

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 6a

Cohésion des territoires - Logement et ville

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

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	7
A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » CONSOMME PLUS DE 2 MILLIARDS D'EUROS DE PLUS QUE PRÉVU, PRINCIPALEMENT À CAUSE DU SURCÔÛ DES AIDES AU LOGEMENT	7
B. LA DIMINUTION DE CRÉDITS PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES NE S'EST PAS RÉALISÉE	10
C. LES DÉPENSES FISCALES SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ.....	11
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	14
A. LE PROGRAMME 177 : LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT EST MISE À L'ÉPREUVE PAR LA CRISE SANITAIRE	14
1. <i>La crise sanitaire a accentué les limites de la politique d'hébergement.....</i>	16
2. <i>La politique d'hébergement n'atteint pas les objectifs fixés.....</i>	18
B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UN NOUVEAU RETARD DANS LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT S'AJOUTE AUX EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE	21
1. <i>Le coût des aides personnelles au logement a diminué de manière significative depuis 2017.....</i>	23
2. <i>La réforme du mode de calcul des APL, encore une fois repoussée, rencontre des difficultés même après sa mise en œuvre.....</i>	25
3. <i>Les aides au logement constituent un engagement significatif pesant sur les comptes de l'État.....</i>	27
C. LE PROGRAMME 135 : LA CHUTE DES AGRÉMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2020 REFLÈTE LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION	27
1. <i>Le programme 135 relève d'une gestion atypique qui donne une place majoritaire aux dépenses fiscales et aux fonds de concours.....</i>	29
2. <i>La réduction de loyer de solidarité (RLS) produit un effet négatif sur le secteur du logement social</i>	31
3. <i>Les agréments de logements sociaux diminuent fortement en 2020</i>	33
4. <i>L'Agence nationale de l'habitat fait face au défi de sa montée en puissance</i>	34
D. LE PROGRAMME 147 : LA SUR-CONSOMMATION DES CRÉDITS EST LIÉE À LA CRISE SANITAIRE, TANDIS QUE L'ÉTAT N'ACCROÎT TOUJOURS PAS SA PARTICIPATION AU NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN.....	36
1. <i>Les indicateurs de performance confirment l'écart entre les quartiers de la politique de la ville et les autres territoires</i>	38
2. <i>Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) commence à consommer ses financements, malgré une contribution très faible de l'État</i>	39

TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
• AUDITION DE MME EMMANUELLE WARGON, MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, CHARGÉE DU LOGEMENT (19 MAI 2021)	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **La crise sanitaire a mis sous forte tension le secteur de l'hébergement**, nécessitant une ouverture de crédits de 450 millions d'euros sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».
2. Cette ouverture de crédits est toutefois liée également au **décalage entre la budgétisation initiale et les besoins**, constaté chaque année et qui devrait être résorbé par un rebasage des crédits incluant des modalités pérennes d'adaptation des crédits à l'évolution des besoins.
3. **La politique d'hébergement**, malgré l'importance des crédits qui lui sont consacrés, **n'atteint pas ses objectifs de réinsertion** des personnes sans abri.
4. Le programme 109 « **Aide à l'accès au logement** » a nécessité une ouverture de crédits encore plus importante de 1,9 milliard d'euros, due au **surcroît de dépenses lié à la crise sanitaire**, mais aussi aux **nouveaux reports de la réforme du calcul des aides**, dus aussi bien à des raisons techniques qu'à la crise sanitaire elle-même.
5. Malgré ces reports, la **mise en œuvre en 2021** de la réforme se traduit par **d'importants dysfonctionnements et retards de versement**.
6. La sous-exécution des crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » reflète la **chute des agréments de logements sociaux** et, plus largement, les **difficultés du secteur du logement et de la construction**.
7. Les **effets négatifs de la réduction de loyer de solidarité (RLS)** sur la situation des bailleurs sociaux et sur leurs décisions d'investissement ou de maintenance apparaissent de plus en plus clairement, et appellent à l'établissement d'un dialogue avec les parties prenantes en vue du rendez-vous prévu en 2022.
8. **La politique de la ville**, portée par le programme 147, **ne parvient pas à réduire significativement les écarts de revenus** entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les agglomérations dont ils font partie.
9. **Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) commence à produire ses premiers effets**, malgré le faible engagement budgétaire de l'État.

I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Cohésion des territoires » est composée de six programmes :

- le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** met en œuvre la politique d'hébergement et de veille sociale ;

- le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** porte principalement les crédits des aides personnelles au logement ;

- le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** finance les aides à la pierre et d'autres actions relatives au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement ;

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** comprend le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance une partie des contrats de plan État-régions ainsi que divers dispositifs, dont les maisons France Service ;

- le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** porte sept actions régionales ou interrégionales dont deux, les actions 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane » et 11 « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire », ont été ajoutées en 2020 ;

- le **programme 147 « Politique de la ville »** porte les moyens de l'État consacrés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » CONSOMME PLUS DE 2 MILLIARDS D'EUROS DE PLUS QUE PRÉVU, PRINCIPALEMENT À CAUSE DU SURCÔÛT DES AIDES AU LOGEMENT

Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2020 à 17,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 17,7 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une **augmentation de 0,3 milliard d'euros, soit 1,3 %, en autorisations d'engagement, et de 0,1 milliard d'euros, soit 0,8 %, en crédits de paiement** par rapport à 2019.

Cette **augmentation** contraste avec la nette **diminution prévue en loi de finances initiale**, soit des crédits en baisse de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2019			2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
109 - Aide à l'accès au logement	AE	13 442,6	14 069,5	+ 4,7 %	12 038,9	13 893,5	+ 1 854,6	+ 15,4 %	- 176,1	- 1,3 %
	CP	13 442,6	14 069,5	+ 4,7 %	12 038,9	13 893,5	+ 1 854,6	+ 15,4 %	- 176,1	- 1,3 %
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	216,1	182,4	- 15,6 %	223,1	225,2	+ 2,1	+ 1,0 %	+ 42,8	+ 23,5 %
	CP	257,6	229,3	- 11,0 %	259,1	266,6	+ 7,5	+ 2,9 %	+ 37,3	+ 16,3 %
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	744,3	688,1	- 7,6 %	814,4	592,6	- 221,8	- 27,2 %	- 95,5	- 13,9 %
	CP	734,3	644,7	- 12,2 %	816,0	510,1	- 305,9	- 37,5 %	- 134,5	- 20,9 %
147 - Politique de la ville	AE	669,3	471,6	- 29,5 %	469,7	563,5	+ 93,8	+ 20,0 %	+ 91,9	+ 19,5 %
	CP	509,3	473,3	- 7,1 %	494,7	565,1	+ 70,3	+ 14,2 %	+ 91,7	+ 19,4 %
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	55,6	38,5	- 30,7 %	65,4	83,7	+ 18,3	+ 28,0 %	+ 45,2	+ 117,2 %
	CP	45,7	47,4	+ 3,8 %	58,6	55,5	- 3,1	- 5,3 %	+ 8,0	+ 17,0 %
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	1 873,1	2 091,7	+ 11,7 %	1 965,4	2 411,9	+ 446,4	+ 22,7 %	+ 320,2	+ 15,3 %
	CP	1 891,2	2 115,7	+ 11,9 %	1 991,2	2 434,0	+ 442,7	+ 22,2 %	+ 318,2	+ 15,0 %
Total mission	AE	17 000,9	17 541,8	+ 3,2 %	15 576,9	17 770,3	+ 2 193,5	+ 14,1 %	+ 228,6	+ 1,3 %
	CP	16 880,5	17 580,0	+ 4,1 %	15 658,5	17 724,7	+ 2 066,1	+ 13,2 %	+ 144,7	+ 0,8 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

La mission connaît ainsi une **sur-exécution**, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020, de 2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement, largement imputable aux **surcoûts des aides au logement**.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » contient en effet 78,4 % des crédits de paiement consommés sur la mission, contre 13,4 % pour le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 7,9 % pour l'ensemble des quatre autres programmes.

La très grande majorité des crédits de la mission correspondent donc soit à des dépenses de guichet (programme 109), soit à des dépenses largement déterminées par l'évolution de la situation économique et sociale (programme 177) et donc difficilement pilotables.

Les programmes de la mission « Cohésion des territoires »

(surfaces proportionnelles au montant des crédits de paiement exécutés en 2020)



UTAH : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
AT : 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » - T : 162 « Interventions territoriales de l'État »

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de règlement

En outre, en raison du remplacement du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), dont les dépenses de personnel relevaient du programme 362 pour près de 20 millions d'euros par an, par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) financée par le biais d'une subvention pour charges de service public, la mission comporte très peu de dépenses de personnel. Le montant des crédits de paiement de titre 2 exécuté en 2020 est de 1,7 million d'euros, exclusivement imputés sur le programme 147 « Politique de la ville » au titre de la masse salariale des délégués du préfet.

Comme chaque année, le programme 135 est celui qui a été le plus concerné par les **mouvements de crédits en cours d'année**, hors lois de finances rectificatives, en raison d'une part du financement par fonds de concours des projets relevant du fonds national d'aide à la pierre (FNAP, voir *infra*), et d'autre part de la nature pluriannuelle des projets qui a pour effet un report élevé de crédits d'année en année.

L'année 2020 a toutefois été marquée par l'adoption de **quatre lois de finances rectificatives**, qui se sont traduites par l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de **2,4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, principalement sur les programmes 109 et 177, en raison d'une part d'un nouveau report de la mise en œuvre de l'adaptation en temps réel du niveau des aides au logement et d'autre part de l'augmentation considérable des besoins en hébergement.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2020

(en millions d'euros)

		Ouverts LFI (hors FDC et ADP)	Ouverts / annulés après la LFI				Total crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits annulés en loi de règlement	Crédits reportés à 2021
			Reports de la gestion précédente	Mouvements réglementaires	FDC et ADP	LFR				
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	1 965,4	1,7	+ 0,2		449,9	2 417,2	2 411,9	1,6	3,7
	CP	1 991,2	2,3	+ 0,2		449,2	2 443,0	2 434,0	0,0	9,0
109 - Aide à l'accès au logement	AE	12 038,9				1 854,7	13 893,6	13 893,5	0,1	0,0
	CP	12 038,9				1 854,7	13 893,6	13 893,5	0,1	0,0
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	344,9	85,9	- 84,4	651,2	- 9,0	988,5	592,6	280,3	115,7
	CP	346,5	250,8	- 84,4	413,6	- 19,1	907,3	510,1	0,3	397,0
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	208,1	8,0	+ 17,3	9,3	0,0	242,7	225,2	15,4	2,1
	CP	244,1	8,6	+ 17,3	9,3	0,0	279,4	266,6	3,6	9,2
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	45,4	28,2	+ 3,6	34,9	- 1,4	110,7	83,7	0,7	26,4
	CP	38,6	12,3	+ 3,3	13,9	- 1,4	66,6	55,5	0,2	11,0
147 - Politique de la ville	AE	469,4	27,3	- 15,5	0,4	86,4	567,9	563,5	1,7	2,7
	CP	494,4	5,8	- 15,5	0,4	85,4	570,4	565,1	0,2	5,2
Total mission	AE	15 072,0	151,2	- 78,9	695,7	2 380,6	18 220,6	17 770,3	299,8	150,5
	CP	15 153,6	279,9	- 79,2	437,1	2 368,9	18 160,3	17 724,7	4,3	431,3

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances et l'annexe 1 au projet de loi de règlement pour 2020. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produit

B. LA DIMINUTION DE CRÉDITS PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES NE S'EST PAS RÉALISÉE

La loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 a prévu une diminution progressive des crédits consommés par la mission « Cohésion des territoires ».

Plafonds de crédits de la mission « Cohésion des territoires » prévus par la LPFP 2018-2022

(en milliards d'euros courants)

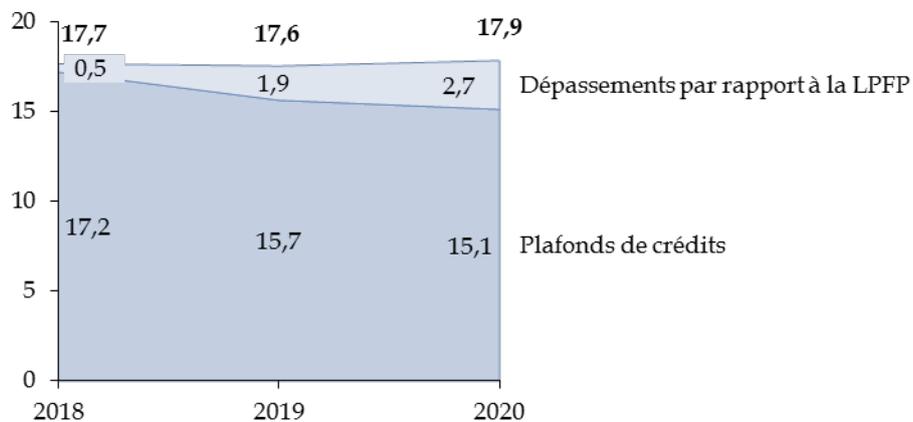
	2018	2019	2020
Plafonds de crédits LPFP	17,22	15,65	15,14

Source : commission des finances, à partir de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

Cette diminution ne s'est pas vérifiée, les crédits étant dans l'ensemble stables, une fois corrigés de l'écart d'inflation entre les hypothèses de la LPFP et l'inflation constatée. **Le montant des crédits consommés en 2020 est ainsi supérieur de 2,7 milliards d'euros environ, à périmètre constant, au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques.**

Dépassements de crédits par rapport aux plafonds de la loi de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et des lois de règlement. Crédits consommés corrigés d'un effet de périmètre sur le programme 177 en 2019 et de la différence entre l'inflation prouvée en LPFP et l'inflation constatée

C. LES DÉPENSES FISCALES SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

D'après l'annexe 1 au présent projet de loi de règlement, **90 dépenses fiscales sont rattachées à la mission « Cohésion des territoires »**, pour un coût total estimé à **10,1 milliards d'euros** en 2020, contre 14,6 milliards d'euros en 2019.

Cette **diminution apparente** résulte toutefois de **l'absence ou du retard de chiffrage de nombreuses dépenses fiscales** : le coût des dépenses fiscales était ainsi estimé à 10,6 milliards d'euros seulement dans le même document, annexé au projet de loi de règlement pour 2019.

Ainsi, sur les 90 dépenses fiscales rattachées à la mission, 53 seulement font l'objet d'un chiffrage pour l'année 2020. 12 sont marquées comme négligeables en raison d'un coût inférieur à 500 000 euros et surtout 25 ne font l'objet d'aucun chiffrage.

Trois des cinq principales dépenses fiscales de la mission ne sont pas, ou pas encore chiffrées dans les documents budgétaires au titre de l'année 2020 :

- la déduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de réparations et d'amélioration (n° 130201, rattachée au programme 135), d'un montant de 1,7 milliard d'euros en 2019 ;

- le taux de TVA de 5,5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville (n° 730216, rattachée au programme 147), d'un montant de 1,2 milliard d'euros en 2019 ;

- le taux de TVA de 5,5 % ou de 10 % applicable aux logements sociaux (n° 730210, rattachée au programme 135), d'un montant de 1,2 milliard d'euros également en 2019.

Le rapporteur spécial en charge des crédits du logement et de l'urbanisme regrette une nouvelle fois le manque de fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales.

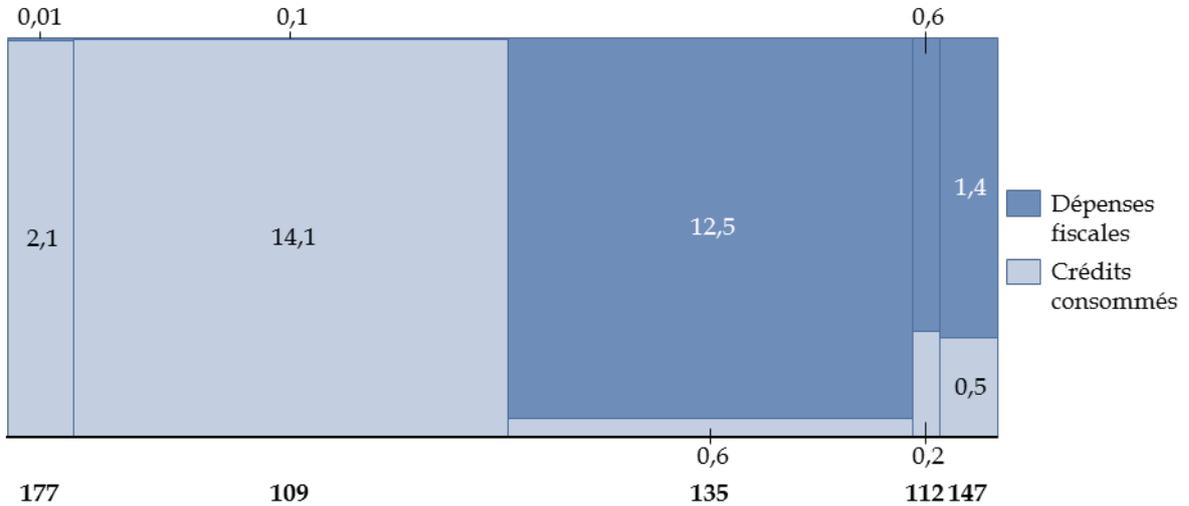
Si l'on considère les **données 2019**, plus fiables que les données 2020 même si de nombreuses dépenses fiscales ne sont toujours pas chiffrées, les dépenses fiscales sont égales à 83,3 % du montant des crédits exécutés, ce qui signifie que **l'action du Gouvernement**, pour les politiques publiques portées par la mission « Cohésion des territoires », **passé presque autant par l'outil de la dépense fiscale que par celui de la subvention.**

Elles sont concentrées presque entièrement sur les programmes 135 (85,3 % des dépenses fiscales de la mission en montant), 147 (9,7 %) et 112 (4,3 %). Elles représentent ainsi **près de vingt fois le montant des crédits budgétaires du programme 135**, programme par ailleurs caractérisé par le très fort poids des fonds de concours (voir *infra*).

Ainsi, alors que les dépenses fiscales se traduisent en fin de compte par le même impact négatif sur le solde budgétaire que les dépenses budgétaires, **il est possible de dessiner deux cartographies très différentes de la mission « Cohésion des territoires »** : si l'on prend en compte les dépenses fiscales, ce sont les programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 147 « Politique de la ville » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui prédominent, et non les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Dépenses budgétaires et dépenses fiscales sur les programmes de la mission « Cohésion des territoires » en 2019

(en milliards d'euros)



Lecture : en 2020, le programme 135 a consommé des crédits de paiements à hauteur de 0,6 milliard d'euros et des dépenses fiscales d'un montant de 12,5 milliards d'euros ont été rattachées à ce programme.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Le programme 162 n'est pas représenté en raison du faible niveau de ses dépenses

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les **programmes** suivis par le rapporteur spécial en charge des crédits relatifs au logement et à l'urbanisme sont 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 ».

A. LE PROGRAMME 177 : LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT EST MISE À L'ÉPREUVE PAR LA CRISE SANITAIRE

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

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » (2,3 % des crédits de paiement) finance des prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap et des actions d'accès aux droits, d'information, d'aide à l'insertion ou de prévention de l'exclusion, en particulier en direction des gens du voyage.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » (97,3 % des crédits de paiement) comprend notamment les politiques de veille sociale, d'hébergement d'urgence et de logement adapté.

L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » (0,5 % des crédits de paiement) finance des actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI), ainsi qu'un soutien aux fédérations locales des centres sociaux.

Les **crédits consommés** en 2020 sont de **2,4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, **en hausse de plus 22 %** par rapport à la prévision en loi de finances initiale et de 15 % par rapport aux crédits consommés en 2019.

Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

		2019	2020			Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
11 – Prévention de l'exclusion	AE	100,2	50,4	50,4	54,9	+ 4,5	+ 9,0 %	- 45,3	- 45,2 %
	CP	100,2	50,4	50,4	54,9	+ 4,5	+ 9,0 %	- 45,3	- 45,2 %
12 – Hébergement et logement adapté	AE	1 980,1	1 905,9	1 905,9	2 345,1	+ 439,2	+ 23,0 %	+ 365,1	+ 18,4 %
	CP	2 004,2	1 931,7	1 931,7	2 367,7	+ 436,0	+ 22,6 %	+ 363,5	+ 18,1 %
14 – Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	11,5	9,1	9,1	11,8	+ 2,7	+ 29,4 %	+ 0,4	+ 3,1 %
	CP	11,4	9,1	9,1	11,4	+ 2,2	+ 24,6 %	+ 0,0	+ 0,2 %
Total programme	AE	2 091,7	1 965,4	1 965,4	2 411,9	+ 446,4	+ 22,7 %	+ 320,2	+ 15,3 %
	CP	2 115,7	1 991,2	1 991,2	2 434,0	+ 442,7	+ 22,2 %	+ 318,2	+ 15,0 %

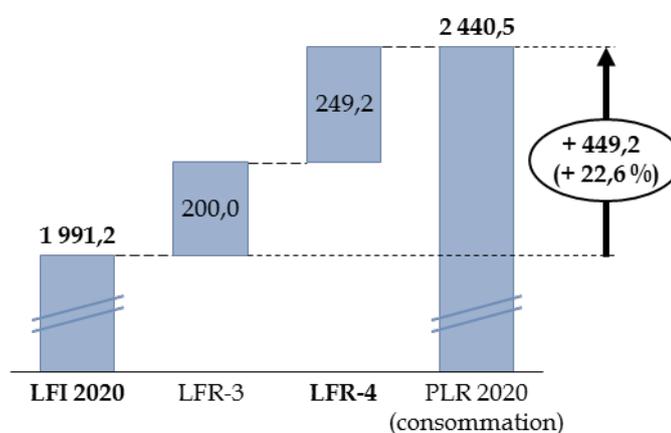
LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

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

Le programme a fait l'objet d'importantes ouvertures de crédits en cours d'année : **200 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 et **249,9 millions d'euros** par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020. Ces ouvertures de crédit expliquent la quasi-intégralité de la sur-exécution, dans la mesure où le programme 177 reçoit très peu de reports de crédits, de mouvements réglementaires et de fonds de concours.

Évolution des crédits en cours d'exercice

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

1. La crise sanitaire a accentué les limites de la politique d'hébergement

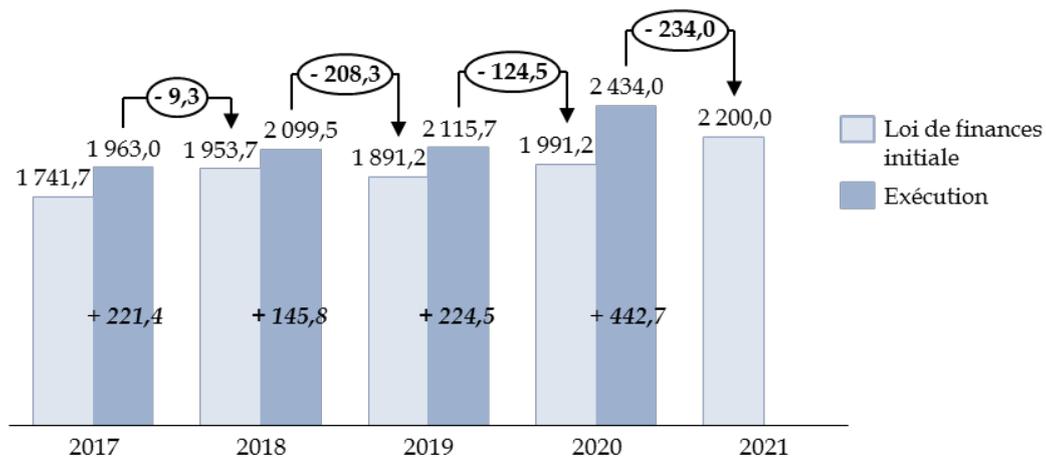
La crise sanitaire a exercé une **forte tension sur la politique d'hébergement** avec l'ouverture de 40 000 places supplémentaires, portant le parc d'hébergement à environ 200 000 places. Elle explique l'augmentation considérable des crédits du programme 177 en 2020.

Le rapporteur spécial a consacré récemment un travail de contrôle budgétaire à cette politique, dans lequel il analyse en détail l'exécution budgétaire du programme 177 en 2020¹.

Il a souligné en particulier les **limites du rebasage des crédits effectué en 2018** : année après année, les crédits ouverts en loi de finances initiale sont systématiquement inférieurs à ceux consommés l'année précédente, ce qui n'est justifié par aucune diminution prévisionnelle des besoins. **Un exercice identique et instaurant des modalités plus pérennes d'adaptation des crédits aux besoins devra être conduit rapidement.**

Prévision et exécution du programme 177

(en millions d'euros)



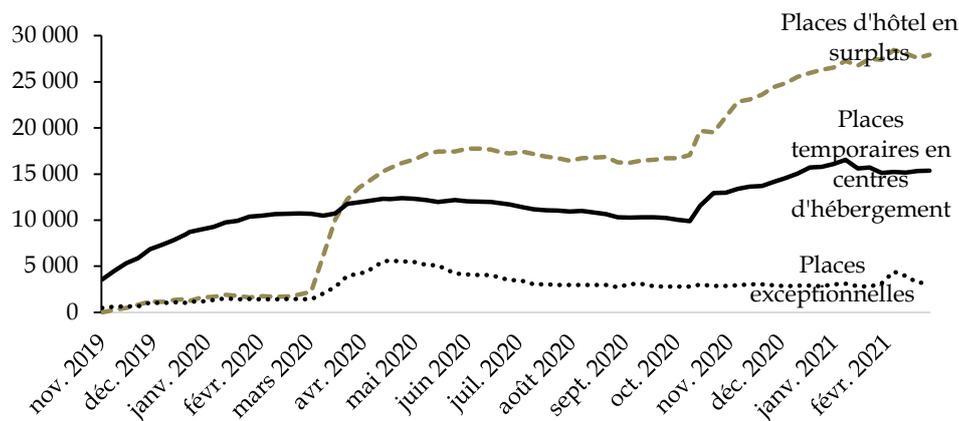
Lecture : la consommation de crédits en 2019 (soit 2 115,7 millions d'euros) a dépassé de 224,5 millions d'euros la budgétisation initiale (soit 1 891,2 millions d'euros), qui a été elle-même inférieure de 208,3 millions d'euros à la consommation de crédits en 2018 (soit 2 099,5 millions d'euros).

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ [Rapport d'information n° 632 \(2020-2021\)](#) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 mai 2021.

En 2020, l'ensemble des acteurs se sont mobilisés afin de mettre à l'abri les personnes à la rue. L'augmentation du parc d'hébergement s'est faite principalement par le recours massif à l'hébergement dans des établissements hôteliers, dont l'activité était par ailleurs interrompue ou réduite.

Évolution du parc hôtelier et du parc temporaire d'hébergement
(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir de données DGCS

Les principales recommandations du rapporteur spécial sur la politique d'hébergement d'urgence

Recommandation n° 1 : Supprimer la réserve de précaution pour le programme 177, ou la fixer au même taux que pour les dépenses de guichet.

Recommandation n° 2 : Compte tenu du prévisible manque de crédits en 2021, prévoir l'ouverture de crédits supplémentaires pour l'hébergement dans une loi de finances rectificative avant l'été.

Recommandation n° 3 : Verser les crédits aux associations et organismes gestionnaires de centres d'hébergement dès le premier semestre afin de leur offrir une visibilité sur leur financement.

Recommandation n° 4 : Établir le budget de l'hébergement sur des bases plus réalistes par la conduite d'un nouvel exercice de rebasage des crédits, qui devrait inclure des règles d'évolution des coûts pour les années suivantes.

Recommandation n° 5 : Afin de mettre à jour les connaissances sur les personnes sans abri, conduire le plus rapidement possible une nouvelle enquête « Sans domicile » de l'INSEE.

Recommandation n° 6 : Étudier les conditions de mise en place d'un service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) unique au niveau de la Métropole du Grand Paris.

Recommandation n° 7 : Résoudre le plus rapidement possible les dysfonctionnements du système d'information des SIAO et doter l'administration de réelles capacités de pilotage des projets informatiques.

Recommandation n° 8 : Poursuivre et achever le processus d'élaboration et de signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Recommandation n° 9 : Dans le prolongement de la crise sanitaire, poursuivre le rapprochement entre les acteurs de l'hébergement et ceux du sanitaire et du social afin de mieux traiter l'ensemble des problématiques des personnes sans abri. Prendre en compte notamment les spécificités des personnes sans abri dans la politique de vaccination contre le Covid.

Recommandation n° 10 : Mieux identifier le partage des responsabilités entre les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 303 « Immigration, asile et intégration » et dresser un bilan précis des dépenses supportées par un programme alors qu'elles auraient dû relever de l'autre, notamment pendant la crise sanitaire.

Source : rapport d'information n° 632 (2020-2021) de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 mai 2021

Le rapporteur spécial se réjouit que sa recommandation n° 2, appelant à une **ouverture de crédits sur le programme 177 dès la mi-2021**, et non comme habituellement en fin d'année, soit au moins partiellement satisfaite par le premier projet de loi de finances rectificative déposé le 2 juin 2021. Cette ouverture de 700 millions d'euros de crédits réduira les difficultés de gestion pour les associations et organismes en charge des structures d'hébergement, qui pourront recevoir les crédits plus tôt dans l'année.

Elle pourrait toutefois se révéler insuffisante, malgré son caractère inédit en volume, dans la mesure où la sous-budgétisation en début d'année 2021, avant l'annonce par le Gouvernement du maintien des 40 000 places supplémentaires d'hébergement jusqu'à la fin de l'année, était estimée par le contrôleur budgétaire comptable et ministériel (CBCM) à un montant compris entre 712 et 937 millions d'euros.

2. La politique d'hébergement n'atteint pas les objectifs fixés

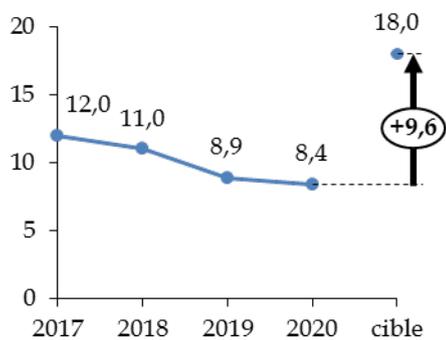
Les indicateurs de performance associés au programme 177 témoignent de **la difficulté de la politique d'hébergement à atteindre ses objectifs**.

Ces indicateurs font systématiquement l'objet, en loi de finances initiale, de cibles ambitieuses mais manifestement peu réalistes au regard des résultats des années précédentes et des moyens mis en œuvre.

L'évolution à la baisse du nombre de personnes sortant de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui trouvent un logement adapté ou autonome témoigne de la **difficulté des personnes à sortir du système de l'hébergement**, qui se caractérise par des allers-retours entre les différentes formes d'accueil ou avec la rue. La crise sanitaire a accentué la difficulté en 2020 en réduisant les possibilités d'accès au logement.

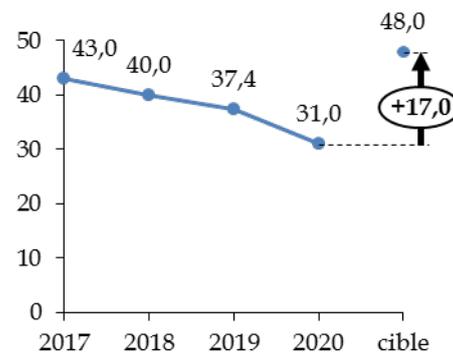
Part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement adapté

(en pourcentage)



Part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement autonome

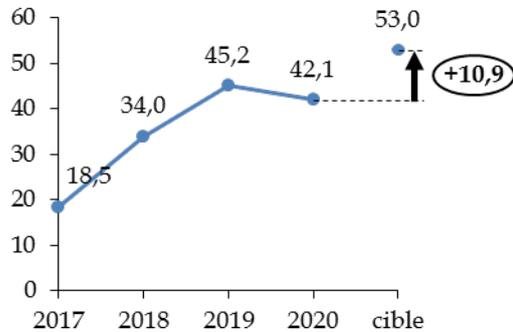
(en pourcentage)



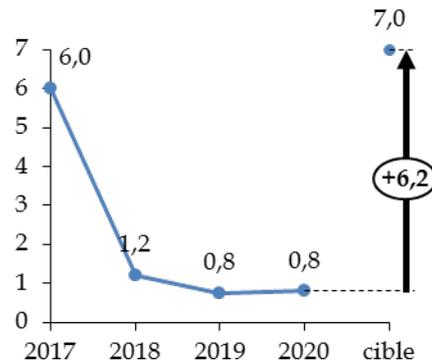
Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance pour 2019 et 2020

En revanche, le **taux de réponses positives des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandes d'hébergement** a augmenté au cours des dernières années, passant de 18,5 % en 2017 à 45,2 % en 2019. Comme le souligne le rapport annuel de performances, **la diminution de ce taux en 2020** ne doit pas être imputée à un relâchement de l'effort des SIAO, mais à **l'impact en fin d'année de la refonte de leur système d'information**, qui a connu d'importants dysfonctionnements décrits par le rapporteur spécial dans son rapport précité de contrôle budgétaire sur la politique d'hébergement d'urgence.

**Taux de réponses positives du SIAO
aux demandeurs d'hébergement**
(en pourcentage)



**Taux de réponses positives du SIAO
aux demandes de logement adapté¹**
(en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance pour 2019 et 2020

Le taux de réponses positives à des demandes de logement adapté demeure toujours aussi bas, reflétant une **vraie difficulté de ces organismes à orienter vers un logement pérenne** et non un hébergement d'urgence.

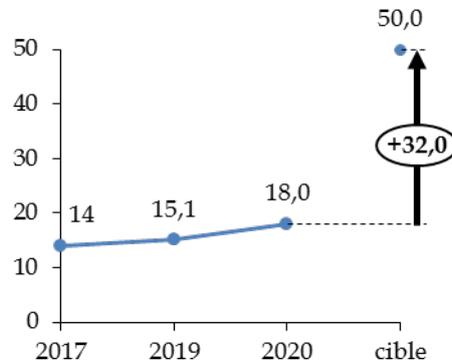
Enfin, **le processus de contractualisation entre les opérateurs locaux et l'État progresse très lentement**. L'objectif de couverture de 100 % des CHRS par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) d'ici au 1^{er} janvier 2023, fixé par la loi ELAN², paraît de plus en plus difficile à atteindre alors que 18 % seulement des opérateurs du secteur « Accueil, hébergement, insertion » (AHI) gestionnaires d'au moins un centre, représentant 35,4 % des crédits, avaient signé un CPOM au 31 décembre 2020.

¹ La valeur relativement élevée en 2017 de l'indicateur « Taux de réponses positives du SIAO aux demandes de logement adapté » est celle indiquée dans les rapports annuels de performance 2018 et 2019. Le rapport annuel de performance 2017 attribuait toutefois à cet indicateur une valeur de 0,6 % seulement, ce qui fait porter un doute sur sa fiabilité.

² [Article L. 313-11-2 du code de l'action sociale et des familles](#), créé par l'article 125 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Taux de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés entre les opérateurs locaux et l'État

(en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance pour 2019 et 2020. Donnée non renseignée en 2018

Le rapporteur spécial rappelle l'importance pour les opérateurs de bénéficier d'une vision stabilisée de leurs ressources, la contractualisation offrant également des garanties de maîtrise des coûts comme de la qualité des prestations, et encourage à la poursuite et à l'achèvement du processus d'élaboration et de signature des CPOM.

B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UN NOUVEAU RETARD DANS LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT S'AJOUTE AUX EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à titre principal les crédits destinés au financement des **aides personnelles au logement** (APL). Ses dépenses en 2020 sont de **12,5 milliards d'euros**, soit 78,4 % des crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires ».

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), qui compense lui-même le montant des aides versées aux organismes de sécurité sociale. Il s'agit du **plus important dispositif de transfert au profit des ménages inscrit dans les comptes de l'État**, représentant 17,4 milliards d'euros en comptabilité générale sur un total de 58,2 milliards d'euros de transferts aux ménages¹.

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). Enfin

¹ Rapport sur le compte général de l'État en 2020, p. 100.

l'**action 03** « Sécurisation des risques locatifs » contribue au financement de la garantie des risques locatifs (GRL) pour les contrats en cours^{13(*)}.

Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		2019	2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Exécution	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Aides personnelles	AE	14 059,0	12 028,4	13 884,6	+ 1 856,2	+ 15,4 %	- 174,4	- 1,2 %
	CP	14 059,0	12 028,4	13 884,6	+ 1 856,2	+ 15,4 %	- 174,4	- 1,2 %
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	8,0	8,4	8,3	- 0,1	- 1,6 %	+ 0,3	+ 3,5 %
	CP	8,0	8,4	8,3	- 0,1	- 1,6 %	+ 0,3	+ 3,5 %
03 - Sécurisation des risques locatifs	AE	2,6	2,1	0,6	- 1,5	- 70,1 %	- 2,0	- 75,9 %
	CP	2,6	2,1	0,6	- 1,5	- 70,1 %	- 2,0	- 75,9 %
Total programme	AE	14 069,5	12 038,9	13 893,5	+ 1 854,6	+ 15,4 %	- 176,1	- 1,3 %
	CP	14 069,5	12 038,9	13 893,5	+ 1 854,6	+ 15,4 %	- 176,1	- 1,3 %

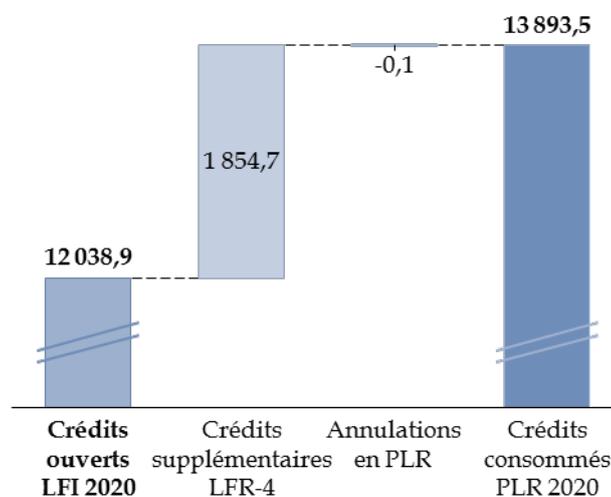
LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI est égale aux crédits votés, le programme 109 ne recevant ni fonds de concours, ni attribution de produits.

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

Les crédits consommés ont été en **forte sur-exécution de près de 1,9 milliard d'euros** par rapport à la prévision en loi de finances initiale. Il a donc été nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires à due concurrence en cours d'exercice, ce qui a été réalisé par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

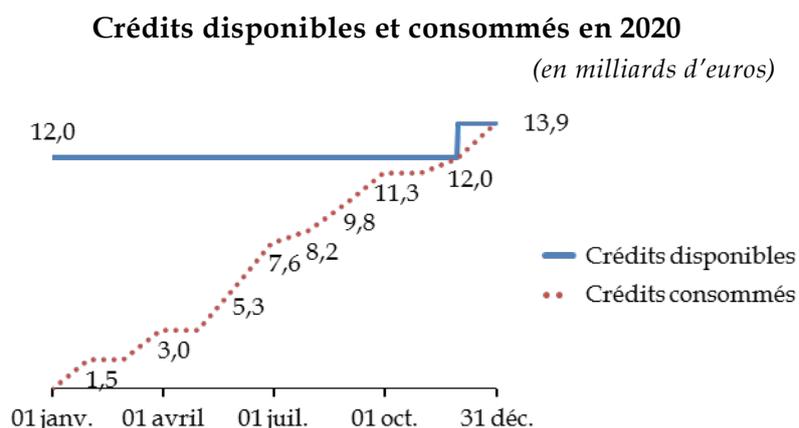
Évolution des crédits en cours d'exercice

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La nécessité d'une ouverture de crédits apparaît également dans la **courbe d'exécution des crédits du programme** : l'apport de crédits par le collectif budgétaire du 30 novembre était nécessaire pour permettre la reprise des versements au FNAL, et donc aux organismes de sécurité sociale chargés de l'attribution des aides.



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Le coût des aides personnelles au logement suit une tendance à la baisse depuis 2017.

En 2020, les dépenses du programme 109 n'ont toutefois diminué que de 176 millions d'euros en 2020 par rapport à 2019, contre une diminution de 2 030 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. C'est que la réforme tendant à adapter presque en temps réel le niveau des prestations aux évolutions des revenus des bénéficiaires a été une nouvelle fois repoussée en raison de la crise. Or sa mise en œuvre présente à présent des difficultés nombreuses.

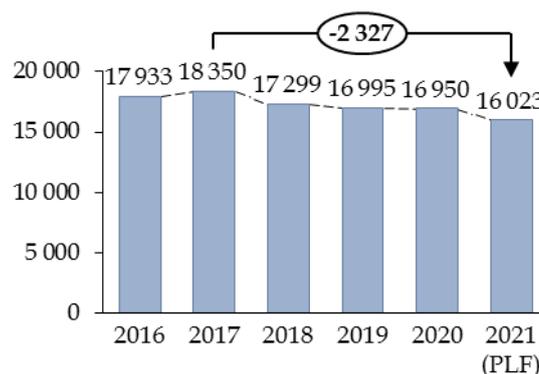
1. Le coût des aides personnelles au logement a diminué de manière significative depuis 2017

Les aides au logement sont versées par les administrations de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales et mutualité sociale agricole). Cette dépense est compensée par le fonds national d'aide au logement (FNAL). Le FNAL, dont les ressources ont été de 17,0 milliards d'euros en 2020, est alimenté principalement par les crédits de l'action 01 du programme 109, à hauteur de 13,9 milliards d'euros, mais aussi par des cotisations des employeurs à hauteur de 2,5 milliards d'euros ainsi que par une contribution exceptionnelle d'Action Logement pour 0,5 milliard d'euros et des ressources fiscales affectées.

Le montant des charges du FNAL est un indicateur du **coût total des aides personnelles au logement**.

Ces charges **diminuent progressivement depuis le point haut atteint en 2017**. En quatre ans, sur les hypothèses du projet de loi de finances pour 2021, la baisse serait de 2,3 milliards d'euros, soit 12,7 %.

Évolution du montant des charges du FNAL depuis 2016
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette diminution du coût des aides pour le FNAL, qui a un impact direct sur le budget de l'État, **ne pèse toutefois que partiellement sur les bénéficiaires finaux**. Il faut en effet distinguer deux types de mesures.

D'une part, des mesures de **régulation budgétaire** ont diminué les prestations sans compensation pour les allocataires. C'est le cas de la réduction de 5 euros des aides personnalisées au logement à l'été 2017, de la suppression des aides personnelles au logement servies pour l'accèsion à la propriété et du gel du montant des aides en 2018, ainsi que de la limitation à 0,3 % de l'indexation des aides en 2019 puis en 2020. L'impact de la sous-indexation a été estimé à 400 millions d'euros par an en 2020¹.

D'autre part, la diminution du coût des APL provient aussi de la mise en place de la **réduction de loyer de solidarité (RLS)**, qui consiste en une diminution du loyer dans les logements sociaux, accompagnée d'une réduction des aides au logement pour les locataires qui en bénéficient. Cette réduction des aides, qui est légèrement inférieure à la diminution du loyer, ne correspond donc pas à un impact négatif sur la situation des bénéficiaires.

Le montant des économies générées par la RLS a été de plus de 800 millions d'euros en 2018 et de près de 900 millions d'euros en 2019. La cible fixée pour les années 2020 à 2022 est de 1,3 milliard d'euros. En conséquence, la diminution du coût annuel des APL est neutre à hauteur de

¹ Évaluation préalable de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2019.

1,3 milliard d'euros environ pour les bénéficiaires. L'effet supplémentaire sur la seule année 2020 est d'environ 400 millions d'euros, ce qui contribue à éviter une hausse du coût des APL cette année-là, que la crise sanitaire aurait pu entraîner.

Une autre réforme qui, elle, a un effet net sur les ressources des bénéficiaires est celle du « **versement contemporain** » des **aides personnelles au logement**, c'est-à-dire de l'adaptation des aides au niveau des revenus du trimestre précédent et non, comme c'était le cas jusqu'en 2020, des revenus reçus au cours de l'année N-2. Cette réforme a toutefois connu des difficultés importantes, auxquelles même sa mise en œuvre n'a pas mis fin.

2. La réforme du mode de calcul des APL, encore une fois repoussée, rencontre des difficultés même après sa mise en œuvre

La **mise en œuvre de cette réforme**, à l'origine prévue pour mai 2019, a fait l'objet de **nombreux reports**, la plupart du temps pour des raisons techniques.

Le budget pour 2020 a ainsi été élaboré sur l'hypothèse d'une mise en œuvre de la réforme au mois de janvier 2020. Elle devait **réduire de 1,2 milliard d'euros le coût des APL** : la prise en compte des revenus contemporains permet en effet de réduire, voire de supprimer les aides pour les bénéficiaires qui ont vu leurs revenus croître, ce qui est notamment le cas de nombreux étudiants qui trouvent un premier emploi ; l'effet inverse, à savoir une augmentation des aides lorsque les revenus baissent, devait être moins important car les bénéficiaires avaient déjà la possibilité de demander une modulation à la hausse du montant des aides lorsque leurs revenus se réduisaient.

Or, **le 26 décembre 2019**, soit quelques jours avant la date prévue de mise en œuvre, **la réforme a été une nouvelle fois décalée au 1^{er} avril 2020**. Cette dernière date n'a pas non plus été respectée, cette fois en raison de la survenance de la crise sanitaire : le Gouvernement a décidé de la repousser au **1^{er} janvier 2021**.

En conséquence, **l'économie de 1,2 milliard d'euros prévue n'a pas été réalisée**. En outre, le produit de la contribution des employeurs au FNAL a été moins élevé que prévu et la crise a accru les dépenses d'aide au logement liées à la conjoncture économique et sociale.

Si la réforme a **finalement été mise en œuvre** en janvier 2021, elle a rencontré **de nombreuses difficultés**.

Des allocataires ont fait état de nombreux **retards** ou **créations d'indus** injustifiées. Des anomalies nombreuses et importantes, concernant les droits ou les mesures d'accompagnement, ont été constatées à la suite de

la mise en place d'un nouveau logiciel permettant de récupérer automatiquement les ressources des allocataires, lié au logiciel Cristal qui est chargé de la gestion des aides depuis les années 1990.

Ces anomalies pèsent également sur les agents des caisses d'allocations familiales, qui ne peuvent pas traiter les dossiers de demandes d'allocations au rythme normal et doivent faire face à des allocataires mécontents, alors que la complexité des règles de calcul ne permet généralement pas d'éviter l'utilisation du logiciel.

Le rapporteur spécial considère que ces anomalies sont inacceptables, s'agissant d'une réforme qui, loin d'être décidée en urgence, a fait l'objet d'une longue préparation et de multiples reports successifs, justifiés précisément par la volonté de garantir le bon fonctionnement technique de la réforme.

Il constate une nouvelle fois, comme pour la révision du système information des SIAO dans le cadre de l'hébergement d'urgence, **les difficultés de l'administration à mener à bien des projets informatiques.**

Le budget pour 2021 a de nouveau été construit sur l'hypothèse d'une diminution du coût des APL lié à la prise en compte des revenus contemporains, l'effet étant cette fois estimé à 750 millions d'euros environ. **Cette économie est très incertaine** : la période actuelle de crise économique pourrait réduire ou annuler ces économies, voire les transformer en coût net pour l'État du fait d'une adaptation du montant des prestations à la situation dégradée des ménages.

À cet égard, **la « contemporanéisation » des APL rend les prévisions plus difficiles**, car les charges du programme 109 lors d'un exercice dépendent désormais des revenus perçus lors du même exercice, qui ne sont pas encore connus au moment de la loi de finances initiale.

À plus long terme, enfin, **l'équilibre du FNAL n'est pas encore défini**. La Cour des comptes note que, selon les projections de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les ressources prévues n'équilibreront plus les charges à partir de 2022¹.

Le rapporteur spécial craint que, une nouvelle fois, le Gouvernement n'ait recours à une contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), c'est-à-dire aux ressources d'Action Logement. C'est en effet à cet organisme qu'il a été demandé de contribuer à équilibrer le budget du FNAL en 2020 (500 millions d'euros) et en 2021 (1 000 millions d'euros), alors que le programme 109 devrait remplir ce rôle de subvention d'équilibre.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Cohésion des territoires », p. 49.

3. Les aides au logement constituent un engagement significatif pesant sur les comptes de l'État

Les aides personnelles au logement constituent une aide de guichet, qui à ce titre ne fait pas l'objet d'une mise en réserve d'une fraction des crédits en début d'exercice.

Elles constituent donc un **engagement de l'État qui**, au-delà du coût budgétaire mesuré en loi de finances, **est évalué en comptabilité générale à un montant de 77,0 milliards d'euros**¹. Cette estimation se fonde sur les données des caisses d'allocations familiales, en fonction d'estimations portant sur la probabilité d'évolution des droits des allocataires en fonction, notamment, des fluctuations de leur niveau de revenu.

Il s'agit d'un **engagement hors bilan**, certes très inférieur en montant à celui lié aux pensions des fonctionnaires (2 619 milliards d'euros), mais qui figure parmi les plus importants de l'État dans sa mission de régulateur économique et social.

Cet engagement, qui était resté stable entre 2018 et 2019, est en **augmentation de 3,7 milliards d'euros** en 2020, en raison :

- de **l'augmentation du nombre des bénéficiaires** et des **prestations totales mensuelles**, surtout pour ce qui concerne l'allocation de logement à caractère social (ALS), dont le nombre de bénéficiaires augmente de 209 000 et le total des prestations mensuelles de 52 millions d'euros ;

- mais aussi d'un **changement d'OAT indexé de référence**, qui passe de - 0,98 % en 2019 à - 1,40 % en 2020, ce qui accroît le montant total actualisé de l'engagement. **Le contexte de taux très bas**, s'il allège à court terme la charge d'intérêts pesant sur le budget annuel, **accroît la valorisation des engagements de long terme de l'État** en augmentant la valeur actualisée des dépenses futures.

C. LE PROGRAMME 135 : LA CHUTE DES AGRÉMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2020 REFLÈTE LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION

Le **programme 135** porte des crédits consacrés à des **actions liées à la construction et l'habitat**, c'est-à-dire principalement aux aides à la pierre.

L'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte des crédits budgétaires destinés à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage mais accueille surtout, en exécution, des **fonds de concours** reversés au **fonds national des aides à la pierre** (FNAP). Ses crédits consommés sont ainsi de 285,2 millions d'euros, en très forte

¹ Rapport sur le compte général de l'État, p. 154 et suivantes.

diminution toutefois par rapport aux 481 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (voir *infra*).

L'action 04 « **Réglementation, politique technique et qualité de la construction** » porte 23,6 % des crédits de paiement consommés en 2020 sur le programme 135, correspondant principalement aux crédits budgétaires destinés à l'**Agence nationale de l'habitat** (ANAH) pour la rénovation thermique des logements privés à hauteur de 85 millions d'euros, contre 170 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (voir *infra*). **Les dépenses liées 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) **sont de 26,8 millions d'euros seulement**, contre 40,5 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, en raison de la crise sanitaire, **ce qui réduit d'autant les ressources du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement** (FNAVDL).

S'agissant des autres actions, qui représentent 20,5 % des crédits de paiement consommés en 2020, l'action 02 « **Soutien à l'accession à la propriété** » comprend des **commissions de gestion** versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS), car cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extrabudgétaires. 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'ANAH. L'action 05 « **Soutien** » regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la formation des personnels. Enfin l'action 07 « **Urbanisme et aménagement** » finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement.

Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		2019	2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019		
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Construction locative et amélioration du parc	AE	408,9	17,0	484,0	374,4	- 109,6	- 22,6 %	- 34,5	- 8,4 %
	CP	391,8	14,0	481,0	285,2	- 195,8	- 40,7 %	- 106,5	- 27,2 %
02 - Soutien à l'accèsion à la propriété	AE	3,9	4,0	4,0	4,1	+ 0,1	+ 2,4 %	+ 0,3	+ 7,0 %
	CP	3,9	4,0	4,0	4,1	+ 0,1	+ 2,4 %	+ 0,3	+ 7,0 %
03 - Lutte contre l'habitat indigne	AE	11,7	15,5	15,5	9,0	- 6,5	- 42,1 %	- 2,7	- 23,4 %
	CP	11,7	20,5	20,5	9,0	- 11,5	- 56,1 %	- 2,7	- 23,1 %
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	153,0	227,6	227,6	120,6	- 107,0	- 47,0 %	- 32,4	- 21,2 %
	CP	153,4	227,6	227,6	120,1	- 107,4	- 47,2 %	- 33,3	- 21,7 %
05 - Soutien	AE	32,3	21,7	24,2	35,3	+ 11,1	+ 46,1 %	+ 3,0	+ 9,3 %
	CP	26,0	21,9	24,4	32,9	+ 8,5	+ 35,1 %	+ 6,9	+ 26,5 %
07 - Urbanisme et aménagement	AE	78,2	59,1	59,2	49,2	- 10,0	- 16,9 %	- 29,1	- 37,2 %
	CP	57,9	58,5	58,6	58,7	+ 0,1	+ 0,2 %	+ 0,8	+ 1,3 %
Total programme	AE	688,1	344,9	814,4	592,6	- 221,8	- 27,2 %	- 95,5	- 13,9 %
	CP	644,7	346,5	816,0	510,1	- 305,9	- 37,5 %	- 134,5	- 20,9 %

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

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

1. Le programme 135 relève d'une gestion atypique qui donne une place majoritaire aux dépenses fiscales et aux fonds de concours

Les crédits de paiement consommés, tels qu'indiqués en loi de règlement, incluent, pour une part majoritaire, des montants versés par des tiers sous forme de fonds de concours. L'essentiel de l'action de l'État passe en réalité par des dépenses fiscales qui représentent près de 20 fois les crédits budgétaires (voir *supra*, présentation des dépenses fiscales de la mission) ou par l'affectation de taxes à des opérateurs et non par les crédits budgétaires proprement dit.

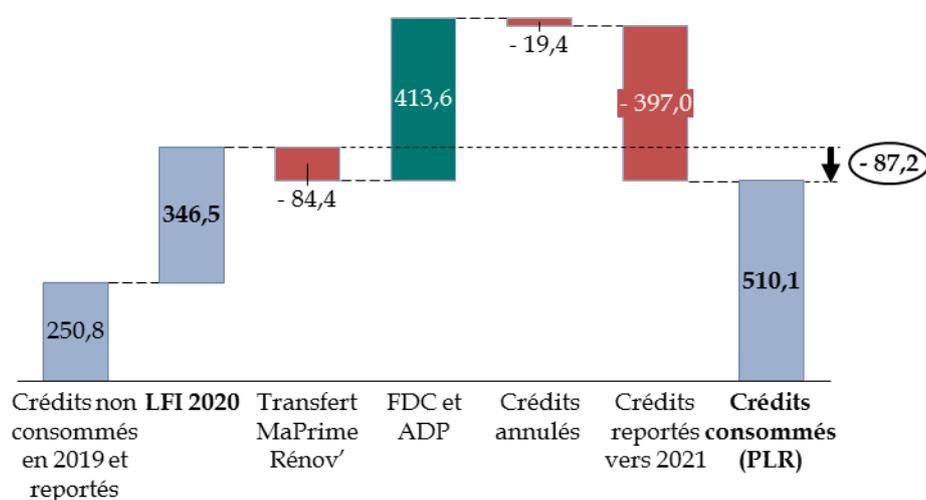
Or ces versements sur fonds de concours s'ajoutent non seulement aux ouvertures de crédits en loi de finances initiale, mais aussi aux crédits non consommés l'année précédente et reportés sur l'exercice en cours.

Si l'on examine l'exécution budgétaire en 2020, les fonds de concours ne paraissent pas indispensables dans la mesure où les crédits reportés de 2019 ou ouverts en loi de finances initiale sont équivalents au montant des crédits consommés : un montant équivalent à celui des fonds de concours a donc été soit reporté à 2021, soit annulé par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 et le présent projet de loi de règlement.

Le montant des fonds de concours versés est en fait lié à la « **règle d'or** » du FNAP¹, qui vise à stabiliser le niveau des restes à payer du fonds et selon laquelle de nouvelles opérations ne peuvent être engagées qu'à hauteur du montant total des versements effectués par le fonds au programme 135. Le montant des fonds de concours versés à l'État est donc davantage lié aux projets que le conseil d'administration souhaite approuver pour les années ultérieures qu'aux besoins effectifs de décaissement dans l'année.

Évolution des crédits en cours d'exercice

(en millions d'euros)



Crédits annulés : à la fois en quatrième loi de finances rectificative et dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Un montant de 84,4 millions d'euros a également été transféré en cours de gestion à destination du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » afin de contribuer à combler le dépassement de l'enveloppe budgétaire consacrée par ce programme au financement de la prime de rénovation énergétique (MaPrimeRénov', voir *infra*)².

¹ Article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation.

² Décret n° 2020-1015 du 7 août 2020 portant transfert de crédits et rapport relatif à ce décret.

2. La réduction de loyer de solidarité (RLS) produit un effet négatif sur le secteur du logement social

L'année 2020 a été la **troisième année d'application de la réduction de loyer de solidarité (RLS)**. Le montant initial total, de l'ordre de 800 millions d'euros, est passé à 1 300 millions d'euros environ en 2020.

La mesure, contrairement à ce que laisse entendre son intitulé, n'a pas d'objectif de solidarité et ne réduit presque pas le reste à charge pour les locataires qui y sont soumis, puisque la réduction de loyer s'accompagne d'une diminution presque équivalente des aides personnelles au logement perçues par les locataires (voir *supra*). La mesure vise en fait à **réduire le coût de la politique du logement pour l'État**.

Or cette mesure a été une **réforme complexe et coûteuse** pour les organismes de logement social, comme l'a confirmé la Cour des comptes dans ses premiers constats sur la conception et la mise en œuvre de la RLS, rendus publics le 4 mars 2020¹.

La mesure entraîne une **rupture d'égalité entre les locataires faisant l'objet de la RLS**, les modalités d'accès à la RLS étant distinctes de celles relatives aux APL : les personnes qui bénéficient des APL n'ont pratiquement pas vu leur situation évoluer avec la RLS, un gain moyen de 0,76 euro par mois étant constaté pour eux, tandis que celles qui ne bénéficient pas des APL tout en ayant des revenus inférieurs aux plafonds RLS ont bénéficié d'une diminution nette de loyer.

Cette distinction a en outre causé des **difficultés importantes et des coûts de gestion significatifs tant aux organismes gérant les APL** (caisses d'allocation familiale et mutualité sociale agricole) **qu'aux bailleurs sociaux**, qui l'ont signalé à plusieurs reprises au rapporteur spécial. Cette complexité, qui est porteuse de risques d'erreurs, pousse la Cour à souligner le **risque pour certains locataires non bénéficiaires d'APL de devoir, à terme, rembourser plusieurs mois d'indus** s'ils ont bénéficié à tort de la RLS.

Au-delà de ces difficultés techniques, le référé met en exergue des points sur lesquels le rapporteur spécial alerte depuis les débuts de ce dispositif. **L'autofinancement du secteur HLM a diminué**, ce qui conduit à une diminution des investissements. Le montant de la RLS correspond en effet à 4,5 % des rendements locatifs, qui sont un élément déterminant du modèle économique de la construction de logement sociaux.

¹ Cour des comptes, [La conception et la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité \(RLS\)](#), 4 mars 2021.

Les effets apparaissent peu à peu. Un grand bailleur social a vu sa notation d'émetteur de long terme abaissée par une agence de notation en raison de l'impact de la RLS sur son endettement et la réduction de ses marges de fonctionnement¹.

En outre, comme le rapporteur spécial le signalait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021², **la variable d'ajustement à la mise en place de la RLS** a été, pour les bailleurs sociaux, **la réduction des dépenses de maintenance**, qui est porteuse de coûts supplémentaires à long terme.

La Cour constate également que **la réforme a été financée partiellement par les épargnants**, du fait de la mise en place concomitante, à titre de compensation pour les bailleurs sociaux, de la réforme du mode de calcul du taux du livret A.

Au total **la complexité du schéma retenu ainsi mis en place paraît difficile à justifier** et semble avoir eu pour motivation la volonté de faire participer les bailleurs sociaux au financement d'une politique publique sans pour autant accroître le niveau des prélèvements obligatoires³. Or ce dernier objectif n'a été que partiellement atteint, puisque la mise en place de la RLS s'est accompagnée d'une augmentation du taux de TVA sur les opérations de logement social, temporaire pendant deux ans pour les opérations les plus sociales et permanente pour les autres.

En conséquence, le rapporteur spécial invite le Gouvernement à établir le plus tôt possible le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes en vue du rendez-vous prévu en 2022, afin de prendre en compte les modalités permettant d'atténuer les conséquences négatives de la RLS sur la situation des bailleurs et de rendre son application plus simple et plus juste pour les locataires.

¹ Agence AEF, [Moody's abaisse la notation de Vilogia, tenant compte de son plan de développement et de l'impact de la RLS](#), 8 juin 2021.

² Philippe Dallier, [rapport spécial sur les crédits du logement et de l'urbanisme dans la mission « Cohésion des territoires »](#), annexé au rapport général n° 138 (2020-2021) sur le projet de loi de finances pour 2021, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

³ Le ministère chargé du logement indique ainsi au sujet de la complexité de la RLS, en réponse au référé de la Cour des comptes, que « La transformation de la RLS en un prélèvement sur les bailleurs sociaux aurait un impact différent sur les indicateurs des finances publiques et conduirait notamment à une hausse des prélèvements obligatoires et symétriquement à une hausse des dépenses du budget général de l'État. Elle n'est pas envisagée par le Gouvernement. »

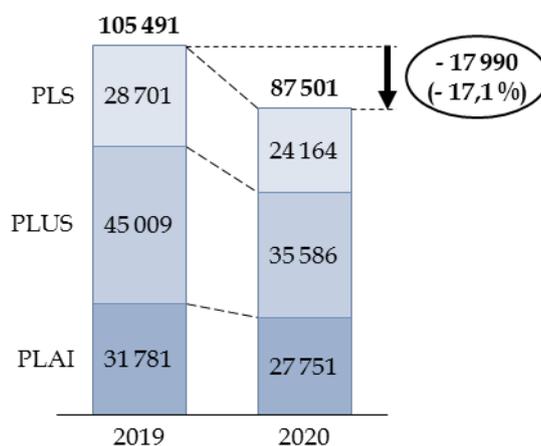
3. Les agréments de logements sociaux diminuent fortement en 2020

Les effets de la RLS sont l'un des éléments qui font craindre au rapporteur spécial que le secteur du logement social ne « rebondisse » pas aussi vite que le prévoit le Gouvernement après la chute des agréments en 2020.

Le nombre de logements sociaux agréés, hors ANRU, a été de 87 501 pour un objectif de 110 000, en diminution de 17 % par rapport aux 105 491 logements agréés en 2019. Toutes les catégories sont concernées, mais tout particulièrement en PLUS et PLS.

Agréments de logements sociaux en 2019 et 2020

(en nombre de logements financés ou agréés)



France métropolitaine, hors zone ANRU.

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance

La chute a été particulièrement accentuée en Île-de-France, où le nombre de logements locatifs sociaux agréés, hors ANRU, a été de seulement 20 300 en 2020, soit 29 % de moins que l'année précédente et 56 % de moins qu'en 2016¹.

Or le ministère chargé du logement a fixé un **objectif de 250 000 agréments de logements sociaux** sur deux ans, en 2021 et 2022.

Cet objectif peut être relativisé compte tenu du faible nombre d'agréments en 2020 : il correspond à un nombre d'agréments annuels de 112 500 sur la période 2020-2019, c'est-à-dire le rythme moyen d'agréments pendant les années 2016 à 2019.

¹ AORIF - Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France, rapports d'activité 2016 et 2020.

Le rapporteur spécial craint toutefois que cet objectif soit difficile à atteindre, tant le choc subi en 2020 a été profond dans le secteur du bâtiment en général et dans celui du logement social en particulier.

Les dépenses du FNAP ont ainsi chuté en 2020 en crédits de paiement.

**Crédits consacrés à la construction et l'amélioration
du parc locatif social dans l'action 01 du programme 135**

(en millions d'euros)

	2019	2020
Autorisations d'engagement	418,8	387,7
Crédits de paiement	382,2	277,5

Source : rapports annuels de performance

Le logement social souffre d'ailleurs de **l'augmentation du prix des intrants**, qui met en forte tension le secteur du bâtiment, mais aussi de la **baisse des permis de construire** (350 701 en 2020 contre 415 849 en 2019 en France métropolitaine) : très sensible pendant la période la plus accentuée de la crise sanitaire, qui a coïncidé avec les élections municipales, le faible niveau du nombre de permis accordé s'est prolongé par la suite, faisant craindre une réduction durable des projets de construction locaux.

Le Gouvernement a mis en place une commission, présidée par M. François Rebsamen afin d'établir un diagnostic des freins à la construction. **Certains de ces freins sont toutefois bien connus** tels que, pour la construction de logements sociaux, l'absence de ressources pour les communes lors de la construction de logement sociaux, liée à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

4. L'Agence nationale de l'habitat fait face au défi de sa montée en puissance

Les interventions de **l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**, qui à partir de 2021 sera majoritairement financée par le programme 174 (mission « Écologie, développement et aménagement durables ») et la mission « Plan de relance », ont atteint **1 424 millions d'euros en engagements en 2020**, contre 970,1 millions d'euros en 2019, montant déjà élevé, pour 247 323 logements aidés.

Un montant de 1 160 millions d'euros a été engagé au titre des dispositifs en faveur de la rénovation thermique des bâtiments, dont **570 millions d'euros au titre de MaPrimeRénov'** pour 192 000 dossiers

engagés. Le programme « **Habiter mieux sérénité** » a permis d'accompagner la rénovation de **plus de 41 000 logements**.

L'engagement de nombreux chantiers porte les **restes à payer** de l'ANAH à un niveau de 1,8 milliard d'euros, dont 0,4 milliard d'euros pour MaPrimeRénov'. Toutefois le fonds de roulement de l'Agence reste à un niveau important de près de 0,5 milliard d'euros.

Le solde budgétaire est négatif à hauteur de -147,9 millions d'euros, ce qui était prévu et permet d'apurer progressivement les recettes exceptionnelles connues en 2018, avant le plafonnement des recettes issues des ventes de quota carbone.

Le rapporteur spécial souligne que **la nouvelle dimension prise par l'ANAH nécessitera de suivre de près le pilotage financier de l'agence dans les années à venir**. Les dépenses sont en effet importantes et s'étendent sur plusieurs années, alors que les recettes dépendent de décisions politiques prises en loi de finances mais aussi du cours du carbone (recette tirée des ventes de quota carbone affectée à l'ANAH).

Par ailleurs, **84 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 135 vers le programme 174 de la mission « Écologie »** afin de financer le dynamisme de MaPrimeRénov'. Ce montant a réduit de moitié l'ouverture de crédits de 170 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, faite en loi de finances initiale en faveur de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) au titre du programme 135. Pour mémoire, cette ouverture de crédits, qui était en hausse de 60 millions d'euros par rapport à 2019, avait pour objet, notamment, de permettre la bonification du programme « Habiter Mieux ».

Interrogée par le rapporteur spécial lors de son audition devant la commission des finances le 19 mai dernier, Mme Emmanuelle Wargon, ministre en charge du logement, a répondu que ce transfert ne s'est pas réalisé au détriment des autres actions de l'ANAH. Tout en prenant acte de cette réponse, le rapporteur spécial souligne que **MaPrimeRénov', dispositif certes utile pour permettre la massification de la rénovation énergétique, ne peut traiter tous les cas. Le dispositif « Habiter mieux » présente également un intérêt fort** dans la mesure où il cible des populations à revenus modestes et garantit l'efficacité de la subvention par l'accompagnement assuré par l'agence, qui garantit la qualité des travaux réalisés.

D. LE PROGRAMME 147 : LA SUR-CONSOMMATION DES CRÉDITS EST LIÉE À LA CRISE SANITAIRE, TANDIS QUE L'ÉTAT N'ACCROÎT TOUJOURS PAS SA PARTICIPATION AU NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN

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

Les crédits consommés par le programme en 2020 sont de 563,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 93,8 millions d'euros (+ 20,0 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, et de 565,1 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 70,3 millions d'euros (+ 14,2 %).

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

L'**action 01** regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dans le cadre des contrats de ville ou de dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais. Elle porte 81,8 % des crédits du programme.

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

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

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

Évolution des crédits par action du programme 147

(en millions d'euros et en %)

		2019 Exécution	2020			Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
			Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	318,8	417,6	418,0	504,1	+ 86,1	+ 20,6 %	+ 185,3	+ 58,1 %
	CP	318,8	417,6	418,0	504,3	+ 86,3	+ 20,6 %	+ 185,4	+ 58,2 %
02 - Revitalisation économique et emploi	AE	80,7	32,9	32,9	33,1	+ 0,3	+ 0,8 %	- 47,5	- 58,9 %
	CP	80,7	32,9	32,9	33,1	+ 0,3	+ 0,8 %	- 47,5	- 58,9 %
03 - Stratégie, ressources et évaluation	AE	47,9	18,9	18,9	2,8	- 16,1	- 85,2 %	- 45,1	- 94,2 %
	CP	49,6	18,9	18,9	2,7	- 16,2	- 85,7 %	- 46,9	- 94,6 %
04 - Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	AE	24,2	0,0	0,0	25,0	+ 25,0	0,0 %	+ 0,8	+ 3,1 %
	CP	24,2	25,0	25,0	25,0	0,0	0,0 %	+ 0,8	+ 3,1 %
Total programme	AE	471,6	469,4	469,7	563,5	+ 93,8	+ 20,0 %	+ 91,9	+ 19,5 %
	CP	473,3	494,4	494,7	565,1	+ 70,3	+ 14,2 %	+ 91,7	+ 19,4 %

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

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

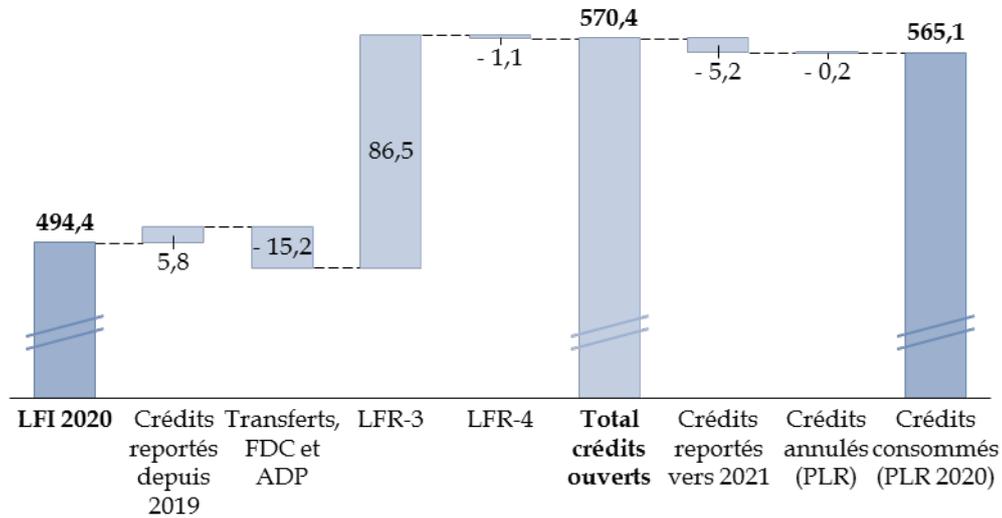
Dans ce tableau, **les crédits exécutés en 2020 sur les actions 01 et 03 sont retraités** par rapport aux documents budgétaires afin d'intégrer, notamment, une correction d'erreur d'imputation qui a diminué à tort les crédits de l'action 01 de 42,2 millions d'euros en AE et de 42,3 millions d'euros en CP et augmenté des mêmes montants les crédits de l'action 03¹. En outre, l'apparente sous-exécution de l'action 03 résulte de son mode de fonctionnement : si les crédits correspondant à la masse salariale des délégués du préfet sont ouverts sur cette action en loi de finances initiale, ils sont transférés en cours de gestion, à titre de remboursement, sur d'autres programmes qui portent les emplois correspondants.

La surconsommation par rapport à la loi de finances initiale, ainsi que par rapport à l'exécution 2019, est due pour l'essentiel à une **importante ouverture de crédits** réalisée, à hauteur de 86,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, dans le cadre du dispositif « Vacances apprenantes ».

¹ Le rapport annuel de performances de la mission explique les retraitements à effectuer pour obtenir les consommations réelles en pages 264 et 271.

Évolution des crédits en cours d'exercice

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

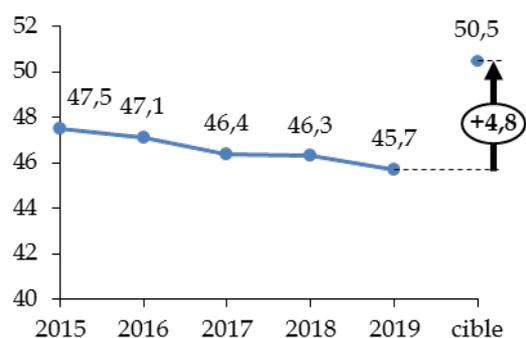
1. Les indicateurs de performance confirment l'écart entre les quartiers de la politique de la ville et les autres territoires

Année après année, la politique de la ville peine à réduire les écarts de revenus entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les agglomérations dont ils font partie, preuve que la rénovation urbaine ne peut être la seule réponse.

Le revenu fiscal moyen dans les QPV tend même à s'éloigner de celui constaté dans les autres quartiers, s'écartant de la cible fixée qui est pourtant elle-même éloignée de l'égalité, puisqu'elle vise un revenu fiscal moyen égal à la moitié de celui de l'agglomération.

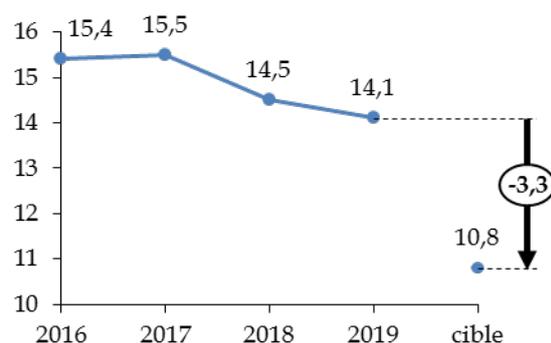
Rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomérations

(en pourcentage)



Écart entre le taux de chômage des QPV et celui de leurs agglomérations¹

(en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance. Les données de 2020 n'étaient pas disponibles à la date de rédaction du rapport annuel de performances

L'écart entre les taux de chômage tend pour sa part à se réduire lentement, même si l'écart de 10,8 % visé est, là encore, assez peu ambitieux. Le taux de chômage annuel moyen chez les 15-64 ans habitant dans les QPV s'établissait ainsi en 2019 à 23,4 % contre 8,9 % dans les unités urbaines englobantes.

2. Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) commence à consommer ses financements, malgré une contribution très faible de l'État

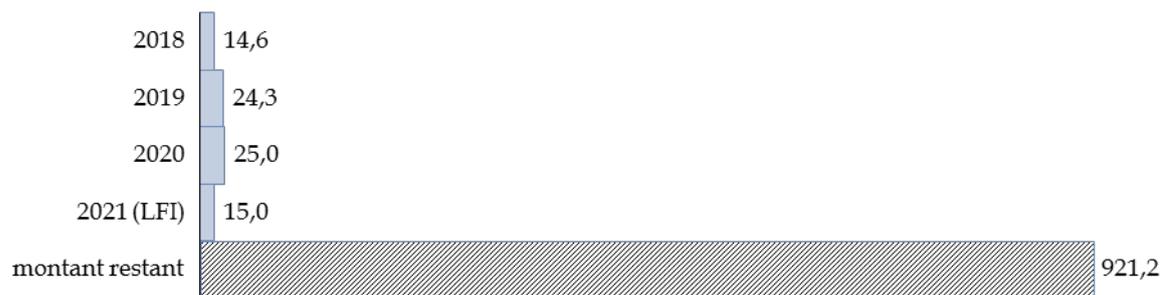
Sur l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie », la consommation de crédits budgétaires a été de **25 millions d'euros** en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. La loi de finances initiale pour 2020 n'ayant prévu aucune autorisation d'engagement nouvelle sur cette action, la consommation a concerné des autorisations d'engagement non consommées en 2019 et reportées à 2020.

¹ La valeur relativement élevée en 2017 de l'indicateur « Taux de réponses positives du SIAO aux demandes de logement adapté » est celle indiquée dans les rapports annuels de performance 2018 et 2019. Le rapport annuel de performance 2017 attribuait toutefois à cet indicateur une valeur de 0,6 % seulement, ce qui fait porter un doute sur sa fiabilité.

L'État s'est engagé à contribuer au financement du NPNRU à hauteur de 1 milliard d'euros. Toutefois, les montants apportés depuis 2018, y compris la prévision pour 2021, représentent moins de 80 millions d'euros, ce qui rendra nécessaire une inscription de plus de 900 millions d'euros sur le programme 147 d'ici à 2030.

Financement du NPNRU par l'État entre 2018 et 2030

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlement et de la loi de finances initiale pour 2021

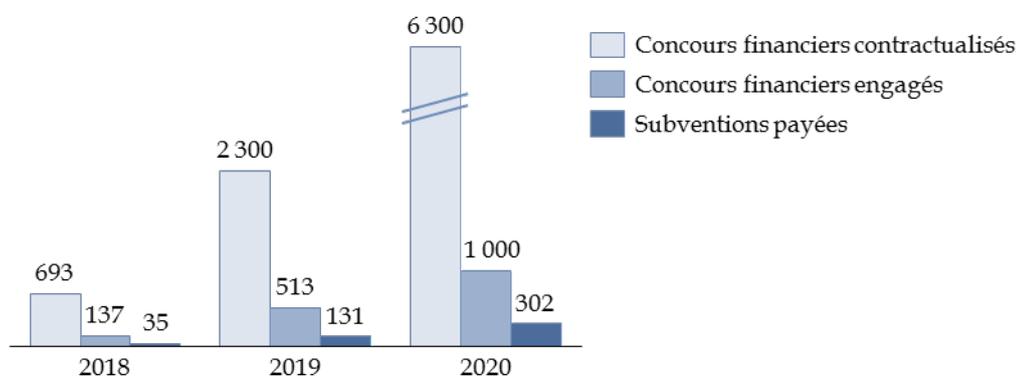
L'État ne doit toutefois apporter que 10 % du financement. L'ANRU doit apporter 10 milliards d'euros d'équivalent-subvention, soit 12 milliards d'euros de concours financiers, dont 7 milliards d'euros doivent être fournis par le groupe Action Logement et 2 milliards d'euros par les bailleurs sociaux. Les travaux doivent générer 40 milliards d'euros d'investissement, tous financeurs confondus.

Malgré le faible engagement de l'État, le NPNRU peut donc commencer, après plusieurs années de retard, à **entrer en phase de concrétisation**.

400 projets avaient été validés à la fin 2020, sur une cible de 450 projets, représentant 10,4 milliards d'euros de concours financiers. Ces concours financiers sont contractualisés et intégrés dans le système d'information en programmation à hauteur de près des deux tiers. Les engagements financiers proprement dit se limitaient fin 2020 à 1 milliard d'euros et les subventions versées à 302 millions d'euros.

Évolution des engagements et consommation de crédits sur le NPNRU

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance

Ces montants restent inférieurs aux prévisions, la crise sanitaire ayant ajouté ses effets en 2020 aux retards accumulés au cours des années précédentes. L'ANRU n'a consommé l'an dernier que 35 % des autorisations d'engagement et 42 % des crédits de paiement prévus dans son budget initial. L'Agence disposait donc d'une trésorerie relativement importante de 965 millions d'euros à la fin 2020.

Le rapporteur spécial constate que **l'ANRU n'a pas pour l'instant de difficultés de financement**. À l'approche toutefois de la fin de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement, **la question du financement du NPNRU après cette échéance doit être posée**.

Le Premier ministre a annoncé une enveloppe de deux milliards d'euros supplémentaires pour l'ANRU à l'issue du Comité interministériel des villes de janvier 2021. Ce montant serait apporté à hauteur de 1,4 milliard d'euros par Action Logement, dont la participation se maintiendrait donc à un niveau de 70 %, de 368 millions d'euros par les bailleurs sociaux et de 200 millions d'euros par l'État. Le NPNRU bénéficierait ainsi de 12 milliards d'euros d'équivalent-subvention ou 14,1 milliards d'euros de concours financiers, soit 10,8 milliards d'euros de subventions et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés¹.

Ce supplément de crédit serait utilisé pour achever la validation des projets restant en préparation et permettre une amplification de projets déjà validés².

¹ [2 milliards d'euros Supplémentaires pour la rénovation urbaine](#), dossier de presse de l'ANRU, mars 2021.

² Conseil d'administration de l'ANRU, [2 milliards supplémentaires : le principe d'utilisation validé](#), 16 mars 2021.

Ces financements s'ajoutent donc à ceux qui sont déjà prévus pour Action Logement et les bailleurs sociaux, déjà largement sollicités pour le financement des politiques du logement et de la ville.

S'agissant de l'État, **c'est donc un engagement supérieur à 1,1 milliard d'euros que le Gouvernement lègue à ses successeurs**, alors que moins de 80 millions d'euros ont été inscrits au budget sur les années 2018 à 2021.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

• AUDITION DE MME EMMANUELLE WARGON, MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, CHARGÉE DU LOGEMENT (19 MAI 2021)

Réunie le mercredi 19 mai 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (programmes 177, 109 et 135).

M. Claude Raynal, président. – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution budgétaire en 2020 des programmes 109, 135 et 177, c'est-à-dire la politique du logement.

Nous vous avons déjà reçue le 19 juin 2019 dans un exercice similaire, mais vous étiez alors secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Il ne s'agissait pas de la même mission budgétaire, mais la politique du logement est aujourd'hui très liée à celle de la transition écologique, comme le montre votre rattachement à ce ministère.

Cette politique a aussi été particulièrement concernée par les ouvertures de crédits en cours d'année 2020, puisque les trois programmes dont vous avez la responsabilité représentent 16,8 milliards d'euros en crédits de paiement au total dans le projet de loi de règlement, contre 14,4 milliards d'euros seulement prévus en loi de finances initiale.

Vous êtes la première des membres du Gouvernement que nous recevons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2020. Nous entendrons la semaine prochaine M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports, le 25 mai, et Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, le 26 mai.

Comme vous le savez, notre commission attache une grande importance, au-delà du vote de la loi de finances initiale, au contrôle de l'exécution des crédits votés et ce type d'audition, complétée par les travaux menés par les rapporteurs spéciaux, parfois avec l'appui de la Cour des comptes, a bien évidemment pour vocation de nourrir nos débats budgétaires de l'automne.

Je vous rappelle que cette audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle est suivie par certains de nos collègues en visioconférence.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous remercie pour cette invitation et je suis très honorée d'être la première à vous présenter l'exécution des crédits dont j'ai la charge. Vous avez rappelé que le logement est une politique importante, à la croisée de la cohésion des territoires, mission dont ces crédits font partie, et de la transition écologique, ministère auquel celui chargé du logement est rattaché. Pour moi, le logement est, avec l'emploi et la santé, un des trois piliers qui permettent à chacun de construire sa vie et son avenir. La crise sanitaire et les confinements ont renforcé l'importance que nos concitoyens accordent au logement, ainsi que la nécessité d'un accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence. Dès le début de la crise sanitaire, l'État a mobilisé des moyens sans précédent pour répondre à l'urgence. Des aides exceptionnelles ont permis d'éviter que nombre de nos concitoyens ne basculent dans la grande pauvreté et un nombre historique de places en centres d'hébergement d'urgence ont été ouverts. Ce « quoi qu'il en coûte », toujours de mise en matière de soutien aux entreprises et aux Français, a été complété par un plan de relance ambitieux qui bénéficie au secteur du logement et de la construction.

L'impact de la crise sanitaire sur le budget de mon ministère a été important, conduisant à une ouverture de crédits de 2,3 milliards d'euros en lois de finances rectificatives (LFR), soit une hausse de 16 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI). Au total, les trois programmes de mon ministère, 109, 135 et 177, ont mobilisé près de 16,9 milliards d'euros de crédits en 2020.

Avec les crédits du programme 177, nous avons déployé des moyens sans précédent en faveur de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement des personnes sans abri vers le logement. Dès le début de la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en place les moyens nécessaires pour mettre à l'abri les personnes vivant dans la rue, répondant à un impératif tant sanitaire que social. Nous poursuivons cet accompagnement. Le Gouvernement a prolongé la trêve hivernale 2019-2020 jusqu'au 10 juillet 2020 et la trêve 2020-2021 jusqu'au 1^{er} juin 2021. Dans l'intervalle, les préfets ont eu pour consigne de ne pas expulser les personnes sans solution de relogement ou d'hébergement pérenne. Les crédits exécutés sur le programme 177 ont augmenté de 320 millions d'euros par rapport à 2019, pour atteindre 2,4 milliards d'euros en 2020 grâce à une ouverture complémentaire de crédits de 450 millions d'euros en LFR3 et LFR4. Ces moyens nous ont permis d'apporter une aide concrète aux personnes les plus vulnérables. Cela s'est traduit par une hausse sans précédent du nombre de places d'hébergement. Plus de 200 000 places sont aujourd'hui ouvertes, soit une hausse de 45 000 par rapport à novembre 2019. Les crédits ouverts en LFR3 ont permis de distribuer pour 50 millions d'euros de chèques alimentaires, de mobiliser 7 millions d'euros de crédits pour des masques

dans les structures d'hébergement et de financer à hauteur de 20 millions d'euros des primes « covid » pour les salariés des structures d'accueil et d'hébergement. L'effort financier se poursuit en 2021 avec notamment la pérennisation de 14 000 places d'hébergement, le financement de 1 500 places pour les femmes sortant de maternité et de 1 000 nouvelles places pour les femmes victimes de violence.

En parallèle, le Gouvernement poursuit et accélère le déploiement du plan « Logement d'abord » afin d'offrir des solutions pérennes aux ménages sans domicile fixe. Cela se traduit notamment en 2021 par la revalorisation du forfait des pensions de famille et par le recrutement de 150 équivalents temps plein (ETP) dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

En 2021 et 2022, l'État interviendra également sur le volet investissement avec la mobilisation de 100 millions d'euros dans le cadre du plan France Relance pour financer des lieux d'accueil destinés aux personnes en situation de grande marginalité, des tiers-lieux alimentaires et la rénovation de centres d'hébergement et de résidences sociales.

J'en viens maintenant au programme 109. Nous avons mis les moyens nécessaires au financement des aides personnalisées au logement (APL) pendant cette période de crise, en abondant ce programme de 1,85 milliard d'euros en LFR. La crise a eu un impact sensible sur le budget des APL et les aides au logement ont joué leur rôle de filet de sécurité pendant cette période. Contrairement à la programmation budgétaire initiale, le montant des APL versées aux ménages en 2020 s'est maintenu à 16,6 milliards d'euros, un niveau équivalent à l'exécution 2019, alors même que la réduction de loyer de solidarité (RLS) a augmenté de 410 millions d'euros. Le montant des APL versées en 2020 a ainsi été supérieur de 1,44 milliard d'euros par rapport à la LFI. L'ouverture de crédits sur le programme 109, d'un montant de 1,85 milliard d'euros, a été supérieure à la hausse de la dépense car, du fait de la crise, les recettes issues des cotisations employeurs ont été inférieures de 320 millions d'euros aux prévisions. La LFR a permis de réduire à 264 millions d'euros la dette du Fonds national des aides au logement (FNAL) à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), soit une baisse de 66 millions d'euros en un an.

Les crédits mobilisés sur le programme 109 sont en légère diminution par rapport à 2019, de 1,3 % et environ 200 millions d'euros, du fait de la contribution exceptionnelle de 500 millions d'euros du groupe Action logement au FNAL en 2020. Cette même année, l'État a distribué pour plus de deux milliards d'euros d'aides exceptionnelles de solidarité qui ont largement bénéficié aux allocataires d'APL et soutenu leur pouvoir d'achat.

S'agissant du programme 135, il porte l'essentiel de notre investissement en faveur du logement, de la construction et de l'aménagement. La plus grande partie de nos moyens est en réalité mobilisée

sous la forme de dépenses fiscales, telles que la TVA à taux réduit, la réduction d'impôt « Pinel » ou encore le prêt à taux zéro, qui représentent environ 12 milliards d'euros. Les crédits budgétaires du programme 135 sont plus modestes et leur exécution est en baisse en 2020, de 95 millions en autorisation d'engagement (AE) et 135 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Cette baisse est principalement liée à la sous-exécution des crédits du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et à un transfert en gestion de 85 millions d'euros vers le programme 174, qui finance notamment MaPrimeRénov'. Au-delà, hors fonds de concours, la consommation du programme a été de 245 millions d'euros en AE et de 233 millions d'euros en CP. La sous-exécution de ces crédits budgétaires observée en fin de gestion n'est que de 12 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, l'année 2020 a été une année difficile pour le secteur de la construction avec les effets combinés de la crise sanitaire et du report des élections municipales. Il y a eu environ 28 000 mises en chantiers et 65 000 permis de construire en moins en 2020 par rapport à 2019. Au cours des trois derniers mois, les logements autorisés sont en lente progression, tout en restant à un niveau inférieur de 2 % en mars à la période précédant le confinement. Les chiffres des agréments de logements sociaux en 2020 ont également été bas avec 87 000 logements sociaux agréés, soit une baisse de 17 % en un an, dont 27 700 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), soit une baisse de 12 %. La consommation des crédits d'aide à la pierre s'est élevée à 382 millions d'euros en AE et 274 millions d'euros en CP, en baisse par rapport à 2019. Alors que 70 % des Français restent éligibles au logement social et que deux millions de personnes sont en attente d'un logement social, il est nécessaire de poursuivre l'effort de construction de ce type de logement. Mon objectif est de rattraper le creux de l'année 2020 et de faire de 2021 et 2022 des années de mobilisation générale pour le logement social. C'est le sens du protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux, signé le 19 mars dernier, avec l'Union sociale pour l'habitat, la majorité des fédérations HLM, Action Logement et la Banque des Territoires. Ce protocole porte des objectifs ambitieux, soit 250 000 logements sociaux financés sur deux ans. Ces objectifs ont été territorialisés à l'occasion des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) au cours des derniers mois, afin que chacun prenne sa part à cet effort. Des moyens exceptionnels ont été mobilisés par l'État, Action Logement et la Caisse des dépôts : la réhabilitation lourde des logements sociaux à concurrence de 500 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, une mobilisation accrue du FNAP, une augmentation des financements du secteur par Action Logement à hauteur de 920 millions d'euros et enfin une distribution supplémentaire de 200 millions d'euros de titres participatifs de la part de la Caisse des dépôts. J'ai souhaité mettre en place une gouvernance renforcée de ce protocole pour un meilleur suivi et je réunis le premier comité de pilotage le 8 juin prochain.

Au-delà du logement social, l'État soutient globalement le secteur de la construction et de l'aménagement à travers les contrats de plan État-Région (CPER), les projets d'aménagement partenariaux, les cessions de terrains par les établissements publics fonciers qui ont représenté en 2020 un potentiel futur de 15 000 logements avec la production au cours de l'année d'environ 6 000 logements, et les annonces récentes du Premier ministre sur la mobilisation supplémentaire d'un milliard d'euros du plan de relance pour la reconstruction sur les friches et la construction de logements. Le fond friches a très bien fonctionné, permettant de financer environ 200 projets à hauteur de 300 millions d'euros. Le Premier ministre a accepté d'abonder ce fonds de 350 millions d'euros supplémentaires financés sur le plan de relance.

350 millions d'euros de subventions sont également affectés à l'aide à la relance de la construction durable pour les maires qui construisent avec une densité minimale. 70 millions d'euros ont déjà été attribués pour 600 000 mètres carrés de surface de logement dans près de 700 communes. À l'échelle nationale, nous avons aussi, dans la loi de finances pour 2021, prolongé les dispositifs du prêt à taux zéro et du « Pinel » afin de donner de la visibilité au secteur.

Au-delà de la mobilisation de ces outils financiers, la mobilisation est aussi politique. J'ai signé en novembre dernier un pacte pour la relance de la construction durable avec les associations d'élus et de professionnels. Compte tenu de l'inertie du système et de la difficulté à relancer concrètement la construction, j'ai proposé la création d'une commission nationale présidée par François Rebsamen, en accord avec le Premier ministre, afin de faire plus et mieux et de construire la prochaine loi de finances en ce sens.

Quant à la rénovation énergétique, MaPrimeRénov' a connu un véritable succès : 200 000 aides ont été demandées en 2020 et déjà 300 000 en 2021, ce qui nous fait anticiper 700 000 à 800 000 demandes cette année. Cette prime n'est pas financée par les programmes du ministère chargé du logement, mais par le programme 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et elle bénéficiera également du plan de relance.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - J'ai des questions sur l'exécution 2020 mais aussi sur les annonces récentes faites par le Premier ministre en matière de construction.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, nous avons passé la période dans des conditions plutôt satisfaisantes avec la création d'un grand nombre de places. Cela ne veut pas dire que les problèmes budgétaires n'ont pas subsisté, malgré des crédits plus importants que précédemment. Lors d'un contrôle budgétaire mené cette année, j'ai pu constater que certains organismes, tels que la Croix-Rouge française ou le Samu social de Paris, ont

dû utiliser leur trésorerie car il manquait de crédits à la fin de l'année 2020. Il y a encore besoin d'un rebasage des crédits. En 2020, la Cour des comptes estime à 126,6 millions d'euros la sous-budgétisation initiale. Pouvez-vous nous donner votre chiffre ? Finalement en 2020, le déficit budgétaire a été moindre que ce qui avait été craint. Qu'est ce qui a empêché le Gouvernement d'ouvrir les crédits suffisants pour éviter ces problèmes de fin d'année ? J'ai l'impression que, d'année en année, on recrée le problème et que ce sont les grosses associations qui suppléent les insuffisances budgétaires.

Pour 2022, j'ai entendu plusieurs chiffres différents et j'aimerais savoir de quel montant il faudrait rebaser les crédits pour que la gestion budgétaire soit plus fluide.

Le projet d'informatisation des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) visait à les doter d'un système d'information offrant une vision des places disponibles afin de permettre une meilleure orientation des uns et des autres et d'assurer un meilleur suivi. La bascule sur le nouveau système s'est déroulée en septembre dernier et n'a pas fonctionné. On a le sentiment d'une incapacité à mener des projets informatiques d'ampleur et les associations se sont plaintes des difficultés générées. On aurait perdu des données des personnes suivies. Il semble que vous ayez commandé un audit : est-ce exact et quand peut-on espérer le rétablissement de ce système ?

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) connaît une hausse considérable de son budget et va devoir gérer des restes à payer considérables, déjà égaux à 1,8 milliard d'euros à la fin 2020, alors que ses ressources dépendent à la fois des décisions prises à chaque loi de finances et de l'évolution des marchés pour la ressource des quotas carbone. Or elle n'a toujours pas de contrat d'objectifs et de moyens. Pour l'instant elle continue à se reposer sur une ressource inespérée obtenue en 2018, liée au niveau élevé de la ressource des quotas carbone. Mais comment comptez-vous éviter que le chantier historique de la rénovation thermique ne se traduise par des difficultés de financement dans les années à venir ?

S'agissant toujours de l'ANAH, par décret du 7 août 2020, 84 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 135 vers le programme 174 de la mission « Écologie » afin de financer le dynamisme de MaPrimeRénov', ce qui représente la moitié de la contribution de l'État au budget de l'ANAH inscrite au programme 135. Quelles en sont les conséquences sur le financement en 2020 des autres missions de l'ANAH relevant du programme 135, notamment « Habiter mieux » ?

Vous affichez un objectif de 250 000 agréments de logements sociaux pour les années 2021 et 2022, ce qui très ambitieux. Or nous sommes à la mi-mai et la tendance qui semble se dessiner est éloignée de cet objectif. Les

permis de construire accordés dans les zones tendues, comme en Île-de-France, sont en diminution de 14 % en ce début d'année.

Le Premier ministre vient d'annoncer plusieurs décisions, dont le renforcement du fonds friches et la création d'une commission présidée par François Rebsamen. Ce n'est pas d'une commission supplémentaire dont nous avons besoin, ni d'un accord entre la ministre et les associations d'élus. Le problème se situe dans chacune de nos communes. Une partie des blocages réside dans les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et dans la manière dont vous allez régler les conséquences de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU). Ensuite, la question de l'acceptabilité par nos concitoyens d'une densification parfois jugée excessive est également une véritable question.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Sur le plan de relance, il est prévu 6,3 milliards d'euros d'AE pour la rénovation énergétique de tous les types de bâtiments. Cette somme est-elle suffisante ou allez-vous bientôt demander des crédits supplémentaires ? Il semble que MaPrimeRénov' trouve désormais son public mais je n'entends pas la même chose concernant la rénovation des bâtiments publics et je m'interroge au regard des caractéristiques notamment techniques ou énergétiques.

Le Premier ministre et vous-même venez d'annoncer l'augmentation de certaines enveloppes budgétaires, notamment le fonds de réhabilitation des friches créé dans le plan de relance. S'agit-il de réallocations entre lignes budgétaires au sein de la mission « Plan de relance », ou cela fera-t-il l'objet de mesures complémentaires dans le collectif budgétaire qui s'annonce pour le mois de juin ?

M. Claude Raynal, président. – Nous essayons de limiter les remises de rapports, mais cette fois-ci c'est le Gouvernement qui a demandé un rapport sur l'article 168 de la loi de finances pour 2021, avant fin mars 2021, sur les dispositifs de soutien au développement de l'offre de logement locatif intermédiaire, censé préparer une réforme d'ampleur du dispositif « Pinel » qui passerait par une implication accrue des investisseurs institutionnels. À notre connaissance ce rapport n'a pas encore été publié. Y a-t-il des difficultés, le sujet est-il toujours d'actualité et si oui, à quelle date peut-on espérer ce rapport ?

Mme Emmanuelle Wargon. – Sur l'hébergement d'urgence, nous sommes dans des années un peu exceptionnelles, en particulier les exercices 2020 et 2021. Je vous confirme que, pour 2021, nous aurons besoin d'un réabondement des crédits du programme 177, prévu dans la prochaine LFR du mois de juin, pour deux raisons : un report de charges d'environ 100 millions d'euros de la gestion 2020 vers l'exercice 2021 et un nombre plus important de places ouvertes que celles budgétées en raison du rebond de l'épidémie et du décalage de la fin de la trêve. Pour ne pas laisser les associations assurer la trésorerie trop longtemps, j'ai proposé qu'on ouvre

ces crédits dès la prochaine LFR en juin. Nous discutons encore sur le montant. Cela pose la question de la base budgétaire et de la préparation de la loi de finances pour 2022 et j'ai mandaté la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), en charge désormais de ce programme, de travailler sur un rebasage pérenne à la fois quantitatif et qualitatif, sur le nombre et le type de places nécessaires concernant l'hébergement d'urgence et le logement, notamment adapté et accompagné, en rejoignant votre préoccupation de ne pas laisser les associations gérer la trésorerie trop longtemps. Nous allons faire ce travail avec comme première échéance la loi de finances pour 2022.

S'agissant du système d'information des SIAO, j'attache beaucoup d'importance à la conduite de ce type de chantier. Nous avons ainsi mis en place, pour MaPrimeRénov', une plateforme qui a reçu beaucoup plus de demandes que nous ne pouvions l'imaginer. Nous faisons tout pour que les Français soient satisfaits de cette plateforme. C'est vrai aussi sur le travail que nous faisons sur la dématérialisation des autorisations d'urbanisme, un gros chantier issu de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), avec comme échéance le 1^{er} janvier 2022. Les services de l'État devront être prêts à recevoir les dossiers dématérialisés et les éditeurs de logiciels devront être en capacité de proposer à toutes les collectivités des solutions fiables et pas trop chères. Je pilote directement ce sujet pour être sûre que le système d'information fonctionne et c'est un sujet central. La bascule du système d'information des SIAO s'est effectivement faite au début de l'automne et nous avons constaté un grand nombre de dysfonctionnements avec des données perdues. J'ai lancé en janvier un audit, confié à Capgemini, qui a identifié beaucoup de défauts et qui rendra son rapport mi-juin, nous permettant ensuite de mettre en place le calendrier de correctifs qui prendra sans doute plusieurs mois. Je peux vous rassurer sur les données perdues, qui ont été récupérées, mais on ne peut pas dire que le système fonctionne. La conduite de ce projet avait été sous-estimée initialement et nous avons besoin de le reprendre avec plus d'attention, le pilotage des données et la capacité à les gérer étant indispensables dans l'exercice des missions de service public.

Le budget de l'ANAH a considérablement augmenté. Le budget initial en 2021 était de 2,7 milliards d'euros, soit un quadruplement par rapport au début du quinquennat. Cela a permis à l'Agence d'être au rendez-vous de MaPrimeRénov' et du dispositif « Habiter Mieux Sérénité ». Nous avons aussi doublé le montant consacré au traitement des copropriétés dégradées. Toutes les lignes de l'ANAH augmentent et MaPrimerénov' ne se développe pas au détriment des autres.

Sur le modèle économique de la construction de logement social, c'est effectivement un défi d'agréer 250 000 logements sociaux sur deux ans. Il s'agit d'une ambition collective avec la Caisse des dépôts, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et Action Logement pour essayer d'aller chercher les

logements sociaux non agréés. Les bailleurs nous disent que cela reprend doucement. Il est trop tôt pour dire si nous serons capables de rattraper la totalité du retard et d'atteindre les objectifs, les agréments étant traditionnellement déposés à partir du mois de septembre, mais il est aussi trop tôt pour se décourager. Cela pose la question de la volonté des écosystèmes locaux d'accueillir du logement social et celle du modèle économique de la construction du point de vue des élus. La commission Rebsamen aura notamment pour objet de faire des recommandations précises et concrètes sur ce sujet. Quel est le modèle économique, du point de vue d'un élu local, qui permettrait d'accueillir des logements et d'accorder des permis de construire en étant sûr que l'équation économique permette d'accueillir les habitants dans de bonnes conditions et de financer les équipements ? Cette question mènera à des propositions qui pourront être intégrées en loi de finances.

Nous avons également besoin de nous redonner une ambition commune autour de l'acte de construire, qui est un sujet très culturel. Il y a une sorte de réticence générale à accueillir toujours plus de bâtiments, que ce soit des immeubles ou des maisons individuelles. Par ailleurs, nous avons un enjeu de construction durable, ce qui nécessite parfois une densité à la fois acceptable par les personnes et soutenable sur le plan écologique. Il faut apporter des solutions et redonner l'envie de construire. La commission Rebsamen ne changera peut être pas fondamentalement les choses, mais le travail de grands élus sur le modèle économique est utile et trouvera peut-être sa place en loi de finances. Ce n'est pas un problème de financement, mais plutôt de mobilisation à la fois nationale et locale. J'ai souhaité que les préfets aillent à la rencontre des élus locaux pour avoir ce dialogue sur les besoins de logements et les éventuels blocages et difficultés existants. Nous avons un système inerte, qui finira par repartir. J'utilise tous les leviers à ma disposition pour le faire repartir rapidement.

S'agissant du plan de relance et de la question du rapporteur général, pour l'instant les crédits sont suffisants. Sur MaPrimeRénov', nous allons consommer plus rapidement l'enveloppe 2021-2022, et il faudra vraisemblablement abonder les crédits en 2022. Pour la rénovation des bâtiments publics, concernant l'État nous avons réparti une enveloppe de 2,7 milliards d'euros de crédits en identifiant de nombreux projets qui vont de l'université aux casernes, avec comme objectif de lancer les marchés et de démarrer les travaux. Il existe une liste de projets en réserve au cas où certains ne seraient pas lancés. Du côté des collectivités territoriales, il s'agit d'une contractualisation, au moyen de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), entre les préfets et les élus locaux pour les bâtiments communaux, pour laquelle il y a environ un milliard d'euros. J'ai plutôt de bons retours, notamment sur les rénovations d'écoles, de salles communales ou polyvalentes. Nous aurons une vision exhaustive fin juin. C'est le ministère des collectivités territoriales qui collige toutes ces données.

L'enveloppe de 500 millions d'euros pour la rénovation des logements sociaux sera consommée. L'enveloppe du fonds friches est surconsommée car nous avons eu plus de demandes que de capacité à financer. Les 350 millions d'euros supplémentaires seront trouvés par redéploiement à l'intérieur du plan de relance.

En réponse à la question du Président, le logement intermédiaire reste une préoccupation. C'est un produit utile qui permet d'attirer des investisseurs institutionnels afin de compléter l'offre de logement social et l'offre de logement libre. Un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devrait être présenté d'ici quelques semaines et sera rendu public, ainsi que les arbitrages rendus par le Gouvernement.

M. Michel Canévet. - On nous dit régulièrement que 300 000 personnes ne sont pas logées en France. À combien estimez-vous cette réalité, alors qu'il existe tout de même un certain nombre de places d'hébergement d'urgence ouvertes ?

Vous avez également évoqué les questions de rénovation énergétique. On peut se féliciter du succès en 2019 de ces opérations, 7 % des logements français ayant été rénovés, et du succès de MaPrimeRénov' en 2020. L'Observatoire de la rénovation énergétique considère toutefois qu'en 2019, nous n'avons gagné que 1,6 % d'économies d'énergie. Les bénéficiaires ne sont pas à la hauteur des efforts engagés. Je pense que les dispositifs n'ont pas toujours été efficaces.

S'agissant de la DSIL, il n'y a plus de crédits alors qu'il reste beaucoup de dossiers en attente, notamment les logements gérés par les communes et les communautés de communes. Il va falloir abonder ces enveloppes si on veut que ces opérations se concrétisent.

La question de la construction du logement est en grande partie une conséquence de la loi ELAN et de la fusion des opérateurs qui a beaucoup préoccupé ces derniers, avec pour conséquence une baisse significative de la production de logement locatif public. Ma crainte est que cela se poursuive car le coût de la construction est en train d'augmenter, notamment avec la hausse du prix des matériaux. Les entreprises sont très sollicitées et ont du mal à répondre aux appels d'offre en cours.

Enfin, à combien estimez-vous les fraudes aux aides au logement ? Les fichiers sont-ils à jour, compte tenu des déplacements de personnes à travers le pays ?

Mme Sylvie Vermeillet. - Ma première inquiétude concerne le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Vous avez fait état de la diminution conséquente de la consommation de crédits par rapport à 2019, soit 95 millions d'euros de moins en AE, 135 millions d'euros de moins en CP et 65 000 permis de construire en moins. Avez-vous pris conscience des difficultés des départements ruraux pour obtenir des

permis de construire et élaborer les documents d'urbanisme ? Certes les terres agricoles sont précieuses et rares comme dans le Jura, mais nous avons tous des difficultés aujourd'hui pour espérer obtenir quelques hectares constructibles. Je vous alerte sur les difficultés de fonctionnement des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPNAF), notamment suite aux décisions de la direction départementale des territoires (DDT). Les maires ont des difficultés pour parvenir à réaliser des documents d'urbanisme qui leur conviennent ou à obtenir des permis de construire.

Vous avez fait état du succès de MaPrimerénov' en 2020. Nadia Sollogoub, sénatrice de la Nièvre, vous a alerté sur la rigidité de la plateforme Internet et la carence en équipes de conseil. Les aides financières sont les bienvenues, mais avez-vous prévu d'apporter davantage de conseil et d'information sur le dispositif ?

M. Christian Bilhac. – Ma première question rejoint ce qui vient d'être évoqué. Comment concilier la demande de logement avec la protection de l'environnement par les maires et l'extension du plan local d'urbanisme (PLU) ? Aujourd'hui, lorsque les élus locaux veulent élaborer un PLU, ils évoluent dans un cadre très contraint par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), le schéma de cohérence territoriale (Scot) qui en découle, la trame verte et bleue... Il est très difficile d'ajouter deux hectares dans une commune rurale pour élaborer un PLU. Il me semble que l'environnement prime sur le logement, à l'image de votre titre de ministre déléguée auprès du ministre de la transition écologique. En milieu urbain, on peut densifier en hauteur, mais je mets en garde contre les risques sociétaux de la densification à outrance. En milieu rural, la marque de fabrique est plutôt l'horizontalité. Comment concilier la préservation de l'environnement et la construction de logements, pour laquelle il faut des terrains ?

Concernant l'accession à la propriété, les primo-accédants modestes ont des difficultés à concrétiser leurs projets. Envisagez-vous de revenir à l'APL pour ces jeunes couples qui travaillent dur ?

Enfin, pourrait-on alléger les dossiers soumis à l'ANAH, car de nombreux propriétaires occupants ou bailleurs sont découragés face à toute cette paperasse ?

M. Claude Raynal, président. – Il me semble que vous avez laissé de côté une question de Philippe Dallier sur la façon de redonner aux communes un attrait fiscal à la création de logements sociaux. Avec la réforme de la taxe d'habitation, ce serait bien de proposer quelque chose sur le foncier. Cette utilisation du foncier ne donne aujourd'hui droit à aucune ressource pour la commune. Envisagez-vous d'en parler à Bercy ?

Mme Emmanuelle Wargon. – On a besoin de progresser en données statistiques sur la question du nombre de personnes sans domicile : on ne parle pas toujours de la même chose selon les sources. L’Insee prépare un recensement des personnes sans domicile, et j’ai proposé aux communes qui le souhaitent de coordonner les Nuits de la Solidarité qu’elles mènent spontanément. En faisant coïncider leurs chiffres avec le recensement Insee, on aura une vision plus exhaustive du nombre de personnes concernées. Le chiffre de 300 000 personnes vient de la fondation Abbé Pierre et englobe les personnes qui n’ont pas accès à un véritable domicile mais qui sont très largement prises en charge dans des structures d’hébergement. Le programme 177 finance l’hébergement d’environ 200 000 personnes chaque nuit et les centres d’accueil de demandeurs d’asile (CADA) financent les hébergements des demandeurs d’asile à hauteur d’environ 100 000 places. Cela ne veut pas dire qu’il n’y a personne à la rue, cela concerne probablement entre 10 000 et 15 000 personnes. Il s’agit d’un ordre de grandeur. C’est assez difficile à comptabiliser, d’autant plus en période de crise où les personnes sont moins visibles.

C’est une fierté de ma part d’avoir permis à l’Observatoire de la rénovation énergétique de voir le jour. Avant, nous n’étions pas capable d’additionner le nombre de ménages qui recevaient une aide à la rénovation énergétique, via une aide fiscale ou via les certificats d’économie d’énergie. Nous avons enfin une méthodologie qui nous permet de dire combien de ménages ont fait des travaux et combien de ménages ont été aidés. 2,1 millions de ménages ont été aidés pour faire leurs travaux de rénovation énergétique en 2019. On en avait 1,7 million en 2016, soit une progression d’environ 20 %, les économies d’énergie réalisées ayant progressé de 50 %. Par conséquent, la qualité de chaque rénovation progresse. Le chiffre que vous citez de 1,6 % signifie qu’en 2019 et 2018 le parc global de logement a, dans son ensemble, économisé 1,6 % de consommation énergétique : ce n’est pas un chiffre limité aux logements rénovés. Cela correspond à notre trajectoire de l’accord de Paris, telle qu’elle a été fixée dans la stratégie nationale bas carbone pour la période 2018-2023. Pour la période suivante, il faut accélérer et dépasser les 3 % par an. Si on fait des rénovations plus nombreuses et plus performantes, nous sommes dans la bonne direction.

Nous n’avons pas les données consolidées de l’utilisation de la DSIL « rénovation » de la part du ministère de la cohésion des territoires. Il y a eu beaucoup d’expressions de besoins et on devrait donc consommer cette enveloppe. S’il y a trop de dossiers, la question du redéploiement à l’intérieur du plan de relance ou d’un complément se posera.

Sur le logement social, le trou de 2020 n’est pas principalement lié à la fusion des opérateurs, d’autant plus que les agréments étaient plutôt à un niveau intéressant l’année précédente. Je reconnais que quand des opérateurs fusionnent, ils sont un peu plus tournés vers leur gestion interne que vers le développement de leur activité. Un quart des opérateurs environ

ne sont pas allés au bout des opérations de rapprochement. Les bailleurs sociaux devraient continuer à développer leur mission. Je pense qu'il est exagéré d'imputer la baisse des agréments aux opérations de rapprochement.

Je reconnais que le prix des matériaux est un problème pour le secteur du bâtiment comme pour d'autres secteurs industriels. Ce sujet concerne plutôt Bercy.

Sur la question des fraudes aux prestations, les bases de ressources APL sont désormais bien interconnectées entre elles. Il est peu probable de pouvoir faire deux demandes d'APL dans deux résidences principales dans le pays. Je n'ai pas plus de données sur la fraude aux prestations.

Sur le programme 135 et le droit de l'urbanisme, le développement des communes rurales ne passe pas par l'habitat collectif dense. Le débat sur la lutte contre l'artificialisation des sols a lieu dans le cadre du projet de loi Climat et résilience. Il ne faut pas être dogmatique sur ce sujet, mais accepter qu'il y ait des besoins de développement partout et que la terre soit une ressource rare et précieuse. On doit regarder les alternatives avant d'en consommer. C'est la raison pour laquelle on insiste autant sur la rénovation des vieilles fermes et des friches, qui existent partout. Lors de la répartition des enveloppes de lutte contre l'artificialisation, j'ai accepté un amendement à l'Assemblée nationale pour que cette répartition soit équitable, y compris pour les zones rurales. L'esprit est de dire qu'il sera toujours possible d'artificialiser dans le respect de la diversité des territoires. Je conviens que c'est une contrainte supplémentaire. Les espaces naturels constituent une ressource qui a une valeur écologique pour tous et qu'il ne faut pas gaspiller. Cela ne veut pas dire que tout devient impossible.

Sur la difficulté de production de documents d'urbanisme pour les communes rurales, Jacqueline Gourault travaille avec l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) pour mettre en place des services d'appui aux collectivités et en particulier aux petites collectivités, afin de leur apporter l'ingénierie dont elles ont besoin. Par ailleurs, on peut imaginer des simplifications dans la dématérialisation des documents d'urbanisme.

J'ai bien entendu le vœu relatif à l'allègement des dossiers ANAH et je vais me pencher sur la question des dossiers de copropriétés dégradées ou de rénovation.

La plateforme Internet relative à MaPrimeRénov' fonctionne globalement bien et nous avons des taux de satisfaction très bons, aux alentours des 88 %. Néanmoins, il faut que le conseil et l'accompagnement montent en puissance à la même vitesse que les aides. Le conseil est beaucoup porté par les collectivités, avec un rôle de pivot des régions et d'acteur des départements ou des intercommunalités. On le finance principalement à travers un programme de certificats d'économie d'énergie mis en œuvre par le Service d'accompagnement à la rénovation énergétique

(SARE). Cela ne va pas forcément à la bonne vitesse par rapport à la demande de conseil qui explose. Je travaille sur le sujet.

S'agissant de l'accession à la propriété, nous examinerons la question de l'APL accession dans les prochaines semaines. L'accord conclu avec Action Logement crée par ailleurs une nouvelle aide à l'accession pour les salariés.

Enfin, je n'ai pas eu l'impression d'avoir éludé la question des exonérations de taxes foncières sur le bâti. C'est dans le cadre de la commission Rebsamen que l'on regardera le modèle économique de la construction du point de vue des élus, qui prend en compte l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, et que l'on fera des propositions. Je ne sais pas encore quelle forme cela prendra. Je partage le point de vue selon lequel il faut démontrer aux élus que le modèle économique est robuste lorsqu'ils accueillent de nouveaux habitants, quel que soit le type de logement. Ce point sera examiné rapidement par cette commission.