le prêt à taux zéro et l'aide personnalisée au logement (APL) « accession ».

¹ Notaires de France, [Note de conjoncture immobilière, n° 45](#), octobre 2019.

2. Le prêt à taux zéro

Le prêt à taux zéro (PTZ) est un dispositif d'aide à l'accession à la propriété issu de la réforme de l'accession à la propriété votée en loi de finances pour 2011, qui a connu plusieurs modifications relatives à la condition de ressources applicable aux bénéficiaires comme à l'exigence environnementale des travaux.

L'article 83 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, tout en **prorogeant le dispositif jusqu'au 31 décembre 2021**, en a limité l'application sur le territoire.

Dans le neuf, le PTZ a été **prorogé dans les zones A et B1**, c'est-à-dire les zones où le marché du logement est le plus tendu, ainsi que dans les zones de redynamisation de site de défense. Dans les **zones B2 et C**, il est maintenu temporairement avec une quotité de prêt abaissée à 20 % du coût de l'opération, avant sa **suppression le 1^{er} janvier 2020**.

Dans l'ancien, en revanche, c'est dans les **zones B2 et C**, peu tendues, qu'est **maintenu** le PTZ, avec une quotité de 40 % afin de favoriser la remise sur le marché de logements anciens.

En outre, en application de la loi de finances pour 2019, **le PTZ est conservé dans le neuf de manière transitoire**, quelle que soit la localisation du logement, pour les logements ayant bénéficié d'un prêt social location-accession (PSLA) et pour lesquels le contrat de location-accession a été signé avant le 1^{er} janvier 2020.

En raison de l'effet important joué par le PTZ pour les ménages à revenus modestes ou intermédiaires, **votre rapporteur spécial plaide pour le maintien du PTZ dans les zones où la loi de finances pour 2018 a prévu sa suppression au 1^{er} janvier 2020**.

3. L'APL « accession »

Les articles L. 831-1 et L. 831-2 (anciennement L. 351-2) du code de la construction et de l'habitation prévoient la possibilité pour les titulaires de **contrats de location-accession** de bénéficier de **l'aide personnalisée au logement (APL)** s'ils remplissent certains critères de ressources.

L'article 126 de la loi de finances initiale pour 2018 a **supprimé le bénéfice de l'APL** pour les locataires en accession. **Peuvent toutefois bénéficier encore du dispositif** les contrats de location-accession signés **avant le 1^{er} janvier 2020** pour des **logements anciens** dans une commune située dans des zones peu tendues (zone III¹).

¹ Le zonage I, II, III est utilisé pour le calcul des aides personnelles au logement et des plafonds de loyer du logement social. La zone III comprend les zones rurales et périphériques des grandes agglomérations.

La loi de finances pour 2019 a prévu, pour mémoire, le rétablissement à titre temporaire d'une aide à l'accession à la propriété et à la rénovation de l'habitat en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion. Votre rapporteur spécial s'en est alors réjoui, mais il regrette que le Gouvernement ne constate pas que c'est **sur l'ensemble du territoire national** qu'il est nécessaire de soutenir les dispositifs d'aide à l'accession.

L'APL « accession » est en effet une dépense qui, pour un coût estimé à 50 millions d'euros, soit 3 % environ des dépenses d'aide personnalisée au logement, joue un rôle important dans l'accession des ménages modestes au logement.

Or l'augmentation des ventes de logements sociaux, objectif du Gouvernement, ne peut bien souvent se réaliser que si les ménages concernés sont rendus solvables par des dispositifs permettant de sécuriser leur plan de financement.

Afin de permettre le rétablissement de l'APL « accession », **votre rapporteur spécial propose**, comme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, **l'adoption d'un amendement tendant à augmenter de 50 millions d'euros les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement »**.

4. Pour l'instauration d'un registre national des baux

L'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances, un amendement à l'article 6 qui prévoit la **suppression de la taxe sur les logements de petite superficie à loyer élevé**, dite « taxe Apparu ».

Votre rapporteur spécial comprend la suppression de cette taxe qui n'a jamais eu l'effet dissuasif attendu, certainement parce qu'elle repose sur une base déclarative et que le contrôle de son application est très difficile.

Il considère toutefois que **l'échec de ce dispositif doit inciter à réfléchir à des modalités plus efficaces pour lutter contre le phénomène des loyers abusifs**, surtout dans des régions où le marché locatif est très tendu comme c'est le cas de l'Île-de-France.

Constatant que l'administration ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'informations précises sur les niveaux de loyer pratiqués, il considère que la mise en place d'un « **registre national des baux** » présenterait plusieurs avantages.

Un système exhaustif recensant notamment les adresses, superficies et niveaux de loyer permettrait de **contrôler plus facilement les pratiques de loyer abusif** et de redonner un fondement stable à une taxation des loyers élevés ou à toute autre politique tendant à réduire ces pratiques.

Un **accès à des données agrégées** apporterait également aux collectivités locales, ainsi qu'au ministère chargé du logement, une meilleure connaissance des loyers pratiqués permettant **d'améliorer le pilotage des politiques locales de l'habitat** comme de la **politique nationale du logement**.

Un accès pourrait également être assuré pour le **grand public**, après un traitement permettant d'assurer l'anonymisation des données, afin d'apporter aux locataires une **meilleure information sur le marché du logement locatif**, de manière symétrique à l'accès aux données relatives aux ventes dont bénéficient aujourd'hui les acheteurs¹.

Votre rapporteur spécial note que la loi ALUR² a déjà mis en place un registre national d'immatriculation pour les syndicats de copropriété. La même loi a donné aux établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de mettre en place, dans certains secteurs géographique ou pour des catégories de logements, un régime d'autorisation préalable et de déclaration de mise en location.

Tout en étant conscient de la complexité que représenterait la mise en place d'un registre des loyers, votre rapporteur spécial considère que les enjeux liés à la connaissance du marché locatif justifient d'y consacrer l'effort nécessaire.

IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville » sont en diminution de 195,5 millions d'euros, soit 29,2 %, en autorisations d'engagement, et de 10,5 millions d'euros, soit 2,1 %, en crédits de paiement.

Le programme fait toutefois l'objet d'une mesure de périmètre sortante. Les crédits de fonctionnement de la politique de la ville sont transférés, à hauteur de 2,4 millions d'euros, vers le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui porte la subvention pour charges de service public de la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

¹ Ces données sont accessibles à tous sur le site <https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>.

² [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014](#) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Évolution des crédits par action du programme 147

(en millions d'euros)

		LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Action 01 Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	415,3	417,6	+ 2,4	+ 0,6 %	0,3
	CP	415,3	417,6	+ 2,4	+ 0,6 %	0,3
Action 03 Stratégie, ressources et évaluation	AE	24,4	18,9	- 5,5	- 22,7 %	0,0
	CP	24,4	18,9	- 5,5	- 22,7 %	0,0
Action 02 Revitalisation économique et emploi	AE	44,2	36,9	- 7,4	- 16,7 %	0,0
	CP	44,2	36,9	- 7,4	- 16,7 %	0,0
Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	AE	185,0	0,0	- 185,0	- 100,0 %	0,0
	CP	25,0	25,0	0,0	0,0 %	0,0
Total programme 147	AE	668,9	473,4	- 195,5	- 29,2 %	0,3
	CP	508,9	498,4	- 10,5	- 2,1 %	0,3

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** regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont les contrats de ville, le programme de réussite éducative et les adultes-relais. L'**action 02** comprend la subvention à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU). Les crédits de personnels, tels que la masse salariale des délégués des préfets, sont retracés dans l'**action 03**. Enfin le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) constitue l'**action 04**.

A. LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN COMMENCE ENFIN À MONTER EN CHARGE

L'**année 2019** a vu une nette montée en charge du NPNRU, programme confié à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le processus de contractualisation de la préfiguration était presque finalisé au 31 juillet 2019, puisque le protocole était signé pour 213 des 216 quartiers d'intérêt national et pour 121 des 122 quartiers d'intérêt régional. En outre, sur les 450 quartiers éligibles au NPNRU, 329 avaient un projet de transformation validé à la fin du mois d'octobre.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, 289 quartiers disposaient au 31 juillet 2019 d'un projet validé, représentant un investissement prévisionnel de 25,7 milliards d'euros. Pour ces projets, les concours financiers prévisionnels de l'ANRU sont de 7,5 milliards d'euros, dont 5,6 milliards d'euros en subventions et 1,8 milliard d'euros en prêts bonifiés.

Il n'en reste pas moins que **le démarrage du NPNRU**, comme votre rapporteur spécial le faisait déjà observer l'an dernier, **a été beaucoup plus lent que prévu initialement**.

Tandis que l'année 2015 a été consacrée à la définition des règles du programme, la phase de préfiguration a débuté en 2016, mais l'enveloppe initiale n'était que de 5 milliards d'euros, ce qui a rendu le montage des dossiers plus difficile.

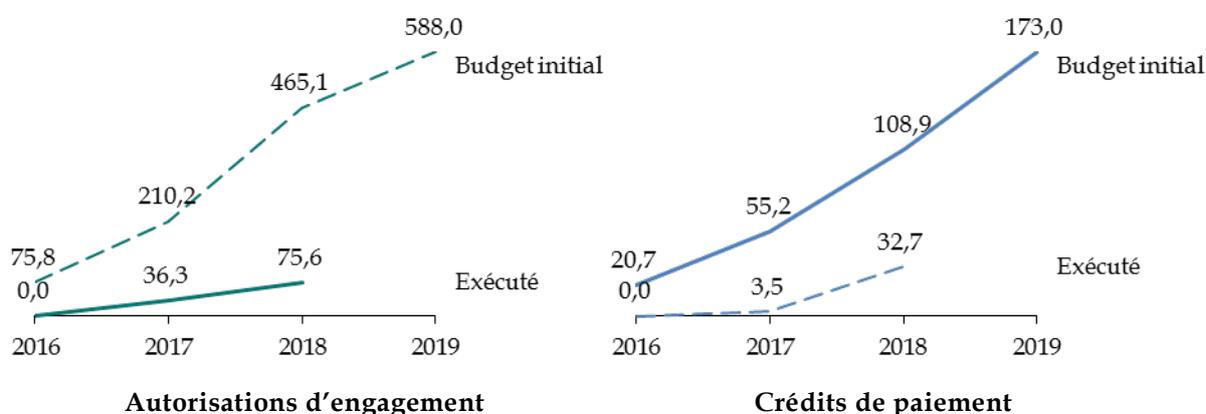
L'annonce du doublement de l'enveloppe, au premier semestre 2018, et de la modification du règlement général de l'Agence qui a été finalement réalisée par le conseil d'administration du 25 mai 2018, a entraîné un attentisme de la part des porteurs de projets : en 2018, l'exécution en crédits de paiement n'a été que de 9 millions d'euros sur le NPNRU, soit 30 % des 108 millions d'euros prévus dans le budget initial. S'agissant des autorisations d'engagement, elles n'ont été que de 74 millions d'euros sur l'année, contre 464 millions d'euros prévus en budget initial¹.

La progression du nombre de contractualisation devrait faire progresser la consommation des crédits en 2019. Le budget 2019 de l'ANRU prévoit ainsi de consacrer 588 millions d'euros en autorisations d'engagement et 173 millions d'euros en crédits de paiement au NPNRU. Les premiers éléments permettent toutefois de constater que **l'exécution, quoiqu'en hausse, ne sera probablement pas à la hauteur des prévisions** : à la fin du mois de juin, 103 millions d'euros seulement avaient été engagés et 20 millions d'euros consommés en crédits de paiement.

¹ ANRU, rapport de gestion 2018.

Budgétisation initiale et exécution du NPNRU

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

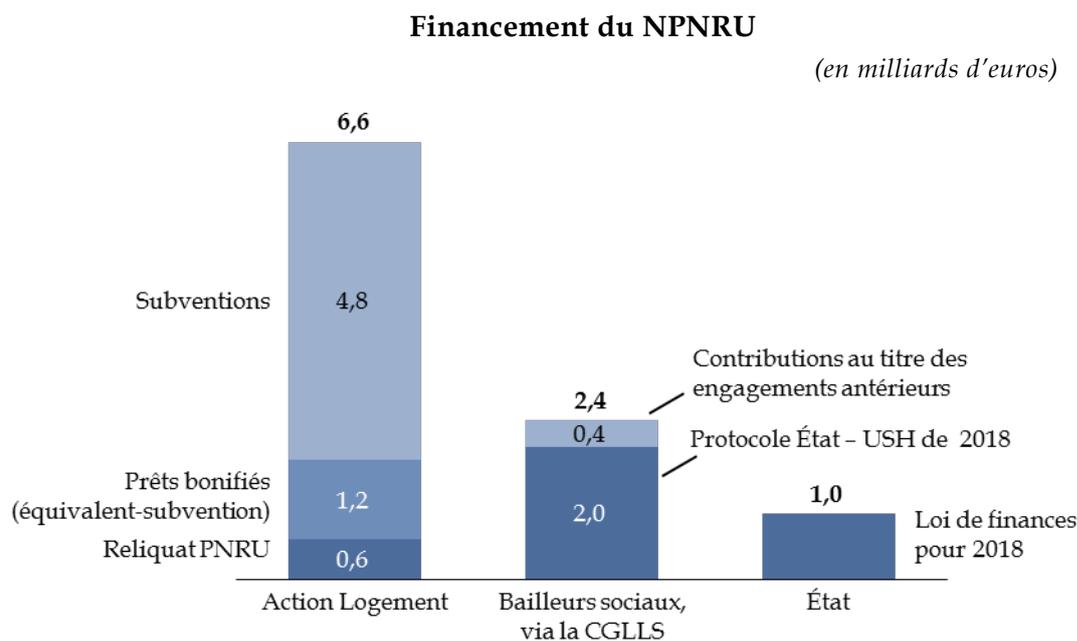
L'ANRU mène en parallèle les autres programmes qui lui sont confiés, notamment l'achèvement du premier programme national de rénovation urbaine (PNRU), à hauteur de 430 millions d'euros en crédits de paiement en 2019¹, et le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), auquel l'Agence contribue en 2019 à hauteur de 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24 millions d'euros en crédits de paiement.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN NÉCESSITERONT UN ENGAGEMENT RENFORCÉ AU COURS DU PROCHAIN QUINQUENNAT

Les crédits de paiement consacrés jusqu'à présent au NPNRU, en raison de la lenteur du démarrage du programme, ont été très faibles.

Les crédits consacrés par l'État devraient représenter 1 milliard d'euros sur toute la durée du NPNRU, soit 10 % du montant total de 10 milliards d'euros prévu pour son financement, Action Logement apportant 6,6 milliards d'euros et les bailleurs sociaux 2,4 milliards d'euros. 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.

¹ Les engagements sur le PNRU sont achevés depuis 2015.



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

Toutefois, les crédits de paiement ouverts jusqu'à présent n'ont été que de 14,6 millions d'euros en 2018 et de 25 millions d'euros en 2019. Avec un niveau égal à 25 millions d'euros en 2020, **il restera plus de 900 millions d'euros à consacrer au NPNRU au cours des années suivantes.** C'est donc le prochain quinquennat qui devra prévoir dans son budget la plus grande partie des crédits consacrés à la politique de renouvellement urbain.

D'une manière générale, en effet, les crédits ne sont sécurisés que jusqu'en 2022. Selon le rapport de gestion 2018 de l'ANRU, « *les travaux préparatoires du Comité de Suivi Financier mettent en exergue un risque d'impasse de trésorerie de l'Agence à terme au-delà de 2022, sur la base d'une première projection du déploiement du NPNRU à 10 milliards d'euros d'équivalent subvention.* » **Votre rapporteur spécial constate donc que le risque de sous-financement n'est pas immédiat**, mais il attire l'attention sur la **nécessité de prévoir les crédits qui seront attribués à la politique de renouvellement urbain au cours du prochain quinquennat.**

C. L'ANRU N'EST PLUS UN OPÉRATEUR DE L'ÉTAT

Votre rapporteur spécial rappelle également que l'ANRU, qui n'a plus de contrat d'objectifs et de performance depuis 2012, **a perdu en 2018 sa qualification d'opérateur de l'État.**

L'article 90 de la loi ELAN a en effet prévu que l'Agence n'était plus soumise à l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, qui prévoit que le plafond des autorisations d'emplois des

opérateurs de l'État est fixé chaque année en loi de finances. Le même article a soumis l'ANRU aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales en matière de gestion financière et comptable¹.

La loi ELAN a également modifié la composition du conseil d'administration de l'Agence : les représentants de l'État, y compris ses établissements publics et la Caisse des dépôts et consignations, ne représentent désormais qu'un tiers des voix au conseil d'administration, contre la moitié du conseil précédemment.

L'ANRU est ainsi **le premier établissement** financé exclusivement par des dotations d'entités publiques **qui sort de l'application du décret n° 2012-1246 relatif à la question budgétaire et comptable publique (GBCP)**².

En conséquence, les crédits de l'ANRU ne sont plus retracés dans les documents budgétaires, sauf pour ce qui concerne la subvention budgétaire apportée par l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » du programme 147. Ses emplois ne plus inclus dans le plafonnement des emplois des opérateurs de l'État, approuvé par l'article 43 du présent projet de loi de finances. **Le contrôle par le Parlement des crédits affectés à l'ANRU et des actions entreprises en est indéniablement amoindri.**

Or le jaune budgétaire « Opérateurs de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2019 indiquait ainsi que l'ANRU sortait du champ des opérateurs de l'État « *en dépit de ses caractéristiques relevant, en principe, du périmètre des opérateurs de l'État (missions de service public, contrôle de l'État, financement public via des subventions budgétaires et des contributions issues de taxes affectées, classification par l'Insee comme organisme divers d'administration centrale au sens de la comptabilité nationale).* »

Il est vrai que l'ANRU n'est financé qu'à titre très minoritaire par l'État, comme indiqué *supra*. **Votre rapporteur spécial souligne toutefois, l'Agence étant chargée de la mise en œuvre d'une politique publique essentielle, la nécessité de maintenir une maîtrise par l'État de la politique de renouvellement urbain.**

En particulier, l'Agence devra mettre en place une véritable politique de **contrôle économique et financier interne**, comme le prévoit également la loi ELAN.

¹ [Article 15-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, créé par l'article 90 de la loi ELAN.

² ANRU, Compte financier 2018, annexé aux comptes annuels.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 73

(Art. L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation)

Prise en charge par Action Logement d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre

Commentaire : le présent article prévoit que la société Action Logement Services prend en charge les contributions des organismes de logement social au financement des aides à la pierre à hauteur de 300 millions d'euros par an en 2020, 2021 et 2022.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CONTRIBUTION DES BAILLEURS SOCIAUX AU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), établissement public national à caractère administratif, assure plusieurs missions qui participent à la stabilité du secteur du logement social et au financement des politiques publiques.

Elle apporte une garantie aux projets de construction de logement social, lorsque les collectivités territoriales ne l'accordent pas elles-mêmes, et surtout pour aider les organismes de logement social en difficulté.

Elle collecte deux cotisations versées par les organismes de logement social et affecte leur produit, notamment, au financement des aides à la pierre et des actions menées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

1. Les organismes de logement social versent à la CGLLS une cotisation principale et une cotisation additionnelle

La **cotisation principale** est prévue par l'**article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation**. Son assiette est constituée des loyers et redevances appelés, ainsi que des indemnités d'occupation et du produit du

supplément de loyer de solidarité¹. Son taux est de 2,88 %, sauf pour l'assiette du produit du supplément de loyer de solidarité, à laquelle est appliqué un taux de 85 %².

Cette cotisation est réduite en fonction du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement, ainsi que du nombre de logement situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et du nombre de logements et logements-foyers mis en service au cours de l'année écoulée.

La **cotisation additionnelle**, prévue par l'article 452-4-1 du même code, a pour assiette le nombre de logements et la capacité d'autofinancement de l'organisme.

2. La cotisation principale est modulée en fonction de l'impact de la RLS pour l'organisme

La mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS), dont votre rapporteur spécial a présenté les éléments principaux *supra*³, s'est accompagnée, au **II de l'article L. 452-4** précité du code de la construction et de l'habitation, de l'instauration d'une modulation tendant à lisser l'impact de la RLS.

Ce lissage est constitué par l'application successive :

- **d'une majoration de la cotisation** calculée en appliquant un taux prenant en compte l'impact prévisionnel de la RLS à la part de l'assiette correspondant aux loyers des logements qui y sont soumis. Ce taux est fixé à 4,69 % en 2019 ;

- **d'une réduction** égale au montant de la RLS appliquée au cours de l'année précédente multiplié par un coefficient de variation du montant de la RLS prévu l'année de la contribution. Ce coefficient de variation est fixé à 1,09 en 2019.

Le **quatrième alinéa** du **II** précité de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation précise que le taux de majoration et le coefficient utilisé pour la réduction sont calculés de manière à ce que la somme des réductions et des majorations soit nulle.

¹ L'indemnité d'occupation correspond aux sommes demandées à un locataire qui occupe un logement sans titre. Le supplément de loyer de solidarité (SLS), prévu par [l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation](#), peut être réclamé au locataire dès lors que ses revenus excèdent les plafonds de ressources exigés pour l'attribution d'un logement social.

² [Arrêté du 29 mai 2019](#) fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social.

³ Présentation des crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ».

3. La CGLLS participe au financement de l'ANRU et du fonds national des aides à la pierre

Les organismes de logement social, par l'intermédiaire des cotisations versées à la CGLLS, participent au financement des politiques publiques.

La CGLLS contribue ainsi en 2019 au financement de l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU) à hauteur de 184 millions d'euros, contre 30 millions d'euros au cours des années précédentes, et à celui du **fonds national des aides à la pierre** (FNAP) à hauteur de 375 millions d'euros en 2018 et 2019, contre 270 millions d'euros en 2016 et 2017, ce qui correspond à l'essentiel du budget de cet organisme. L'État ne contribue en effet plus au financement des aides à la pierre depuis l'année 2019.

Le FNAP, établissement public à caractère administratif dont la gouvernance associe l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, programme chaque année la répartition par territoire des aides à apporter aux opérations tendant à développer et améliorer le parc locatif social. Les aides sont fléchées tout particulièrement vers les logements les plus sociaux, financés à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I).

En 2019, les ressources du FNAP proviennent essentiellement d'une fraction des cotisations principale et additionnelle des bailleurs sociaux à la CGLLS.

Ressources du FNAP en 2019

(en millions d'euros)



FAU : fonds d'aménagement urbain¹.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires »

B. L'ACCORD DU 25 AVRIL 2019 ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES ORGANISMES DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Le présent article s'inscrit dans un ensemble de mesures prévues par l'accord conclu le 25 avril 2019 entre le Gouvernement et les organismes du secteur du logement social, afin d'accompagner l'augmentation de la réduction de loyer de solidarité (RLS) entre 2020 et 2022.

Ces mesures, ainsi que le mécanisme de la RLS, ont été présentés par votre rapporteur spécial dans la présentation des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, dans son I, suspend au titre des années 2020, 2021 et 2022 le principe prévu par le quatrième alinéa précité du II de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, selon lequel le mécanisme de lissage de la RLS a un effet global neutre.

¹ Les fonds d'aménagement urbain ont été supprimés par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et ses crédits non engagés ont été transférés au FNAP.

Il dispose que la somme totale des majorations prévues dans le cadre de la modulation doit être inférieure de 300 millions d'euros à la somme totale des réductions prévues au titre de cette même modulation. Ce mécanisme a pour effet de réduire de 300 millions d'euros le montant global de la cotisation principale des bailleurs sociaux à la CGLLS.

Le **II** supprime, dans le même article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, les références au principe du lissage.

Le **III** fixe à 75 millions d'euros, au titre des années 2020, 2021 et 2022, le montant de la fraction des cotisations des bailleurs à la CGLLS qui est affecté au FNAP.

Enfin le **IV** prévoit que la société Action Logement Services verse au FNAP une contribution annuelle de 300 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022.

Selon l'évaluation préalable du présent article, la modification du mécanisme de lissage a pour objet de répartir la réduction de 300 millions d'euros de la cotisation de manière proportionnée à l'impact prévisionnel de la RLS.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination sur la proposition du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial constate que le présent article met en œuvre l'une des mesures prévues par l'accord du 25 avril entre le Gouvernement et les organismes du secteur du logement social. Il constitue une mesure de compensation essentielle pour les bailleurs sociaux à l'augmentation de la RLS en 2020 et contribuera donc à préserver leur capacité d'investissement.

Il approuve en conséquence son adoption, mais fait observer que **la question du financement du logement social se posera de nouveau en 2022**, à l'expiration de l'accord.

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

ARTICLE 74

(Art. L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation)

Renforcement des mesures d'accompagnement vers et dans le logement

Commentaire : le présent article prévoit l'abondement du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), à hauteur de 15 millions d'euros, par une fraction du produit des cotisations versées par les organismes de logement social à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

I. LE DROIT EXISTANT

Prévu par l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation, le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) s'inscrit dans les dispositifs de mise en œuvre du droit au logement.

A. LE DROIT AU LOGEMENT S'EST PROGRESSIVEMENT IMPOSÉ COMME UNE OBLIGATION JURIDIQUE À LA CHARGE DE L'ÉTAT

La notion de droit au logement, déjà implicite dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946¹, a été développée par la loi « Quilliot » du 22 juin 1982², qui proclame que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* » puis par la loi sur le droit au logement de 1991³, dite « loi Besson », dont l'article premier dispose que « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ».

La mise en œuvre concrète de ce droit paraissant insuffisante, un « droit au logement opposable » a été institué à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation » par l'article premier de la loi « DALO » du

¹ « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. (...) Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

² [Loi n° 82-526 du 22 juin 1982](#) relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

³ [Loi n° 90-449 du 31 mai 1990](#) visant à la mise en œuvre du droit au logement.

5 mars 2007¹. Cet article prévoit que « *Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ».

Une personne remplissant ces conditions et à qui aucune proposition n'est faite, malgré une demande de logement social puis le recours à une commission de médiation, peut saisir le tribunal administratif. Celui-ci peut alors ordonner au ministère chargé du logement de loger la personne concernée, en assortissant son injonction d'une astreinte.

Enfin et de manière plus générale, l'article L. 301-1 du même code, dans un alinéa issu de la loi SRU², prévoit que « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

B. LE FONDS NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT FINANCE DES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS VISÉS PAR LE DROIT AU LOGEMENT

Le FNAVDL finance des **actions d'accompagnement** et des **actions de gestion locative adaptée de logements** à destination des personnes visées par les articles L. 300-1 (DALO) et L. 301-1 (hors DALO) précités du code de la construction et de l'habitation.

L'accompagnement vers et dans le logement comprend des prestations adaptées à la situation de chaque ménage pour lui permettre d'accéder à un logement ou d'y vivre durablement. La gestion locative adaptée comprend un suivi des occupants et, le cas échéant, une médiation afin de prévenir leurs difficultés et de sécuriser leur relation avec le bailleur.

Le fonds est administré par un comité de gestion, composé de représentants de l'État, qui fixe les orientations et répartit les crédits de ce fonds. Sa gestion est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

La **source de financement du FNAVDL** est actuellement le **produit des liquidations d'astreinte** prononcées et liquidées à l'encontre de l'État par le juge administratif, dans le cadre des dispositions régissant le droit au logement opposable.

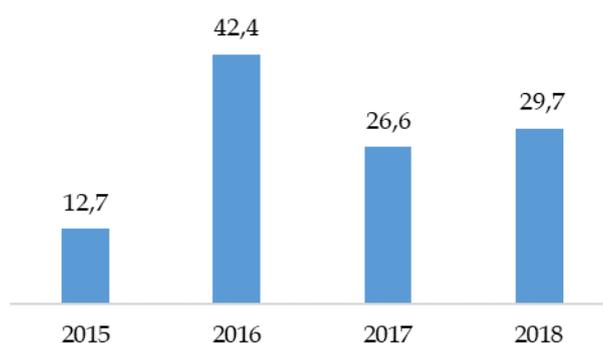
¹ [Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007](#) instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² [Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000](#) relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Un rapport établi par une mission des corps d'inspection de l'État en novembre 2015¹, tout en affirmant la pertinence du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement, a indiqué que la gestion avait été « **chaotique** » en 2014 et 2015, la chute des recettes mettant en difficulté les opérateurs associatifs chargés des actions d'accompagnement. Le fonds ne peut engager davantage que ses disponibilités. Or celles-ci ne sont pas suffisantes, en début d'exercice, pour engager les actions à financer et la définition tardive des autorisations de dépense est source d'illisibilité du dispositif.

Malgré une réforme de la procédure de liquidation des astreintes en 2016, ces difficultés perdurent selon les éléments recueillis par votre rapporteur spécial en réponse au questionnaire budgétaire. En particulier, le montant des astreintes versées au fond demeure très variable.

Produit des astreintes versées au FNAVDL
(en millions d'euros)



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

C. L'ACCORD DU 25 AVRIL 2019 ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES ORGANISMES DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL PRÉVOIT LE RENFORCEMENT DU FNAVDL

Le présent article s'inscrit dans un ensemble de mesures prévues par l'accord conclu le 25 avril 2019 entre le Gouvernement et les organismes du secteur du logement social, afin d'accompagner l'augmentation de la réduction de loyer de solidarité (RLS) entre 2020 et 2022.

¹ Inspection générale des affaires sociales et Conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement, novembre 2015.

Ces mesures, ainsi que le mécanisme de la RLS, ont été présentés de manière générale par votre rapporteur spécial dans la présentation des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

S'agissant du FNAVDL, cet accord prévoit un **accroissement des moyens du fonds** de 15 millions d'euros issus de la CGLLS, c'est-à-dire des cotisations versées par les organismes de logement social¹. Les bailleurs sociaux doivent aussi être associés à la gouvernance du fonds, qui accompagnera des projets présentés par les bailleurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article L. 300-2 précité du code de la construction et de l'habitation afin d'ajouter, parmi les ressources du FNAVDL, une fraction, fixée à 15 millions d'euros, du produit des cotisations principale et additionnelle des bailleurs sociaux à la CGLLS, ainsi que de la taxe sur les cessions de logements par des organismes de logement social prévue à l'article L. 443-14-1 du même code.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination sur la proposition du Gouvernement en supprimant la mention de la taxe sur les cessions de logements par des organismes de logement social. Cette taxe est en effet supprimée par l'article 6 *bis* du présent projet de loi de finances, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur constate que **le montant des astreintes versé au FNAVDL est actuellement insuffisant** et que **son caractère irrégulier nuit à la programmation annuelle des crédits**. Le montant de 40 millions d'euros inscrit chaque année sur la ligne relative au contentieux DALO dans le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » paraît largement conventionnel et ne correspond pas à la réalité des paiements.

Il **approuve** donc la création d'une **ressource plus stable**, qui constitue une mise en application de l'accord intervenu le 25 avril 2019 entre le Gouvernement et les acteurs du logement social. L'implication des bailleurs sociaux devrait également être utile afin de faire le lien avec les

¹ Ces cotisations sont présentées supra dans le commentaire de l'article 73 du présent projet de loi de finances.

publics qui ont le plus besoin d'un logement et de contribuer à l'amélioration du parcours des publics fragiles vers un logement autonome et stable.

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

ARTICLE 75

Financement du fonds national d'aide au logement par Action Logement

Commentaire : le présent article prévoit que la société Action Logement Services verse en 2020 une contribution de 500 millions d'euros au fonds national d'aide au logement (FNAL).

I. LE DROIT EXISTANT

A. ACTION LOGEMENT SERVICES COLLECTE ET GÈRE LES FONDS ISSUS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION

Action Logement Services (ALS), en application de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation, est une société par actions simplifiée (SAS) dont l'unique associé est le groupe Action Logement. Ses statuts sont approuvés par décret¹.

Elle assure la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, ex-« 1 % logement ») et en distribue les emplois au moyen d'opérations de crédit, de subventions ou de participations dans des sociétés, en application d'une convention quinquennale conclue entre l'État et Action Logement.

L'article L. 313-19-2 du même code prévoit que Action Logement Services répartit ses ressources en plusieurs fonds :

- un fonds réservé à la PEEC. Certaines ressources de ce fonds sont prélevées pour être affecté à un fonds séparé réservé aux opérations d'octroi de garanties ;

- un fonds réservé à la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (PEEC agricole) ;

- un fonds réservé à la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (PSEEC), versée volontairement en supplément de la PEEC ou par des employeurs non soumis à la PEEC ;

- un fonds de garantie pour le financement de la garantie des loyers impayés (GRL) et du dispositif Visale ;

- un fonds de fonctionnement.

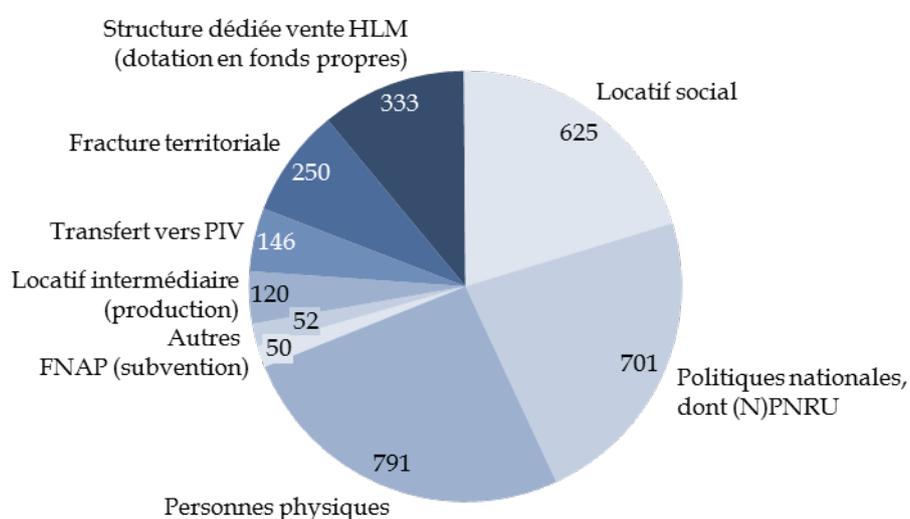
¹ [Décret n° 2016-1769 du 19 décembre 2016](#) relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Services.

La convention quinquennale 2018-2022 en vigueur a été signée le 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement¹. Elle a défini un programme d'investissement de l'ordre de 3 milliards d'euros par an sur cinq ans.

Le tableau d'équilibre entre emplois et ressources a été modifié par le « plan d'investissement volontaire » 2019-2022, signé le 25 avril 2019 avec l'État, qui a prévu des investissements d'un montant de 9 milliards d'euros, avec un recours à l'endettement.

Emplois de la PEEC en 2020 après la signature du plan d'investissement volontaire

(en millions d'euros)



FNAP : fonds national des aides à la pierre. PNRU : programme national de rénovation urbaine. NPNRU : programme national de renouvellement urbain. PIV : plan d'investissement volontaire d'Action Logement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur les emplois de la PEEC annexé au projet de loi de finances pour 2020

D'après le « jaune budgétaire » consacré à la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, la trésorerie de l'ensemble des fonds s'élevait en 2018 à 4,01 milliards d'euros, dont 2,81 pour le fonds PEEC.

¹ [Convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018](#) entre l'Etat et Action Logement, parue Journal officiel du 8 février 2018.

B. LE FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT CENTRALISE LES FINANCEMENTS DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le fonds national d'aide au logement (FNAL) assure, depuis 2016, le financement des aides au logement : allocation de logement à caractère social (ALS), aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement à caractère familial (ALF), ainsi que de la prime de déménagement, des dépenses de gestion qui se rapportent à ces quatre prestations (2 % du montant des prestations) et des dépenses du Conseil national de l'habitat (CNH).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que la société Action Logement Services verse en 2020, au plus tard le 16 mars, une contribution de 500 millions d'euros au FNAL.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial s'étonne que le Gouvernement, un an et demi après avoir signé la convention quinquennale et cinq mois à peine après la signature du plan d'investissement volontaire, **propose déjà**, dans le cadre du présent projet de loi de finances, **de rompre les équilibres financiers définis dans ces textes** par un prélèvement de 500 millions d'euros sur la trésorerie d'Action Logement Services.

L'effet sur la situation du groupe Action Logement, au moment où celui-ci lance un plan d'investissement fondé sur des emprunts à hauteur de 6,2 milliards d'euros, **ne saurait être négligé**.

D'après les éléments apportés par le groupe Action Logement à votre rapporteur spécial, la mise en œuvre de ce plan ferait porter son endettement de 34 % à 65 % de son bilan. La trésorerie, qui est d'environ 4 milliards d'euros comme indiqué *supra*, descendrait à 1,5 milliards d'euros qui est un seuil indispensable à son statut de société de financement.

Le Gouvernement présente ce prélèvement comme temporaire, ce qui soulève la question de la **pérennité du financement des aides au logement**. Si la contribution d'Action Logement ne s'appliquait pas en 2021,

la contribution budgétaire de l'État, au titre du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires », **devrait en toute logique s'accroître cette année-là de 500 millions d'euros** par rapport à 2020.

Or le triennal indiqué dans le projet de loi de finances¹ prévoit pour les crédits de la mission « Cohésion des territoires », au titre de l'année 2021, une hausse limitée à 0,2 milliard d'euros, c'est-à-dire une quasi-stabilité hors inflation.

Votre rapporteur spécial craint en fait que la tentation soit grande de recourir à nouveau à la ressource « facile » de la PEEC pour contribuer, en pratique, à limiter le déficit budgétaire de l'État, alors que l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que cette ressource est consacrée à des actions en faveur du logement.

Or **une fragilisation d'Action Logement risquerait de porter atteinte** à la mise en œuvre des autres politiques publiques auxquelles cet acteur apporte une contribution majeure, au premier rang desquelles figure le **nouveau plan de renouvellement urbain (NPNRU)** dont les actions nécessiteront des débloques de fonds de plus en plus importants au cours des années à venir avec la mise en chantier des premiers projets.

Votre rapporteur spécial propose donc de supprimer cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Exposé général du projet de loi de finances pour 2020, p. 15.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté avec modification les **articles 73 et 74**, et sans modification l'**article 75**.

En seconde délibération, elle a adopté un amendement du Gouvernement tendant à minorer les crédits de la mission de 15 168 053 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette minoration se répartit ainsi :

- 8 000 000 euros sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ;

- 3 000 000 euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 168 053 euros sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ;

- 4 000 000 euros sur le programme « Politique de la ville ».

La minoration s'applique donc à tous les programmes de la mission « Cohésion des territoires », à l'exception des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 109 « Aide à l'accès au logement ».

Cette minoration est également appliquée à une grande partie des missions du budget général et tend à tenir compte des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PLF POUR 2020

SECONDE PARTIE
MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES

(n^{os} 139, rapport 140, 143, 141, 144)

N ^o	II-5
----------------	------

22 NOVEMBRE 2019

A M E N D E M E N T

présenté par

C	
G	

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 38 (CRÉDITS DE LA MISSION)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement	50 000 000		50 000 000	
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat		50 000 000		50 000 000

Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire				
Interventions territoriales de l'État				
Politique de la ville dont titre 2				
TOTAL	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement vise à augmenter de 50 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de l'action 01 « Aides personnelles » du programme 109 « Aide à l'accès au logement » afin de permettre le rétablissement de l'aide personnelle au logement (APL) « accession », supprimée par la loi de finances pour 2018 pour les prêts ou contrats de location-accession signés à compter du 1er janvier 2018.

La politique de soutien à l'accession à la propriété des ménages modestes ne doit pas s'arrêter alors que les inégalités d'accès à la propriété se renforcent. Les aides à l'accession bénéficient majoritairement à des familles et sont prises en compte par les établissements de crédit pour la détermination du plan de remboursement des ménages.

En outre, au moment où le Gouvernement souhaite développer les cessions dans le secteur du logement social, il est important de continuer à soutenir ce dispositif.

Le coût du dispositif est estimé à 50 millions d'euros.

En application des règles de recevabilité des amendements au regard de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est proposé de compenser l'augmentation des crédits concernant l'action 01 du programme 109 « Aide à l'accès au logement », permettant le rétablissement de l'APL « accession », par une diminution des crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PLF POUR 2020
SECONDE PARTIE
MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES
(n^{os} 139, rapport 140, 143, 141, 144)

N°	II-6
----	------

22 NOVEMBRE 2019

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 75

Supprimer cet article.

OBJET

L'article 75 propose que la société Action Logement Services verse une contribution de 500 millions d'euros au fonds national d'aide au logement (FNAL).

Cette proposition présente plusieurs inconvénients.

D'une part, un an et demi après avoir signé la convention quinquennale et cinq mois à peine après la signature du plan d'investissement volontaire présenté par Action Logement, un tel prélèvement viendrait rompre les équilibres financiers définis dans ces textes. L'effet sur la situation du groupe Action Logement, au moment où celui-ci lance un plan d'investissement fondé sur des emprunts à hauteur de 6,2 milliards d'euros, ne saurait être négligé.

D'autre part, ce prélèvement, présenté comme temporaire, soulève la question de la pérennité du financement des aides au logement. Si la contribution d'Action Logement ne s'appliquait pas en 2021, la contribution budgétaire de l'État, au titre du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires », devrait en toute logique s'accroître cette année-là de 500 millions d'euros par rapport à 2020.

Il est à craindre que la tentation soit grande de recourir à nouveau à la ressource « facile » de la participation des entreprises à l'effort de

construction (PEEC), qui finance Action Logement, pour se substituer en pratique à des financements de l'État.

Enfin une fragilisation d'Action Logement risquerait de porter atteinte à la mise en œuvre des autres politiques publiques auxquelles cet acteur apporte une contribution majeure, au premier rang desquelles figure le nouveau plan de renouvellement urbain (NPNRU) dont les actions nécessiteront des débloques de fonds de plus en plus importants au cours des années à venir avec la mise en chantier des premiers projets.

Il est proposé en conséquence de supprimer l'article 75 du présent projet de loi qui institue ce prélèvement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires ».

M. Vincent Éblé. – Je salue la présence, pour l'examen de la mission « Cohésion des territoires », de Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanismes, territoires et amélioration de l'habitat » et 177 « Politique de la ville ». – Après avoir examiné un grand nombre de missions, dont la plupart voient leurs crédits augmenter ou rester à peu près stables, notre commission est invitée à examiner aujourd'hui une mission qui ne peut pas être accusée de creuser le déficit budgétaire de l'État. C'est le moins que l'on puisse dire, car la mission « Cohésion des territoires » est dotée de crédits de paiement qui s'élèvent à 15,2 milliards d'euros, soit en nouvelle baisse. Cette diminution s'établit à 1,2 milliard d'euros et, à périmètre constant, à 1,5 milliard d'euros.

Les dépenses fiscales, même si leur chiffrage est difficile à prévoir en 2020, en raison des limites des documents budgétaires, atteignent un montant équivalent. Les crédits budgétaires ne donnent donc qu'une vision assez partielle des politiques menées en faveur de la cohésion des territoires.

Je vous parlerai plus en détail des programmes consacrés au logement et à l'urbanisme. Bernard Delcros abordera ceux qui ont trait à la politique des territoires.

En préambule, je veux faire un point sur la situation de la construction dans le pays. Nous espérons que le nombre de logements sociaux construits en 2019 sera à peu près identique à celui de l'an dernier. Pour ce qui est de la construction privée, les chiffres sont toujours préoccupants : on constate une diminution des mises en chantier, ce qui inquiète toute la profession.

S'agissant du programme 177, qui porte la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, les crédits du logement adapté comme de l'hébergement d'urgence sont, dans l'ensemble,

en hausse de 100 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Toutefois, nous venons d'examiner un projet de loi de finances rectificative qui a ouvert 180 millions d'euros de crédits au titre de 2019. Les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour l'année prochaine sont donc, une nouvelle fois, inférieurs à ceux ouverts pour l'année en cours, même si certaines des personnes que j'ai pu auditionner m'ont indiqué que les ouvertures de crédits concernaient surtout les programmes qui n'avaient pas d'effet sur l'année prochaine. Cela dit, je fais le pari, aujourd'hui, que le Gouvernement sera obligé d'y revenir à la fin de l'année 2020, la demande étant toujours galopante.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) font l'objet d'un projet pluriannuel de convergence tarifaire, dont je soutiens le principe depuis longtemps, compte tenu de différences de coût entre les centres qui étaient certainement excessives. Cette opération a eu du mal à se mettre en place, la réalisation de l'enquête nationale des coûts ayant rencontré des difficultés, mais nous sommes désormais entrés dans la phase de convergence.

La convergence tarifaire est toutefois mal ressentie sur le terrain, car elle ne prend pas en compte la totalité des facteurs objectifs de coût, notamment la localisation des centres, qui a des conséquences évidentes sur le coût du foncier et du bâti. La réforme manque de lisibilité pour des centres et apparaît à beaucoup comme une simple recherche d'économies budgétaires. Certains centres voient leur budget baisser, alors que leur coût était déjà inférieur à la moyenne. Une telle situation leur est difficilement compréhensible, puisqu'il s'agissait plutôt de tendre vers un rééquilibrage.

Dans le même temps, on constate que le logement adapté, malgré l'accent que le Gouvernement a placé sur cette politique, peine à prendre le relais de l'hébergement d'urgence pour sortir réellement les personnes sans abri de la précarité : la part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement autonome ne décolle pas du taux de 15 %.

Le manque de solutions pérennes conduit à une augmentation apparemment inéluctable de l'hébergement en hôtel. Force est de constater que l'on ne parvient pas à réduire le nombre de nuitées hôtelières, malgré les engagements récurrents du Gouvernement en ce sens. Or l'absence d'accompagnement des personnes hébergées est presque complète, ce qui pose de grosses difficultés, en particulier pour les familles.

Le programme 109 regroupe les crédits consacrés aux aides au logement, qui représentent 80 % des crédits de la mission et expliquent la diminution des moyens de celle-ci.

La politique du Gouvernement se poursuit : il s'agit, comme les deux années précédentes, de faire porter une partie essentielle des économies budgétaires sur le budget des aides au logement. Alors que les crédits du programme 109 s'élevaient à 15,5 milliards d'euros en 2017, ils s'établiront,

en 2020, à 12 milliards d'euros, ce qui représente une économie de 3,5 milliards d'euros en l'espace de trois exercices budgétaires.

Cette année, la diminution est de 1,4 milliard d'euros. Elle est supportée aussi bien par les bailleurs sociaux que par les bénéficiaires des aides eux-mêmes. Les premiers sont affectés par la hausse de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui passe de 900 millions d'euros à 1,3 milliard d'euros et s'accompagne d'une diminution des aides versées aux locataires. Toutefois, en conséquence de l'accord intervenu le 25 avril 2019 avec le Gouvernement – la fameuse clause de revoyure –, les bailleurs bénéficient de mesures de compensation par ailleurs : l'article 73 du PLF prévoit ainsi qu'Action Logement prend en charge le financement des aides à la pierre à leur place, pour un montant de 300 millions d'euros.

Action Logement est affecté en premier lieu, puisque cette société fait également l'objet d'un prélèvement de 500 millions d'euros, dont la seule finalité est de réduire à due concurrence la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds national des aides à la pierre. Cette disposition, qui se fonde sur la bonne santé de l'organisme, pourrait remettre en cause, si elle était pérennisée, les équilibres issus de la convention quinquennale signée en 2018 et semble ignorer les engagements pris par Action Logement pour financer des investissements massifs, à hauteur de 9 milliards d'euros, dans le logement social et intermédiaire, dans le cadre du plan d'investissement volontaire (PIV). Par conséquent, je vous proposerai de supprimer l'article 75, qui institue ce prélèvement, lequel ne peut constituer une politique de financement des aides au logement.

Les bénéficiaires des aides sont également concernés par les économies budgétaires, puisque l'article 67 prévoit une revalorisation des aides limitée à 0,3 %, bien inférieure à l'inflation. Ils sont aussi impactés par la réforme du versement en temps réel – la « contemporanéisation » – des aides au logement. Si cette réforme est justifiée sur le principe, il faut prendre garde à sa mise en œuvre, qui risque de susciter de très nombreuses incompréhensions auprès des bénéficiaires. En outre, sa complexité est redoutable, ce qui s'est traduit par sa non-application en 2019. La contemporanéisation doit permettre d'économiser 1,2 milliard d'euros en 2020 selon le Gouvernement, qui, dans le même temps, présente cette réforme comme une réforme de justice, et non comme une réforme de rendement budgétaire. Ce n'est pas mon avis !

Je veux enfin alerter sur le projet d'inclusion des aides personnelles au logement dans le futur revenu universel d'activité (RUA). S'il n'est pas d'une actualité budgétaire immédiate, ce projet est actuellement à l'étude. Tous les intervenants du secteur du logement tirent la sonnette d'alarme, dénonçant le risque que les aides personnalisées au logement (APL) ne servent plus à payer les loyers, alors que c'est précisément leur raison d'être. À titre personnel, je suis absolument opposé à ce projet d'inclusion.

Le programme 135 porte des politiques diverses en faveur de l'urbanisme et de l'habitat. Le Gouvernement a reconnu que l'impact de la réforme de la réduction de loyer de solidarité instaurée en 2018 avait été plus élevé que prévu. Un ensemble de mesures en découlent, dont plusieurs trouvent leur traduction dans le projet de loi de finances, comme la diminution du taux de TVA pour les opérations les plus sociales. Je pense, d'ailleurs, que cette baisse ne va pas assez loin, mais nous en reparlerons en séance lors de l'examen de l'article 8. Je considère que l'on pourrait également baisser la TVA sur le prêt locatif à usage social (PLUS) – je défendrai, en mon nom personnel, des amendements en ce sens. L'article 73, dont j'ai déjà parlé, et l'article 74, qui augmente les moyens du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), participent également à la mise en œuvre de l'accord du 25 avril dernier.

Le marché du logement est sur une pente descendante depuis 2017, alors même que le Gouvernement annonçait alors un « choc d'offre ». Il n'est plus guère soutenu que par le niveau historiquement bas des taux d'intérêt, ce qui est un fondement particulièrement fragile pour une politique publique aussi importante. Dans ce contexte, je plaide, comme l'an dernier, pour que l'on revienne sur la mise en extinction partielle de deux dispositifs qui favorisent l'accession à la propriété : le prêt à taux zéro – l'Assemblée nationale s'en est chargée – et l'aide personnalisée au logement accession, moyen efficace de solvabilisation des ménages modestes. Nous avons essayé, l'an dernier, de la rétablir, mais l'Assemblée nationale ne nous avait pas suivis. Je vous proposerai à nouveau un amendement tendant à prévoir les crédits nécessaires au rétablissement de ce dispositif.

Je regrette également, comme nous l'avons déjà dit lors de l'examen de l'article 5, que le remplacement de la taxe d'habitation par la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans les ressources des communes freine grandement la construction de logements sociaux. Nous essaierons de régler le problème de l'exonération de TFPB concernant les bailleurs sociaux et le logement intermédiaire. Si nous n'y parvenons pas, les conséquences pourraient être importantes dans les années qui viennent.

Enfin, je veux vous soumettre une idée nouvelle. L'Assemblée nationale a voté, à l'article 6 *bis*, la suppression de la « taxe Apparu », qui devait lutter contre les loyers abusifs que l'on constate pour les très petits logements. Sans doute cette taxe n'a-t-elle pas fonctionné, mais ce n'est pas une raison pour perdre de vue l'objectif. Au reste, je crois que la première raison de cet échec réside dans le manque d'informations sur les loyers pratiqués. Alors qu'il est aujourd'hui très facile d'accéder à toutes les informations que l'on souhaite sur les ventes de logement, il serait très utile de créer un « registre national des baux », qui permettrait à l'administration fiscale comme aux autorités locales – et même, sous certaines conditions, au public – de disposer d'informations fiables et exhaustives sur les loyers

pratiqués. Je ne sous-estime pas la difficulté de l'exercice, mais je pense que, techniquement, les moyens existent. La création d'un tel registre permettrait d'y voir beaucoup plus clair dans un certain nombre de domaines.

S'agissant, enfin, du programme 147, relatif à la politique de la ville, je peux surtout faire observer que le nouveau programme national de renouvellement urbain commence enfin à prendre forme, dans la mesure où plus des deux tiers des projets de transformation ont désormais été validés. Je rappelle que ce PNRU 2 a fait l'objet de critiques. Alors que le budget avait été doublé, les choses ont mis du temps à avancer. Il semble que la mécanique soit repartie. Il n'en reste pas moins que le démarrage a été très lent au cours des années passées et que l'exécution des crédits a toujours été très inférieure à la budgétisation initiale. L'État a promis, en 2017, une enveloppe de 1 milliard d'euros de crédits budgétaires, soit 10 % seulement du coût du programme, qui est surtout financé par Action Logement et les bailleurs sociaux. Il faut avoir conscience que la charge de cette enveloppe pèsera principalement lors du prochain quinquennat : c'est en effet vers 2023 ou 2024 que les dépenses atteindront probablement leur niveau le plus élevé. Il sera d'ailleurs nécessaire de redéfinir d'ici là les conditions de financement : si celui-ci paraît assuré jusqu'en 2022, le rapport de gestion de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) relève un risque d'impasse budgétaire au cours des années suivantes. Il conviendra d'éviter ce retour de la fameuse « bosse de l'ANRU ».

En conclusion, on peut difficilement se satisfaire qu'une politique qui touche à des enjeux aussi essentiels que l'accès au logement voie ses crédits continuer. Cette baisse impacte nos concitoyens, mais aussi un secteur d'activités très important pour notre pays. Pour autant, les mesures présentes dans le projet de loi de finances correspondent à l'accord signé par le Gouvernement et les acteurs du secteur du logement social, à l'exception du prélèvement de 500 millions d'euros sur Action Logement, qui a été décidé ultérieurement.

Je vous proposerai donc, contrairement à l'année dernière, d'adopter les crédits de la mission pour ce qui concerne les programmes que je vous ai présentés, tels que modifiés par l'amendement que je vous propose concernant l'APL accession.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ». – Les sommes en jeu sur les programmes 112 et 162 ne sont pas évidemment du même ordre, mais leurs effets leviers sont importants sur les territoires.

Les deux programmes connaissent une augmentation de leurs crédits par rapport à 2019, pour des raisons que je vais vous expliquer.

Le programme 112 se voit doté de 209 millions d'euros de crédits au titre des autorisations d'engagement et de 245 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce programme connaît deux nouveautés cette année.

La première est la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à laquelle sont affectés 49,7 millions d'euros de crédits. Je rappelle que l'ANCT regroupera l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), l'Agence du numérique et un certain nombre de fonctions support. Les crédits ouverts sur cette enveloppe pour le soutien à l'ingénierie territoriale s'élèvent à 10 millions d'euros.

Hier est paru le décret relatif à la création de l'ANCT au 1^{er} janvier prochain. Les préfets seront les délégués territoriaux, dans chaque département, de l'ANCT, dont la mission est de mieux coordonner l'action de l'État auprès des collectivités et d'accompagner les territoires, notamment en matière d'ingénierie pour ce qui concerne les territoires les plus fragiles. L'ANCT suscite évidemment beaucoup d'attentes. Nous serons attentifs à sa mise en place et nous devons, à un moment, évaluer son efficacité.

La deuxième nouveauté du programme 112 est la mise en place des maisons France Service, annoncée par le président de la République. L'objectif est qu'il y ait au moins une maison par canton, soit 2 000 Maisons France Service labellisées en 2022. Il s'agit de faire monter en gamme et de labelliser les maisons de services au public, dès lors qu'elles répondront au cahier des charges des maisons France Service. Les crédits du programme sont augmentés de 2,8 millions d'euros pour financer cette opération, ce qui porte les autorisations d'engagement à près de 20 millions d'euros. Je rappelle que la Cour des comptes a publié un rapport qui met en évidence la grande hétérogénéité dans l'offre de services des maisons de services au public existantes. Si certaines remplissent toutes les conditions d'accès au label « maison France Service », d'autres devront procéder à des améliorations. On peut souscrire à la définition d'un cahier des charges un peu plus rigoureux en matière d'offre de services si elle permet d'améliorer l'offre de services rendus aux habitants.

Cependant, le financement des maisons France Service pose question. Ces structures devront répondre à un certain nombre d'exigences, comme l'existence de 2 équivalents temps plein (ETP) pour assurer l'accueil du public. Des charges supplémentaires seront liées, par exemple, au service à apporter compte tenu de la réorganisation du réseau des trésoreries dans les départements. La dotation forfaitaire accordée annuellement à chacune des maisons reste inchangée à 30 000 euros, la moitié provenant du programme 112 et l'autre du fonds interopérateurs. Certaines maisons de services au public bénéficient déjà d'une telle somme ! Comment, dans ces conditions, financer les charges et les responsabilités supplémentaires, la

formation des personnels, etc. ? Il faudra rester attentif au financement de ces nouveaux services.

Je souhaite évoquer la question de la politique contractuelle menée au travers du programme 112.

Les contrats de ruralité ont été créés en 2017 pour quatre ans. Leurs crédits ont fluctué : des crédits qui leur étaient dédiés lors de leur création au titre du programme 112 ont ensuite été inscrits sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Les crédits fléchés qui étaient de 45 millions d'euros en 2018 n'existent plus, les contrats de ruralité étant aujourd'hui financés par des crédits fongibles de la DSIL. Le bilan de ces contrats est tout à fait positif : près de 500 contrats ont été signés, qui fonctionnent plutôt bien. Toutefois, la baisse des crédits de la DSIL a entraîné une diminution des crédits qui leur sont alloués.

Dans le rapport que j'ai rédigé sur ce dispositif, j'ai émis un certain nombre de préconisations pour une deuxième génération de contrats de ruralité, après 2020. Il était alors question d'un contrat de cohésion territoriale unique, faisant craindre que les crédits dédiés à la ruralité ne soient dilués dans une enveloppe plus globale, devant répondre à d'autres enjeux nationaux. Les auditions que j'ai menées sont rassurantes sur ce point : il y aurait bien, pour l'après-2020, une deuxième génération de contrats de ruralité, identifiés en tant que tels. Nous suivrons évidemment ce dossier de près au cours de l'année prochaine.

Un nouvel outil contractuel a été mis en œuvre à compter de cette année par le Gouvernement : il s'agit des pactes de développement territorial. Onze pactes ont été signés en 2019. Le PLF pour 2020 prévoit 11 millions d'euros en autorisations d'engagement pour assurer leur financement, ce dont on peut se réjouir. Le pacte de développement territorial présente une souplesse qui permet de s'adapter aux réalités des territoires. Ainsi, les périmètres peuvent être différents. En revanche, on peut regretter que la première vague de pactes ait été mise en place de façon quelque peu dispersée. Je suis plutôt favorable à cet outil, mais il faut maintenant structurer le dispositif, travailler à une cohérence nationale et permettre à de nombreux autres territoires d'en bénéficier.

Les contrats de plan État-région (CPER), qui consomment plus de 50 % des crédits du programme 112, arrivent à échéance en 2020. Leur sous-exécution est récurrente. Les négociations sur la nouvelle génération de CPER vont bientôt commencer : les mandats de négociation aux préfets de région devraient être remis à la fin du mois de janvier prochain. Il serait utile que les CPER comportent des volets concernant l'offre de soins ou encore l'agriculture et son adaptation au réchauffement climatique. Il faudrait également mieux coordonner, à travers les CPER, les actions de l'État et des régions en matière de solidarité infrarégionale.

Seulement 2 millions d'euros de crédits de paiement demeurent pour les pactes État-métropole, les crédits ayant été transférés vers la DSIL.

Je veux dire quelques mots sur les actions ciblées.

Les pôles d'excellence rurale sont arrivés à leur terme. Les maisons de santé ne sont plus financées par le programme. Ainsi, 860 000 euros de crédits de paiement sont prévus pour honorer les engagements pris en matière de revitalisation des centres-bourgs. Les sites de défense bénéficient d'un montant avoisinant les 3 millions d'euros. Les crédits relatifs aux pôles de compétitivité ont quant à eux été transférés sur le programme 134 pour 2020.

J'en viens à la prime d'aménagement du territoire (PAT) : si les sommes en jeu sont dérisoires – les crédits se sont élevés à 15 millions d'euros en 2018 et à 10 millions d'euros en 2019 –, l'effet levier est très important dans les communes et les secteurs éligibles. Dès lors, on peut regretter que les crédits alloués à la PAT passent à 6 millions d'euros en 2020. En outre, cette baisse est contradictoire avec la réponse fournie par le ministère à notre questionnaire : d'après celui-ci, « la PAT constitue un outil solide et pertinent pour soutenir le développement économique des territoires fragiles. » Je vous proposerai donc un amendement pour ramener les crédits de la PAT à leur niveau de 2019, soit 10 millions d'euros.

Je vous ai présenté récemment le rapport que j'ai rédigé avec Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'enjeu financier est limité – de l'ordre de 300 millions d'euros –, mais le levier est extrêmement important sur les territoires où ces dispositifs s'appliquent. En attendant une refonte du soutien à la ruralité, je défendrai un amendement sur la seconde partie du projet de loi de finances pour proroger les ZRR jusqu'au 31 décembre 2021, conformément à l'une des dispositions de notre rapport.

Le programme 162 est doté de 43 millions d'euros en autorisations d'engagement et de près de 37 millions d'euros en crédits de paiement. Plusieurs actions qui existaient l'année dernière sont maintenues : l'action en faveur de l'eau et de l'agriculture en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, le plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, le plan d'action gouvernemental pour le marais poitevin – uniquement s'agissant des crédits de paiement, puisque le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) va s'éteindre –, et le « plan littoral 21 », qui a été créé l'année dernière et qui se prolonge cette année.

Deux nouveaux PITE voient le jour en 2020 : le fonds interministériel pour la transformation de la Guyane, qui est crédité de 17 millions d'euros en autorisations d'engagement, et la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire, crédité de 700 000 euros en autorisations d'engagement.

Si les PITE sont un outil intéressant, ils ne permettent pas toujours d'avoir une vision globale de l'action de l'État sur ces territoires. En outre, ces programmes sont abondés en cours de gestion par des transferts de crédits ministériels. Cela pénalise leur lisibilité. De fait, les crédits votés par le Parlement ne correspondent pas exactement à ceux qui seront engagés sur le territoire.

En conclusion, le programme 112, qui est censé regrouper les crédits dédiés au pilotage de la politique d'aménagement du territoire, souffre d'un manque de stabilité et de lisibilité. Plus globalement, comme je le dis chaque année, c'est la politique globale d'aménagement du territoire menée par le pays qui manque de lisibilité, puisqu'elle est répartie entre 29 programmes et 12 missions. Il serait intéressant de réfléchir à une meilleure identification de cette politique dans le budget de l'État.

Pour 2020, l'ANCT suscite beaucoup d'attentes et la politique contractuelle devrait être complètement remise à plat, avec les nouveaux contrats de ruralité, la signature de nouveaux pactes de développement territorial et la négociation de la nouvelle génération de CPER.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement sur la PAT, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

M. Vincent Éblé, président. – Nous accueillons Mmes Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Logement », Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Politique de la ville », MM. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Logement » – Je partage entièrement ce qu'a dit Philippe Dallier. Comme lui, je donnerai un avis favorable sur ces crédits. Nous sommes quand même inquiets pour la production de logements sociaux, en deçà de 10 % par rapport aux objectifs, c'est-à-dire des 110 000 logements sociaux qui devraient être construits.

Sur le programme 109, on constate que le Gouvernement a suivi ce que le monde HLM a signé, à savoir le rétablissement de la TVA réduite, même si ce n'est pas sur tous les logements sociaux. Elle aurait dû porter sur les PLUS, et pas uniquement sur les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), les acquisitions-améliorations et les logements sociaux dans les programmes de rénovation urbaine.

Je note la suppression de l'indexation de la réduction du loyer de solidarité (RLS) et l'indexation limitée à 0,3 % des APL.

Qu'en est-il de la santé des bailleurs sociaux ? Aujourd'hui, cela va tant bien que mal, parce qu'ils ont bénéficié de ces mesures de compensation, notamment des prêts qui devront bien être un jour remboursés. *Quid* après 2022 ? Il n'y a toujours aucune visibilité.

La réforme des APL va dans le bon sens. Néanmoins, il y a des craintes, car les différents acteurs ne disposent pas de simulation. La mise en œuvre du revenu universel d'activité (RUA) n'est, au demeurant, pas très claire.

Enfin, s'agissant du programme 135, je m'inquiète du budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), même si elle bénéficie de crédits supplémentaires avec la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime. Avec le succès du plan « chaudières », elle risque d'avoir des problèmes de trésorerie demain.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Politique de la ville ». – L'amputation de 1 milliard d'euros sur le budget du logement a aussi des conséquences sur les quartiers. Les bailleurs ont fait 25 % à 30 % de moins d'entretien. Il n'y a pas eu de ventes à la hauteur de ce qu'ils ont perdu.

Le budget « Politique de la ville » baisse d'environ 2 %, ce qui est peu. L'effort est maintenu en matière d'éducation, avec la nouveauté que constituent les cités éducatives, telles que les avait imaginées Jean-Louis Borloo. Il y a aussi les écoles de la deuxième chance, qui suivent aujourd'hui 15 000 jeunes.

Sur l'ANRU, j'ai déposé un amendement qui a été adopté par la commission des affaires économiques. Je ne partage pas l'idée que tout va bien à l'ANRU.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis. – Je pense que nous ne sommes pas à la hauteur de la situation explosive. L'État pourrait mettre 200 millions d'euros sur la table tout de suite, compte tenu de ce qu'il a gagné avec le prélèvement à la source et les taux d'intérêt bas, sinon nous n'arriverons pas au milliard sur le quinquennat. N'oublions pas que le rapport Borloo s'intitule : *Vers la réconciliation nationale*. Aujourd'hui, les habitants ne voient que des démolitions, car l'ANRU a été en panne pendant trois ans.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes

vulnérables ». - La commission des affaires sociales a remis un rapport d'information sur l'hébergement d'urgence, et les conclusions sont identiques à celles que notre collègue Dallier a présentées voilà 18 mois. Le budget est en légère hausse, mais la sincérité budgétaire ne laisse pas d'interroger.

On augmente la capacité d'accueil, mais on constate que l'urgence est toujours là. La directrice du SAMU sociale nous a donné des chiffres qui donnent à réfléchir : le 1^{er} octobre 2016, il y a eu 6 135 appels téléphoniques le soir ; trois ans après, il y en avait 16 869, et on n'a pu en prendre en compte que 1 600.

Malgré le plan triennal, on constate toujours une augmentation du nombre des nuitées d'hôtel. Le programme 177 est surtout impacté par l'accueil des publics migrants. Dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), on trouve des demandeurs d'asile, alors qu'ils relèvent du dispositif national d'accueil. On retrouve aussi des personnes en situation irrégulière au titre de l'accueil inconditionnel, mais il n'y a aucune solution de sortie vers le logement.

On a noté une inquiétude des CHRS, car on leur a retenu 5 millions d'euros sur quatre ans, ce qui a déstabilisé l'organisation et la convergence tarifaire. Il y a une réflexion à mener s'agissant de cette convergence, surtout sur les indicateurs. L'inquiétude est aggravée par le fait qu'ils doivent mettre en place les contrats d'objectifs et de moyens en application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

La politique du logement adapté recueille un bon point, avec une hausse de 12,41 %.

En conclusion, je dirai qu'il faut mettre l'accent sur l'accompagnement social, d'autant que de plus en plus de jeunes arrivent dans ces centres d'hébergement.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Nous partageons les constats formulés par le rapporteur social sur la mission « Cohésion des territoires », avec quatre points de vigilance. Tout d'abord, nous espérons que l'ANCT ne sera pas une simple chambre d'enregistrement des politiques de l'État. Ensuite, la nouvelle génération des CPER doit inclure de nouveaux champs d'action et de coopération au service du développement local. En outre, je partage la position de Bernard Delcros sur la prime d'aménagement du territoire qui doit être remontée à la somme de 10 millions d'euros, comme l'année dernière. Enfin, les ZRR sont absolument indispensables à l'attractivité des territoires ruraux.

M. Antoine Lefèvre. - Je partage les regrets de Philippe Dallier sur la baisse de production des logements sociaux. À chaque fois que l'on fait une loi sur le logement, les objectifs ne sont pas atteints. Je veux aussi relayer

les préoccupations des bailleurs sociaux sur la mise en œuvre du RUA. Avec la fusion des aides sociales, dont les APL, il y a une crainte de voir les impayés augmenter. Je soutiendrai l'amendement de Philippe Dallier sur l'APL-accession.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Bernard Delcros, je ne suis pas certain que la création d'une agence nationale de cohésion des territoires permette de résoudre nos problèmes en la matière. Autrefois, il y avait quelque chose que l'on appelait les préfets... C'est peut-être ringard, mais ils ont un avantage : une vision interministérielle, que leur confère la Constitution, puisqu'ils représentent chacun des membres du Gouvernement. On est en train de mettre en silos les politiques publiques.

Est-ce que les Français sont mieux soignés depuis qu'existent les agences régionales de santé (ARS) ? J'en doute.

Sur le logement, je partage les craintes des uns et des autres. Je ne suis pas certain que l'application en l'état de l'article 5 du PLF sur la taxe d'habitation incite les maires, demain, à construire. Les niches fiscales sont toujours importantes, mais leur efficacité est douteuse. Enfin, l'attention portée au parc ancien est toujours aussi peu importante. Je vous rassure, à partir de demain, le Sénat remédiera aux pires inconvénients de ce texte.

M. Victorin Lurel. – J'ai trois questions à poser à nos deux rapporteurs spéciaux.

Quel est le rôle de l'ANAH dans les outre-mer ? Si vous avez un bilan, je suis preneur. Ensuite, Bernard Delcros, je m'interroge sur le plan Chlordécone, qui est abondé de 3 millions d'euros, ce qui ne répond absolument pas aux besoins. Le problème dure depuis 47 ans. En 2011-2012, il y avait 36 millions d'euros sur ce programme. Cette crise sanitaire entraîne des prises de position radicales de la population en Guadeloupe et à la Martinique. Le Gouvernement n'est vraiment pas à l'écoute. Il faut savoir que 95 % des gens sont contaminés. Quel est votre avis ? Enfin, je conclus sur l'ANCT. Quel est le statut juridique de cet organisme ? Si c'est un établissement public à caractère administratif (EPA), *quid* de la concurrence et de la place laissée au privé ?

M. Dominique de Legge. – Mes propos s'inscriront dans le prolongement de ceux de notre rapporteur général sur la place de l'État et le rôle des préfets face à la multiplication des structures.

Je m'interroge plus particulièrement sur les maisons de service au public. Je crains qu'elles ne soient une réponse au désengagement de l'État dans tous les domaines. J'aimerais également savoir qui va les labelliser. Si c'est l'État, je crains que nous n'arrivions sur une obligation de moyens pour les collectivités territoriales, sans obligation de résultat par rapport au service public.

Quels engagements l'État prend-il dans la durée, notamment au regard de la réorganisation de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ?

Enfin, Bernard Delcros, dans votre rapport, vous parlez d'agents polyvalents d'accompagnement du public. J'avais pourtant compris que les maisons de service au public avaient vocation à être non pas un lieu d'orientation, mais plutôt un lieu où l'on effectue des démarches.

M. Roger Karoutchi. - L'hébergement d'urgence va de plus en plus mal, est de plus en plus saturé, tout simplement parce qu'il y a de plus en plus de demandeurs d'asile. L'effort fait entre 2013 et 2016 de construction de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) a été ralenti à partir de 2017. Moins il y a de places dans les CADA, plus on met les demandeurs d'asile dans les centres d'hébergement d'urgence ou dans les hôtels.

Par ailleurs, je pense qu'il faut mettre un terme aux contrats de plan État-Régions et trouver une méthode. On est dans la surenchère des deux côtés, élus comme État, et, *in fine*, les engagements financiers ne sont pas tenables. On est content quand il est réalisé à 50 %. Cela n'est pas satisfaisant. Il faut des contrats d'objectifs de courte durée pour avoir des engagements plus concrets.

M. Patrice Joly. - Aujourd'hui, les labellisations de France Service sont faites à partir de critères qui ne sont pas nécessairement adaptés aux territoires. Dans mon département, il y a aujourd'hui 24 maisons de service au public qui fonctionnent correctement en réseau. Or seules 3 d'entre elles ont été labellisées, car elles répondent au critère de deux emplois dédiés à ces missions. Cela n'a aucun sens de mettre deux emplois dans les autres maisons au regard de leur activité. Nous sommes face à une approche très distante de la réalité. C'est très dommageable.

Sur l'ANCT, j'ai un peu les mêmes réserves que tout le monde. Un point positif tout de même, 10 millions d'euros sont prévus pour financer de l'ingénierie locale. C'est fondamental pour faire émerger des projets.

Par ailleurs, les contrats de développement territorial s'apparentent à un véritable jeu de bonneteau. On prend des crédits d'un côté pour les mettre ailleurs. À la fin, on ne sait plus très bien d'où cela vient. Pour le département de la Nièvre, il représentait 7 millions d'euros en plus des crédits existant déjà. Sur cette somme, 5 millions sont prévus pour le déploiement de la fibre numérique ; il reste 2 millions d'euros pour l'ANRU. Ce n'est pas grand-chose.

Enfin, s'agissant des CPER, il faut savoir que, pour des montants très limités, on ne finit pas un certain nombre d'infrastructures routières. L'État invoque actuellement un manque de matériel pour les travaux publics, alors que les appels d'offres ont été lancés et que les collectivités ont voté les budgets correspondants.

M. Marc Laménie. – On veut toujours ajouter des structures. Pourtant les administrations territoriales ne fonctionnent pas si mal sous l'autorité des préfets et des sous-préfets. Quelle est la répartition géographique des 300 agents affectés à l'ANCT ?

Sur le programme 135, je m'interroge sur l'augmentation des dépenses fiscales, qui représentent plus de 10 milliards d'euros, alors que le programme est assez peu important en masse financière. On parle beaucoup d'aménagement du territoire, mais, en réalité, c'est très compliqué de s'y retrouver dans toutes ces missions. Enfin, concernant les 11 pactes territoriaux signés en 2019, je constate qu'ils se sont accompagnés d'une forte mobilisation des acteurs locaux, mais je m'interroge sur les raisons qui ont conduit à exclure de cette démarche un certain nombre de territoires fragiles. Je le souligne d'autant plus volontiers que je suis élu dans les Ardennes où un pacte a été signé.

M. Jean-Claude Requier. – Je dois avouer que j'ai beaucoup de mal à décrypter la politique du logement.

Un commentaire sur l'ANCT, mon groupe en ayant été à l'origine. Il s'agissait de fournir de l'ingénierie à des collectivités qui n'en avaient pas ou peu et de faire sortir le préfet de sa posture de contrôle pour qu'il joue un rôle plus dynamique d'accompagnement des territoires. Le texte a été édulcoré à l'Assemblée nationale et on ne reconnaît pas nos petits. J'attends de voir comment elle fonctionne concrètement.

Enfin, sur les CPER, je me demande s'il est bien utile de refaire un certain nombre de routes quand la vitesse y est limitée à 80 kilomètres/heure.

M. Yannick Botrel. – Concernant le programme 147, j'ai constaté aussi des variations à la baisse qui m'ont interpellé. Si j'ai bien compris, il y a un transfert d'engagements, en particulier vers l'ANCT. Quelqu'un a parlé de jeu de bonneteau à l'instant.

Sur la revitalisation économique et l'emploi, en lien avec les zones franches urbaines, on constate un recul de près de 17 millions d'euros, soit 37 % de l'enveloppe précédente. C'est un signal particulièrement négatif.

Par ailleurs, nous ne décelons aucune impulsion nouvelle en faveur de l'amélioration urbaine et du cadre de vie, un certain nombre de financements étant renvoyés au-delà de l'échéance 2023, ce qui est très révélateur...

Le programme 109 connaît une baisse significative. On ne peut que déplorer ce désengagement du logement social et cette fragilisation des bailleurs sociaux.

J'ai noté les réserves de notre collègue Annick Guillemot s'agissant de l'ANRU. Au vu de tout ce que nous avons entendu sur cette mission, je ne vois pas ce qui pourrait nous conduire à voter ces crédits.

Sur les programmes 112 et 162 présentés par notre collègue Delcros, j'ai entendu également quelques réserves s'exprimer, réserves contrebalancées par quelques avancées. Nous sommes tous un peu sceptiques sur l'ANCT et nous partageons les regrets du rapporteur spécial sur le manque de stabilité des dispositifs. Néanmoins, le constat est nettement moins négatif concernant ces deux missions.

M. Thierry Carcenac. – J'ai apprécié le brillant rapport de notre collègue Bernard Delcros sur la ruralité, notamment sa proposition sur la prime d'aménagement du territoire. Cet outil est important.

S'agissant des Maisons France service, je note que le comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre a déjà labellisé 400 maisons de service au public (MSAP). Quelle est la différence avec les anciennes MSAP ? A-t-on suffisamment de moyens pour couvrir ces dépenses nouvelles ?

Pour prolonger ce qu'a dit Dominique de Legge sur les compétences de ces maisons, permettez-moi de reprendre le relevé de conclusions du Gouvernement, qui parle d'« accompagnement à l'appropriation du prélèvement à la source et [d'] achat de timbres fiscaux ». On est donc loin de ce que vous dites dans le rapport, puisque l'on est plus proche du *front office* que du *back office*.

M. Yvon Collin. – Je voudrais revenir sur les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif intermédiaire Duflot/Pinel dans le cadre de la mission « Cohésion des territoires ». Un montant de 9 millions d'euros est prévu en 2020, contre 555 millions d'euros l'an dernier. Est-ce qu'il ne serait pas temps de faire une évaluation de ces politiques, qui ont désorganisé l'habitat dans beaucoup de communes ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – En avril 2018, la Cour des comptes nous a remis un rapport sur l'ANAH, que nous avons commandé dans le cadre de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Depuis, le budget a été redressé, un objectif annuel de 75 000 dossiers a été fixé – au lieu de 50 000 – et deux programmes, « Sérénité » et « Agilité », ont été instaurés. Le programme « Agilité », beaucoup plus léger, a conduit à la multiplication des dossiers. C'est ainsi que le plan Chaudière a connu un succès foudroyant en 2019, soutenu par de nombreuses campagnes de publicité des installateurs qui en ont profité pour augmenter le prix de vente des appareils... En cette fin d'année 2019, elle n'est pas en mesure de traiter les derniers dossiers qui devront être reportés sur 2020. La disparition du CITE en 2020 va changer la donne, il est difficile à ce stade de savoir en quel sens.

Le Gouvernement aurait-il dû faire un geste politique en dotant l'ANRU de crédits de paiement plus importants ? Certes, mais pour les consommer, il faudrait que les projets des collectivités soient suffisamment mûrs. Lors du premier programme de l'ANRU, j'avais beaucoup alerté sur la

« bosse » de l'ANRU ; mais on a finalement observé qu'elle s'étale dans le temps, car tous les dossiers n'avancent pas aussi vite que prévu.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile a embolisé l'hébergement d'urgence, faute de places suffisantes dans les CADA.

Je n'ai malheureusement aucune information concernant l'action de l'ANAH outre-mer.

Les dépenses fiscales attachées à la mission sont très importantes : dispositif Pinel, prêts à taux zéro (PTZ), TVA à taux réduit, etc. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) préconise de mettre fin au mécanisme de guichet ouvert pour le dispositif Pinel et de le remplacer par un contingentement. Le dispositif Pinel a eu la vertu, en 2015, de relancer la construction de logements, avec quelques utiles garde-fous. L'instauration d'un contingentement me semble toutefois poser des questions d'ordre constitutionnel.

La faiblesse des crédits prévus pour les zones franches urbaines s'explique par la « sortie en sifflet » de ce dispositif. Mais *quid* de la suite ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse de notre collègue Victorin Lurel sur le plan Chlordécone : il ne répond pas aux enjeux et les crédits prévus, qui sont passés de 2 à 3 millions d'euros, sont trop faibles. Outre le rapport de la commission d'enquête de nos collègues députés, un rapport d'inspection est attendu sur le sujet.

L'ANCT est une agence dotée de la personnalité morale et placée sous la tutelle de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le modèle de financement des maisons Canada Service, qui est directement porté par l'État canadien, n'est pas comparable à celui des futures maisons France Services (MFS). Les actuelles maisons de services au public qui bénéficient de 30 000 euros pour leur fonctionnement pourront obtenir le label de MFS si elles remplissent toutes les conditions prévues au cahier des charges ; elles ne bénéficieront pas de crédits supplémentaires. Elles ont jusqu'à 2022 pour s'y conformer et pourront conserver les 30 000 euros d'ici là, c'est l'État qui labellise, sur proposition du préfet. Les deux emplois prévus pour le fonctionnement d'une MFS ne sont pas nécessairement présents simultanément, car ils doivent permettre de couvrir les jours et heures d'ouverture de la MFS au public. La reprise d'activités de la DGFIP par les MFS est prévue, mais elle se fera sans crédits supplémentaires.

L'ANCT dispose de 10 millions d'euros de crédits fléchés vers de l'ingénierie territoriale. Ces crédits seront très utiles à nos collectivités, notamment rurales, qui ont besoin de monter en compétences en matière d'ingénierie, mais restons vigilants sur la mise en place de ces crédits. Les

personnels de l'ANCT vont lui être affectés par transfert, ils seront désormais regroupés sur le site Ségur-Fontenoy.

Les pactes de développement territorial peuvent parfaitement se combiner avec des contrats plus locaux. Mais il faut mettre de la cohérence entre tous ces contrats. Pour chaque territoire il faut une stratégie, un projet et un contrat avec des financements pluriannuels.

Les crédits prévus pour la PAT sont dérisoires et baissent de 4 millions d'euros alors qu'ils ont pourtant un véritable effet de levier sur l'emploi.

Je rejoins l'avis de notre collègue sur le décret concernant l'ANCT qui a été publié avant même le vote du Parlement.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n°1 vise à rétablir l'APL-accession, comme tous les ans. Si, par bonheur, l'Assemblée nationale et le Gouvernement nous suivaient, il conviendrait de rétablir les 50 millions d'euros que nous supprimons collatéralement par cet amendement. C'est la règle de la fongibilité asymétrique à laquelle nous devons nous soumettre.

L'amendement n° 1 a été adopté.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 vise à augmenter les crédits de la PAT de 4 millions d'euros afin de les porter à 10 millions d'euros comme l'an dernier. Il faudrait pourtant 30 à 40 millions pour répondre aux besoins.

L'amendement n° 2 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'article 73 prévoit qu'Action Logement prend en charge le financement des aides à la pierre, pour un montant de 300 millions d'euros. J'y suis favorable, car il est lié à la clause de revoyure.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 73.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'article 74 augmente les moyens du FNAVDL de 15 millions d'euros. J'y suis favorable pour les mêmes raisons.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 74.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'article 75 prévoit un prélèvement de 500 millions d'euros sur Action Logement. Cet organisme est en bonne santé financière et s'est engagé dans plusieurs réformes dans l'attente de la clause de revoyure, mais il semble être dans le collimateur des services de l'État. Le Premier ministre a demandé un rapport sur sa gouvernance. Je suis défavorable à l'adoption de cet article.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 75.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires », tels que modifiés par ses amendements, et d'adopter les articles 73 et 74. L'amendement n° 3 ayant été adopté, elle lui a en revanche proposé de supprimer l'article 75.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- M. François ADAM, directeur.

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- Mme Virginie LASSERRE, directrice générale ;
- M. Olivier BACHELLERY, sous-directeur des affaires financières et de la modernisation ;
- Mme Katarina MILETIC-LACROIX, cheffe du bureau du budget et de la performance ;
- Mme Delphine AUBERT, adjointe au chef de bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement.

Action Logement

- M. Bruno ARCADIPANE, président ;
- M. Jean-Baptiste DOLCI, vice-président ;
- M. Bruno ARBOUET, directeur général ;
- Mme Valérie JARRY, directrice des relations institutionnelles.

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

- M. Pascal MARTIN-GOUSSET, directeur général ;
- M. Akim TAÏROU, directeur général adjoint « Contrôle et suites de l'ANCOLS ».

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

- M. Grégoire FRÈREJACQUES, directeur général adjoint ;
- M. Marin LAGANE, chef du pôle Communication, coordination et relations institutionnelles.

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

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

Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)

- M. Marc VILLAND, vice-président de la FPI France, président de la FPI Île-de-France ;
- M. Alexis ROQUE, délégué général de la FPI ;
- Mme Anne PEYRICOT, directrice de cabinet et des relations institutionnelles de la FPI.

Fondation Abbé-Pierre

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études ;
- M. Patrice LANCO, bénévole.

NEXEM

- M. Alain RAOUL, président ;
- Mme Marie ABOUSSA, directrice du pôle « Gestion des organisations » ;
- Mme Aurélie SABATIER, chargée des relations institutionnelles.