



COMMISSION
DES
FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

**« COHÉSION DES TERRITOIRES »
(Programmes 177, 109, 135 et 147)**

Et articles 52 à 52 *sexies*

**Examen par la commission des finances
le mercredi 22 novembre 2017**

Rapporteur spécial :

M. Philippe DALLIER

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION	
I. UNE NOUVELLE MISSION CONSACRÉE À LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET FORTEMENT SOUMISE À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE	11
1. 16,5 milliards d'euros pour une mission regroupant désormais les missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires »	11
2. Une enveloppe qui se réduit de 9,5 % par rapport à 2017 puis encore de 8,5 % selon les prévisions du triennal 2018-2020	15
a) Une mission qui constitue un des principaux postes d'économies sur le budget 2018 et aux crédits en forte baisse sur l'ensemble du triennal.....	15
b) Une diminution des dépenses publiques principalement supportée par l'aide à l'accès au logement, les autres programmes connaissent des évolutions contrastées.....	18
II. DES DÉPENSES FISCALES DYNAMIQUES	21
SECONDE PARTIE LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »	
I. PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	25
1. Plus de 200 millions d'euros de crédits supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2017... ..	25
2. ... pour un budget 2018 pourtant déjà inférieur de plus de 40 millions d'euros à la dépense attendue en 2017 : des crédits manqueront probablement en cours d'exécution	28
3. Des besoins couverts par le programme qui restent très largement mal maîtrisés	30
4. Des efforts de restructuration du secteur de l'hébergement prometteurs mais qui doivent encore se concrétiser	33
5. L'annonce du dispositif « logement d'abord » : l'absence de traduction dans le projet annuel de performances, des marges budgétaires extrêmement limitées et des obstacles à sa mise en œuvre	34
II. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »	38
1. Une baisse de la dépense liée aux aides personnelles au logement qui intervient après la réduction brutale de 5 euros.....	38
2. L'article 52 du projet de loi de finances : une mesure de rendement aux conséquences initialement sous estimées voire insoupçonnées par le Gouvernement.....	44
a) Une ponction difficilement soutenable pour le secteur du logement social dans la version initiale de l'article 52 et qui s'ajoute aux autres demandes de financement des politiques publiques.....	44
b) Le risque de remettre en cause la bonne dynamique du secteur de la construction et de la rénovation	47

c) La suppression de l'aide personnelle au logement « accession » : une erreur lorsque l'on veut soutenir l'accession sociale à la propriété.....	47
d) Une version légèrement assouplie votée à l'Assemblée nationale, avec une montée en charge sur trois ans de la réduction de loyer de solidarité, mais qui doit encore être améliorée.....	49
3. Un travail de concertation et de compromis en cours pour proposer un ensemble de mesures permettant d'assurer la soutenabilité du dispositif pour le secteur du logement social.....	50
4. Des réformes structurelles des aides personnelles au logement restent nécessaires, notamment pour garantir une certaine équité.....	51
III. PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT ».....	52
A. VERS LA FIN ANNONCÉE DES AIDES À LA PIERRE FINANCÉES PAR L'ÉTAT.....	52
B. LE RETOUR DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DE L'ANAH : UN SOUTIEN BIENVENU POUR COMPENSER LA FIN DES ENGAGEMENTS DU PIA, LA NÉCESSITÉ DE FIXER DES OBJECTIFS RÉALISTES.....	54
1. Une enveloppe budgétaire bienvenue de 110 millions d'euros en 2018 et d'1,2 milliard d'euros sur le quinquennat, pour prendre le relais du PIA qui s'achève.....	54
2. Un budget de l'Anah davantage sécurisé mais toujours soumis à l'aléa du cours des cessions de quotas carbone.....	56
3. Des objectifs trop élevés voire irréalistes ?.....	59
C. LA MISE EN EXTINCTION DU DISPOSITIF DES « MAIRES BÂTISSEURS » : COMMENT INCITER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À CONSTRUIRE ?.....	59
IV. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » : DES AMBITIONS AFFICHÉES QUI DOIVENT SE CONCRÉTISER.....	62
1. Une sanctuarisation des crédits spécifiques de la politique de la ville qui ne permet pas de rassurer les acteurs.....	62
a) Un budget stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, à l'exception des crédits consacrés à la rénovation urbaine.....	62
b) ... et qui intervient après une forte mesure de régulation budgétaire en juillet 2017.....	66
2. Des ambitions affichées dans la rénovation urbaine qu'il reste à confirmer en termes de financements.....	67
3. Après l'échec de 2013, un nouveau dispositif d'emplois francs porté par la mission « Travail et emploi ».....	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. Sur la mission « Cohésion des territoires » :

1. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement a fait le choix de créer une **nouvelle mission « Cohésion des territoires »**, en regroupant les crédits de deux précédentes missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires ». Les crédits consacrés à la politique du logement figurent ainsi de nouveau dans la même mission que les crédits consacrés à la politique de la ville, ce qui est bienvenu compte tenu de leurs liens étroits.

2. Cette nouvelle mission représente **4 % du budget général de l'État**, avec **16,5 milliards d'euros** inscrits en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le **poids de chaque programme** dans la mission est **très différent** puisque le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à lui seul 82 % des crédits de la mission (13,6 milliards d'euros), tandis que les **trois programmes de l'ancienne mission « Politique des territoires »** ne représentent que **4 % du montant total de l'enveloppe**.

3. La mission voit ses crédits de paiement **se réduire de 9,5 %** et ses autorisations d'engagement **de 11,4 % par rapport à 2017**. Elle constitue ainsi **l'un des principaux postes d'économie sur le budget général de l'État pour 2018 puisqu'elle est la mission qui connaît la plus forte baisse de crédits**, avec une enveloppe qui diminue d'1,7 milliard d'euros en crédits de paiement et de 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

4. **Sur le triennal 2018-2020, cette tendance se poursuit**, avec une **baisse de 8,3 % en valeur et de 10,6 % en volume** entre 2018 et 2020, tandis que, parallèlement, les crédits du budget général augmenteraient de 3 % en valeur et de 0,5 % en volume.

Entre 2017 et 2020, le budget de la mission « Cohésion des territoires » passerait ainsi de 18,26 milliards d'euros à 15,15 milliards d'euros en valeur et 14,63 millions d'euros en volume.

5. La **diminution en 2018 de la dépense publique de l'État est principalement supportée, en volume, par l'aide à l'accès au logement** (programme 109). Les **autres programmes** connaissent des **évolutions contrastées**.

6. Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission **restent importantes** puisqu'avec **14,5 milliards d'euros** en prévision en 2018, elle représentent l'équivalent de 88 % des crédits budgétaires. Elles sont également **globalement dynamiques**, en progression de 2 % par rapport à 2017 (+ 300 millions d'euros).

7. S'agissant de la **politique du logement du Gouvernement**, alors que celui-ci a présenté sa « stratégie » pour le logement en septembre 2017 et annoncé un projet de loi sur ce sujet pour le début de l'année 2018, **le projet de loi de finances pour 2018 proposé à l'examen des deux assemblées envoie des signaux contradictoires au secteur de l'immobilier**.

D'un côté, il prolonge des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif (dispositif « Pinel ») **et le prêt à taux zéro**, tout en resserrant leur usage ; **de l'autre, il rend plus difficile l'accession sociale à la propriété**, en supprimant les aides personnelles au logement « accession », **il transforme l'impôt de solidarité sur la fortune en un impôt sur la fortune immobilière** et il **réduit drastiquement les capacités d'investissement des bailleurs sociaux**.

II. Sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » :

1. Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » connaît une **nouvelle année de forte augmentation de ses crédits**, avec **12,2 % de hausse** correspondant à **212 millions d'euros**. Elle profite exclusivement à l'action 12 « Hébergement et logement adapté », les dispositifs d'hébergement d'urgence bénéficiant d'une hausse de leur enveloppe budgétaire de 208 millions d'euros (826,6 millions d'euros en 2018) et le logement adapté de 31 millions d'euros supplémentaires (313,9 millions d'euros).

2. Il s'agit d'un **rebasage des crédits bienvenu**, qui intervient après que le précédent gouvernement a déjà augmenté les crédits du programme de 15 % pour 2017 et alors qu'auparavant, **l'insincérité budgétaire chronique était dénoncée chaque année. Ces efforts ne peuvent donc qu'être salués.**

3. Pour autant, cette enveloppe bien dotée ne permettra **pas de dégager de moyens supplémentaires puisque le budget pour 2018 est déjà inférieur de 40 millions d'euros à la dépense attendue en fin d'année 2017**, compte tenu du schéma de fin de gestion annoncé (y compris le décret d'avance du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance) et de l'ouverture de 89,6 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2017.

4. Il est donc **d'ores et déjà acquis que des crédits viendront à manquer** au cours de l'année 2018, **sauf à parvenir à contenir une dépense qui ne cesse pourtant d'augmenter** puisqu'elle a **progressé de près de 60 % depuis 2011**, pour atteindre près de **2 milliards d'euros en 2017.**

5. Les **besoins** couverts par le programme restent globalement **mal maîtrisés**. Malgré l'augmentation indéniable des moyens alloués aux dispositifs d'hébergement d'urgence et à la veille sociale, **la demande non satisfaite reste très forte et le nombre de nuitées hôtelières** financées par l'État pour pallier le manque de places **continue de progresser**, pour atteindre 42 646 places en 2016, soit une hausse de plus de 200 % depuis 2010.

La question de la prise en charge par les crédits du programme d'une partie des dépenses liées à l'hébergement des migrants reste également posée.

6. Le Gouvernement s'engage dans un **plan de restructuration du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI) prometteur** et qui devrait permettre de **dégager des économies**, mais il doit **encore se concrétiser**. Le passage des centres d'hébergement d'urgence sous le régime de l'autorisation et de la tarification, la généralisation de la contractualisation pluriannuelle et l'établissement de tarifs-plafonds à partir de l'enquête nationale de coûts (ENC) ne peuvent qu'être soutenus. Cette réforme devra être suivie avec attention.

7. Si le plan « logement d'abord » rejoint les **préoccupations de votre rapporteur spécial**, appelant de ses vœux à développer une offre permettant de désengorger les dispositifs d'hébergement d'urgence saturés, notamment par l'intermédiation locative, il apparaît qu'il ne connaît **aucune traduction concrète dans le projet annuel de performances** et qu'il ne disposera probablement que de **marges budgétaires extrêmement limitées pour sa mise en œuvre.**

III. Sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » :

1. Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » connaît une **baisse de ses crédits de 12,4 %** pour atteindre 13,6 milliards d'euros en 2018, **avec une diminution de la dépense de l'État liée aux aides personnelles au logement de 1,9 milliard d'euros en un an.**
2. Les **baisses** enregistrées au titre des aides personnelles au logement et, en conséquence, de la subvention d'équilibre versée par l'État au Fonds national d'aide au logement (Fnal) **s'expliquent principalement par les dispositions prévues à l'article 52** du projet de loi de finances pour 2018 et rattaché à la présente mission.
3. Elles portent aussi **les conséquences de l'abattement forfaitaire de 5 euros** décidé par le Gouvernement à l'été dernier et appliqué à l'ensemble des aides servies à compter du 1^{er} octobre 2017. Cette mesure, prise pour équilibrer le Fnal en 2017 mais pour laquelle il n'est prévu aucune date de fin, permet une économie estimée à 400 millions d'euros en année pleine.
4. Il ne convient pas de remettre en cause le constat du Gouvernement d'une **situation financière globalement saine des organismes de logement social** dont il convient d'ailleurs de se féliciter puisqu'elle permet de financer de la construction et de la rénovation de logements. De même, des **regroupements de structures** seraient probablement **possibles et mêmes souhaitables** afin de rationaliser le secteur du logement social.
5. Pour autant, le **dispositif brutal proposé à l'article 52** du projet de loi de finances, avec principalement la mise en place d'une « réduction de loyer de solidarité » dans le secteur du logement social couplée à une baisse des aides personnalisées au logement (APL) des allocataires quasi équivalente, **correspond à une ponction difficilement soutenable pour le secteur du logement social**, en réduisant leur autofinancement d'au moins 1,7 milliard d'euros. Leur santé financière est, dès lors, directement entamée.
6. Le **dispositif de mutualisation financière** annoncé et les **contreparties** proposées (prêts, stabilisation du taux du livret A...) **ne permettent pas de garantir que le secteur du logement social ne se retrouve pas durablement déstabilisé**, au risque de se propager dans le secteur du bâtiment.
7. Le dispositif proposé par l'article 52 est, en outre, **déséquilibré** puisqu'il **pèse davantage** sur les bailleurs sociaux qui **comptent le plus de ménages modestes** bénéficiant des APL.
8. En tout état de cause, **il ne s'agit en aucun cas d'une réforme de structure, ni d'un facteur d'amélioration du pouvoir d'achat des Français**, les locataires ne bénéficiant finalement que très peu de la baisse de loyers puisqu'elle est répercutée sur le montant des APL. C'est bien avant tout une **mesure de rendement budgétaire**.
9. Un **travail de concertation et de compromis est en cours** pour proposer un ensemble de mesures permettant d'assurer la soutenabilité du dispositif pour le secteur du logement social.
10. Par ailleurs, **des réformes structurelles du système des aides personnelles au logement restent nécessaires, notamment pour garantir une certaine équité**. Un taux d'effort minimal des ménages devrait ainsi être réellement pris en compte dans le calcul de ces aides. De même, votre rapporteur spécial suivra avec intérêt la mise en œuvre, annoncée pour 2019 de la prise en compte contemporaine des revenus des allocataires.

IV. Sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » :

- 1. La tendance au désengagement de l'État pour le financement des aides à la pierre se confirme**, avec 50 millions d'euros seulement inscrits pour 2018 (200 millions d'euros en 2017).
- Parallèlement, le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) continue de bénéficier d'une enveloppe de 425 millions d'euros (AE=CP), avec une **contribution des bailleurs sociaux passant de 270 à 375 millions d'euros**.
- Des **ressources suffisantes doivent être maintenues pour le Fnap** dans la mesure où les **restes à payer demeurent élevés**, avec une estimation à près de 2 milliards d'euros à fin 2017.
- Le **retour de l'État dans le financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) est bienvenu**, avec **110 millions d'euros inscrits pour 2018** et l'annonce d'une enveloppe d'1,2 milliard d'euros sur le quinquennat pour le programme « Habiter mieux », dans le cadre du « Grand plan d'investissement ». Ces crédits viennent prendre le **relais du Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart) auparavant financé par le programme d'investissements d'avenir**.
- Le **budget de l'Anah semble davantage sécurisé** mais il reste **soumis à l'aléa du cours des cessions de quotas carbone**.
- Prenant acte de la mise en extinction du dispositif des « maires bâtisseurs », l'État doit trouver les moyens d'inciter les collectivités territoriales à construire.

V. Sur le programme 147 « Politique de la ville » :

- Les **crédits de la politique de la ville se trouvent sanctuarisés**, avec une stabilisation des crédits à l'exception de ceux consacrés à la rénovation urbaine. Pour autant, cela ne **permet pas de rassurer les acteurs, après la forte mesure de régulation budgétaire** opérée en juillet 2017.
- Le Gouvernement affiche de **fortes ambitions en termes de rénovation urbaine**, avec une **enveloppe** pour le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) **passant de 6 à 10 milliards d'euros**.
- Si ces perspectives ne peuvent être que partagées, **plusieurs interrogations restent en suspens** quant à la soutenabilité financière du programme.
- La situation financière** de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) paraît **plutôt assurée** à court terme et le **financement du NPNRU globalement couvert** mais, en revanche, une **impasse de trésorerie à moyen ou long terme est également identifiée** et une solution doit être trouvée.
- Par ailleurs, **4 milliards d'euros restent à couvrir pour le NPNRU** et devaient être partagés entre Action logement et les organismes de logement social. Il est permis de **s'interroger sur les capacités de ces derniers à y participer**, compte tenu de la réduction de leur autofinancement.
- Après l'échec de 2013, un **nouveau dispositif expérimental d'emplois francs** bénéficiant aux demandeurs d'emplois résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est engagé par le Gouvernement et porté par la mission « Travail et emploi ». Aucune raison n'invite à s'opposer par principe à une telle initiative mais l'on peut **s'interroger sur son efficacité**.

*Au 10 octobre 2017, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **48 % des réponses** portant sur 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 » de la mission « Cohésion des territoires » **étaient parvenues à votre rapporteur spécial.***

PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. UNE NOUVELLE MISSION CONSACRÉE À LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET FORTEMENT SOUMISE À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

1. 16,5 milliards d'euros pour une mission regroupant désormais les missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires »

Le nouveau gouvernement a fait le choix de créer une mission « Cohésion des territoires », regroupant les crédits de deux précédentes missions, à savoir la mission « Égalité des territoires et logement » et la mission « Politique des territoires ».

Cette évolution a été opérée tandis qu'était mis en place le ministère de la cohésion des territoires.

La mission regroupe **six programmes**, pour atteindre 16,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle représente **4 % du budget général** dans la version du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

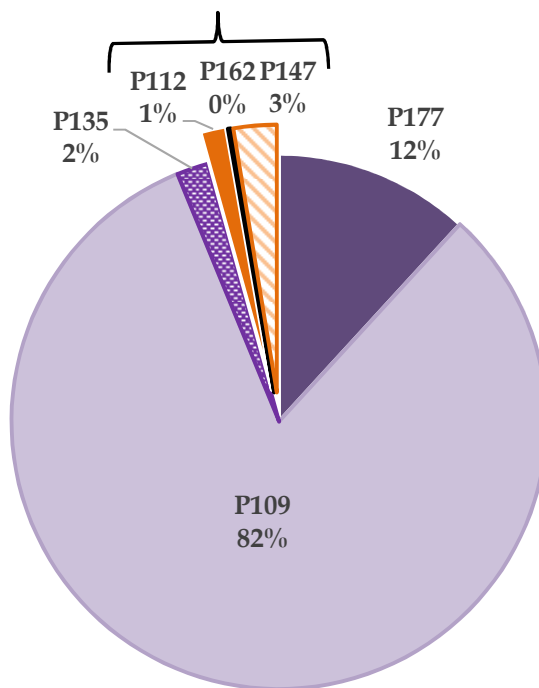
L'on ne peut que constater le poids très différent de chaque programme dans la mission, voire disproportionné pour le programme 109 « Aide à l'accès au logement ». En effet, tandis que celui-ci comprend 13,6 milliards d'euros (AE=CP), soit 82 % des crédits de la mission, et principalement destinés au financement des aides personnelles au logement, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ne comprend que 34 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les **programmes de l'ancienne mission « Politique des territoires »** ne représentent ainsi que **4 % du montant total** de l'enveloppe allouée à la mission « Cohésion des territoires ».

Répartition des crédits de la mission entre programmes

(en pourcentage)

ancienne mission "Politique des territoires"



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances initiale pour 2018

Les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État », qui ont trait à l'aménagement du territoire, sont spécifiquement examinés par Bernard Delcros, rapporteur spécial au nom de la commission des finances du Sénat, et font ainsi l'objet d'un rapport séparé.

La création de cette mission « Cohésion des territoires » s'est accompagnée de points positifs.

Tout d'abord, **les crédits consacrés à la politique du logement**, qu'il s'agisse des aides à la pierre ou des aides à la personne, **figurent de nouveau dans la même mission que les crédits consacrés à la politique de la ville.**

Depuis que la mission « Politique des territoires » avait été créée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015¹, votre rapporteur spécial, qui suivait les crédits de la mission « Égalité des territoires et

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. La mission « Politique des territoires » comprenait notamment les crédits de la politique de la ville (programme 147) alors qu'auparavant, ceux-ci figuraient au sein de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

logement », et notre ancien collègue Daniel Raoul, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits du programme 147 « Politique de la ville », regrettaient que ces politiques publiques soient séparées alors qu'elles entretiennent des liens très étroits.

Ensuite, le **programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement » a été supprimé** et n'a pas été transféré dans la mission « Cohésion des territoires ». Il figurait dans l'ancienne mission « Égalité des territoires et logement » pour y accueillir les crédits consacrés aux effectifs et à l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère chargé du logement. Pourtant, en gestion, ces crédits étaient intégralement transférés vers le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Tous les crédits de personnels ont donc été regroupés, en prévision comme en exécution, au sein du programme 217 dans le projet de loi de finances pour 2018, ce qui constitue une **mesure de bon sens et de bonne gestion**, soutenue par votre rapporteur spécial au cours des précédentes années.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en milliers d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution LFI 2017/ PLF 2018 (%)	Évolution LFI 2017/ PLF 2018 (volume)
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	1 752,05	1 741,7	1 953,7	12,2 %	212,0
	CP	1 751,2	1 741,7	1 953,7	12,2 %	212,0
Programme 109 Aide à l'accès au logement	AE	15 356,99	15 469,4	13 556,2	-12,4 %	-1 913,2
	CP	15 356,99	15 469,4	13 556,2	-12,4 %	-1 913,2
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	848,38	398,8	311,6	-21,9 %	-87,2
	CP	828,23	353,2	311,6	-11,8 %	-41,6
Programme 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	169,9	452,1	191,0	-57,8 %	-261,1
	CP	223,0	247,3	254,9	3,1 %	7,6
Programme 162 Interventions territoriales de l'État	AE	38,6	29,9	34,0	13,7 %	4,1
	CP	36,3	29,3	27,4	-6,5 %	-1,9
Programme 147 Politique de la ville	AE	389,6	514,4	430,4	-16,3 %	-84,0
	CP	390,7	429,4	430,4	0,2 %	1,0
Total mission	AE	18 555,52	18 606,2	16 476,8	-11,4 %	-2 129,4
	CP	18 586,42	18 270,2	16 534,1	-9,5 %	-1 736,1

Nb : hors programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement » dont les crédits ont été intégrés au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale pour 2018 et au projet annuel de règlement pour 2016

2. Une enveloppe qui se réduit de 9,5 % par rapport à 2017 puis encore de 8,5 % selon les prévisions du triennal 2018-2020

a) Une mission qui constitue un des principaux postes d'économies sur le budget 2018 et aux crédits en forte baisse sur l'ensemble du triennal

Avec 1,7 milliard d'euros de baisse de crédits de paiement en valeur (et 1,9 milliard d'euros en volume), la mission « Cohésion des territoires constitue la mission qui **contribue le plus à la réduction des dépenses publiques sur le budget général de l'État**, loin devant la mission « Travail et emploi » qui voit sa dotation budgétaire diminuer de 1,2 milliard d'euros et la mission « Administration générale et territoriale de l'État », avec une enveloppe inférieure à 2017 de 400 millions d'euros¹. Toutes les autres missions ont des baisses de crédits inférieures à 100 millions d'euros.

La mission « Cohésion des territoires » enregistre ainsi une **diminution de 9,5 % en crédits de paiement** (et 11,5 % en autorisations d'engagement) en valeur, contre 10,4 % en volume.

¹ Cf. la présentation en commission des finances du rapporteur général sur l'examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2018 :

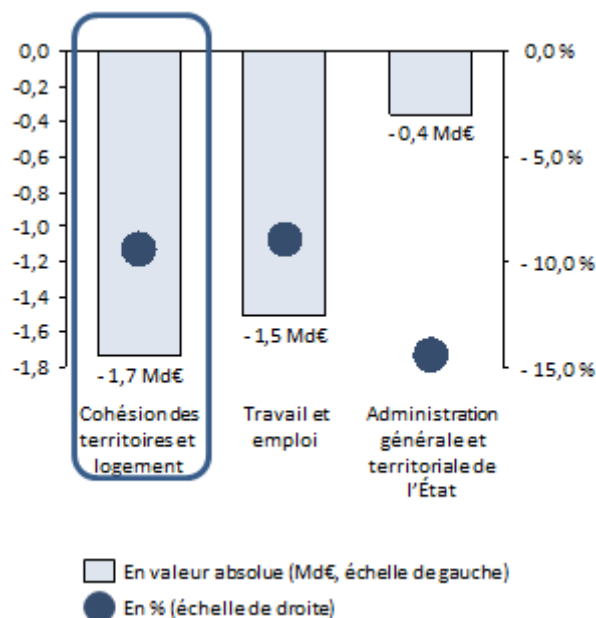
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/PLF_2018/PLFR_2018_PPT_to me_1_vf.pdf

Et le compte rendu de la réunion du 8 novembre 2017

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171106/fin.html#toc8>

Missions connaissant des baisses de crédits supérieures à 100 millions d'euros en 2018 (hors CAS « Pensions »)

(en milliards d'euros – axe de gauche –
et en taux d'évolution – axe de droite)



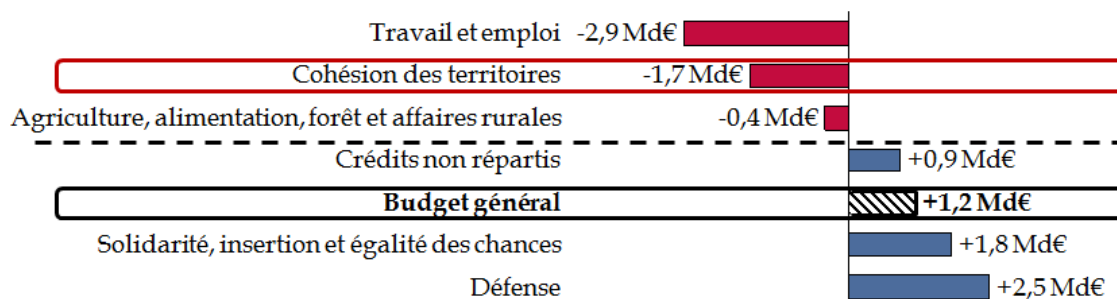
Source : commission des finances (à partir des données budgétaires)

L'analyse du triennal 2018-2020 met également en évidence **l'effort considérable que le Gouvernement fait peser sur la mission « Cohésion des territoires »** pour réduire les dépenses publiques.

Au-delà de la réduction des crédits enregistrée entre 2017 et 2018 et précédemment décrite, **l'enveloppe consacrée à la mission devrait encore connaître une baisse de 8,3 % en valeur et de 10,6 % en volume entre 2018 et 2020**, tandis que les crédits du budget général (hors dettes, remboursements et dégrèvements et pensions) augmenteraient de 3 % en valeur et de 0,5 % en volume, hors économies complémentaires attendues du processus « Action publique 2022 ».

Principales évolution de crédits du budget triennal de l'État et par missions entre 2018 et 2020

(en milliards d'euros constants de 2017)



Source : commission des finances (à partir des données du projet de loi de programmation des finances publiques)

Ainsi, le budget de la mission passerait de **18,26 milliards d'euros en 2017**, en volume comme en valeur, à **15,15 milliards d'euros en valeur et 14,63 milliards d'euros en volume en 2020**.

Évolution des crédits de la mission sur le triennal 2018-2020 comparé au budget général

(en milliards d'euros et en pourcentage)

Crédits de paiement		LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020	Évolution 2018/2017		Évolution 2020/2018	
							En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Cohésion des territoires	En valeur	18,26	18,26	16,53	14,95	15,15	-1,73	-9,5%	-1,38	-8,3%
	En volume	18,26	18,26	16,37	14,64	14,63	-1,89	-10,4%	-1,73	-10,6%
Budget général de l'État	En valeur	234,66	236,05	241,53	242,83	248,81	5,48	2,3%	7,28	3,0%
	En volume	234,66	236,05	239,14	237,81	240,30	3,09	1,3%	1,16	0,5%

Nb : il s'agit de crédits de paiement, hors dette, remboursements et dégrèvements et CAS « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat

b) Une diminution des dépenses publiques principalement supportée par l'aide à l'accès au logement, les autres programmes connaissent des évolutions contrastées

En volume, l'essentiel de la baisse des crédits sur la mission « Cohésion des territoires » porte sur le **programme « Aide à l'accès au logement »**, avec une enveloppe budgétaire réduite de 1,9 milliard d'euros, correspondant à 12,4 % de moins qu'en 2017, pour atteindre **13,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**.

Ainsi, le programme **tire essentiellement les conséquences de l'article 52 du projet de loi de finances** qui prévoit une **économie d'1,7 milliard d'euros**¹, dont 1,5 milliard d'euros issu de l'instauration d'une réduction de loyer de solidarité qui s'appliquerait dans le secteur du logement social et, en contrepartie, d'une baisse des aides personnalisées au logement (APL) versées aux allocataires.

Cette diminution des crédits provient également de **l'impact de la baisse forfaitaire de 5 euros par mois**, qui a été appliquée à toutes les aides à compter du 1^{er} octobre 2017² et pour laquelle l'économie est estimée à 400 millions d'euros en année pleine. Certes, elle s'est appliquée dès 2017 mais a nécessairement un impact sur le montant des aides versées en 2018 puisqu'elle n'était pas prévue dans la loi de finances initiale pour 2017 ou du moins pas à cette hauteur³.

Parallèlement, **les autres programmes de la mission connaissent des évolutions contrastées**.

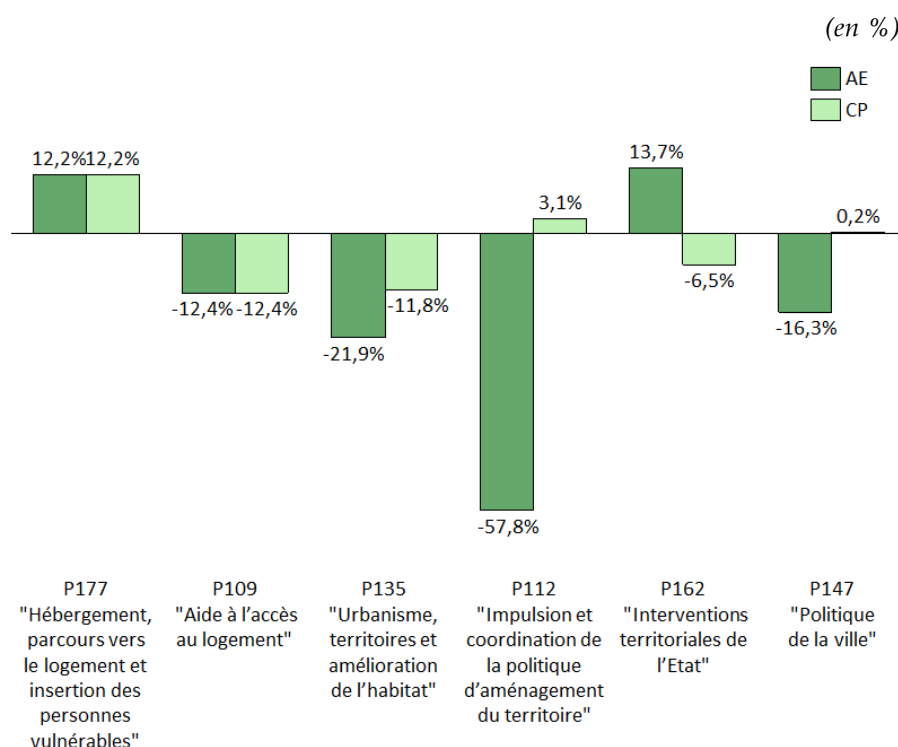
¹ Cf. le II de la deuxième partie du présent rapport.

² Cf. le décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement.

³ Cf. la communication de Philippe Dallier aux membres de la commission des finances du 2 août 2017 :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/evenements/Communication_APL_aout2017.pdf

Évolution des crédits par programme de la mission entre 2017 et 2018



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires », annexé au projet de loi de finances pour 2018

Avec 212 millions d'euros supplémentaires, le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** connaît une **hausse de 12 % pour atteindre 1,95 milliard d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette évolution correspond à un **effort remarquable de meilleure sincérité** de la prévision initiale, déjà lancé l'an dernier par le précédent gouvernement (+ 15 %).

Pour autant, comme cela sera montré *infra*, cette enveloppe supplémentaire ne **permet en aucun cas de dégager des moyens nouveaux ni même d'ailleurs d'éviter une sur-exécution des crédits du programme en cours d'année**¹.

Le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** voit ses **autorisations d'engagement réduites de 22 %** et les **crédits de paiement de 16 %**, sous l'effet conjugué de la quasi-suppression du financement des aides à la pierre par les crédits de l'État (50 millions d'euros seulement en 2018, contre 200 millions d'euros en 2017) et de la mise en extinction du dispositif des « maires bâtisseurs » (70 millions d'euros en

¹ Cf. le II de la deuxième partie du présent rapport.

autorisations d'engagement et 24,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2017)¹.

Toutefois, parallèlement, le Gouvernement a fait le choix de **financer de nouveau une partie de l'activité de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) par des crédits budgétaires**, dans le cadre du « Grand plan d'investissement » et de la lutte contre les « passoires thermiques ». Ainsi, 110 millions d'euros de crédits nouveaux sont inscrits pour 2017 au profit du programme « Habiter mieux » de l'agence.

S'agissant enfin des **programmes issus de la mission « Politique des territoires »**, l'on peut constater qu'ils **participent également de l'effort de maîtrise budgétaire**. Certes, **les crédits de paiement sont relativement préservés**, voire bénéficient d'une légère hausse s'agissant du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Toutefois, **les projets inscrits sur plus long terme se trouvent plus nettement limités en termes de crédits inscrits, voire sont freinés**.

Le **programme 112** enregistre une **baisse de près de 60 % de ses autorisations d'engagement** compte tenu principalement du transfert des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »².

S'agissant du **programme 147 « Politique de la ville »**, les **crédits d'intervention** qui lui sont consacrés se trouvent **sanctuarisés**, mais tandis que le **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** doit bénéficier d'une enveloppe de l'État d'1 milliard d'euros sur l'ensemble de sa période de mise en œuvre, seuls 15 millions d'euros (AE=CP) sont inscrits pour le financer en 2017.

¹ Voir le IV de la seconde partie du présent rapport.

² Cf. le rapport de Bernard Delcros, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, spécifiquement consacré aux programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ».

II. DES DÉPENSES FISCALES DYNAMIQUES

Sur l'ensemble de la mission, les moindres recettes enregistrées au titre des dépenses fiscales qui lui sont rattachées à titre principal (sur impôts d'État et sur impôts locaux, pris en charge par l'État) représentent l'équivalent de **88 % des crédits budgétaires**, avec un total de **14,5 milliards d'euros** en prévision pour 2018.

Les dépenses fiscales de la mission sont globalement dynamiques puisqu'elles augmentent sur la quasi-totalité des programmes et au total de 300 millions d'euros par rapport à 2017 (soit + 2 %).

Dépenses fiscales relevant de la mission

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État			
Programme	2016	2017	2018
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes défavorisées	nc	nc	
109 Aides à l'accès au logement	65	64	60
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13 404	13 113	13 471
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	433	459	470
147 Politique de la ville	348	360	371
Total	14 250	13 996	14 372
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'État			
Programme	2016	2017	2018
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes défavorisées	0	0	0
109 Aides à l'accès au logement	37	38	40
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	97	75	63*
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	9	7	7
147 Politique de la ville	127	77	77
Total	270	197	124
Total général	14 520	14 193	14 496

* Le coût de l'exonération en faveur des immeubles à caractère social n'est toutefois par renseigné.

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires », annexé au projet de loi de finances pour 2018

Concernant plus spécifiquement **les dépenses fiscales liées au logement**, qui représentent plus de **13,5 milliards d'euros sur le seul programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »**, l'augmentation de la perte de recettes de près de 350 millions d'euros entre 2017 et 2018 correspond essentiellement à la hausse de la TVA à 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (+ 100 millions d'euros), au prêt à taux zéro (+ 175 millions d'euros, soit une hausse de 22,5 %) et à la montée en charge du dispositif « Pinel » d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans le logement intermédiaire (+ 200 millions d'euros, pour atteindre 554 millions d'euros en 2018).

Il convient d'ailleurs de mentionner le fait que **les articles 39 et 40 du projet de loi de finances pour 2018 prévoient de prolonger pour 4 ans le prêt à taux zéro (PTZ) et le dispositif « Pinel »**, tout en resserrant les conditions de mise en œuvre, notamment par un **recentrage sur les zones les plus tendues** pour la construction neuve.

Parallèlement, **l'extinction de plusieurs dispositifs produit ses effets**, avec en particulier une baisse de 100 millions d'euros de la dépense fiscale relative aux deux dispositifs « Robien » d'incitation à l'investissement locatif (95 millions d'euros de moindres recettes en 2018).

Par ailleurs, le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts ne représente plus que 100 millions d'euros, contre 414 millions d'euros en 2016 et une prévision de 147 millions d'euros pour 2017

Enfin, il semble désormais confirmé que **l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) ne parvient pas à trouver son marché malgré les modifications législatives apportées pour favoriser sa distribution**. La dépense fiscale associée est en constante baisse, passant de 110 millions d'euros en 2015 à 75 millions d'euros en 2016 et 51 millions d'euros en 2018. Il conviendrait probablement de **s'interroger sur la pertinence de maintenir en l'état ce dispositif**.

À ce titre, la revue de dépenses sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés, réalisée par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable et rendue en avril 2017, met en évidence les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de ce dispositif mais considère qu'il doit être conservé, notamment car il peut s'avérer intéressant en cas de remontée des taux d'intérêt. Le rapport indique toutefois qu'il figure parmi les dispositifs financiers pouvant voir leur fonctionnement simplifié. Les corps d'inspection proposent ainsi de maintenir l'éco-PTZ pour 2018 et d'en « *dresser un bilan d'ici fin 2018, afin d'éclairer les pistes d'évolution* ».

Plus globalement, la revue de dépenses précitée met en évidence le fait que les aides, qui ont représenté 3,2 milliards d'euros en 2016, ont été assez instables et qu'« *au regard de l'effort financier réalisé, les résultats de la politique de soutien à la rénovation énergétique paraissent modestes* ».

Parmi les pistes d'amélioration proposées, il est intéressant de noter que le rapport mentionne notamment l'unification du taux de TVA à 10 % pour l'ensemble des travaux réalisés dans les logements privés, par souci de simplification et du fait du caractère peu incitatif de la différence de taux. Le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le financement et la fiscalité du logement, dont votre rapporteur spécial était membre et qui avait rendu ses conclusions en octobre 2015, était déjà parvenu aux mêmes constats et conclusions¹.

¹ *Rapport d'information n° 99 (2015-2016) « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir », fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 octobre 2015.*

SECONDE PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES
« LOGEMENT ET VILLE »

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

1. Plus de 200 millions d'euros de crédits supplémentaires par
rapport à la loi de finances initiale pour 2017...

Pour 2018, le projet de loi de finances initiale prévoit une **augmentation des crédits** du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de **212 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances pour 2017. Cela correspond à une **hausse de 12,2 % de l'enveloppe initiale, laquelle atteint ainsi 1,95 milliard d'euros.**

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

(en euros)

Intitulé de l'action		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2018/2017	
					En valeur absolue	En %
11 - Prévention de l'exclusion	AE	64 835 827	62 061 191	50 445 224	-11 615 967	-18,7%
	CP	64 841 872	62 061 191	50 445 224	-11 615 967	-18,7%
12 - Hébergement et logement adapté	AE	1 677 223 999	1 669 285 619	1 894 189 982	224 904 363	13,5%
	CP	1 676 313 224	1 669 285 619	1 894 189 982	224 904 363	13,5%
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	9 989 584	10 332 657	9 058 657	-1 274 000	-12,3%
	CP	10 041 188	10 332 657	9 058 657	-1 274 000	-12,3%
Total	AE	1 752 049 410	1 741 679 467	1 953 693 863	212 014 396	12,2%
	CP	1 751 196 284	1 741 679 467	1 953 693 863	212 014 396	12,2%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2018 et le rapport annuel de performance pour 2016

Cet **effort budgétaire profite exclusivement à l'action 12** « Hébergement et logement adapté » dont la dotation progresse même de **225 millions d'euros**, et en particulier les **dispositifs d'hébergement d'urgence** puisque le budget qui leur est consacré augmente de **208 millions d'euros**, soit une **hausse de 34 %** par rapport au projet de loi de finances

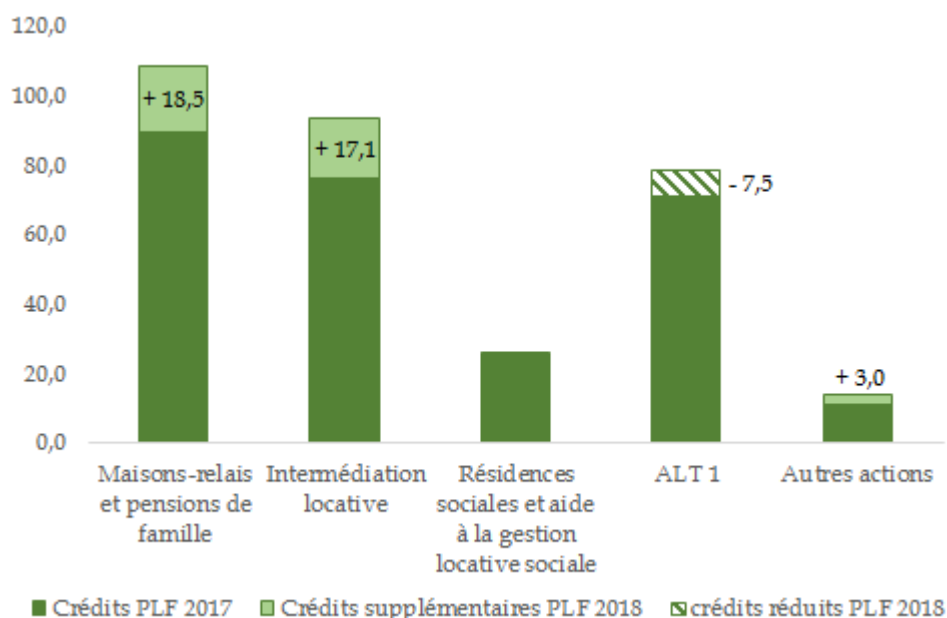
pour 2017, pour atteindre 826,6 millions d'euros. Parallèlement, la veille sociale progresse de 4 % (126,5 millions d'euros).

Les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) voient en revanche leur dotation se réduire de 4,6 %**, avec 627,2 millions d'euros en 2018. Votre rapporteur spécial aura l'occasion d'y revenir. Cette tendance s'explique notamment par les économies attendues avec la mise en place de tarifs-plafonds à compter de 2018¹.

Enfin, les **dispositifs consacrés au logement adapté** (maisons-relais et pensions de famille, intermédiation locative...) bénéficient de **31 millions d'euros supplémentaires**, avec une enveloppe fixée à 313,9 millions d'euros.

Répartition des crédits au sein des dispositifs de logement adapté

(en millions d'euros)



Nb : ALT 1 (allocation de logement temporaire) correspond à l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées et qui ne peuvent être hébergées en CHRS.

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

L'action 11 « Prévention de l'exclusion » connaît une baisse de 18,7 millions d'euros qui concerne à la fois :

- les allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et handicapées, en baisse de 7,1 millions d'euros par rapport à 2017, pour atteindre 33 millions d'euros. La direction générale de la cohésion

¹ Cf. le 4 du présent I.

sociale explique cette diminution de crédits par un ajustement de l'enveloppe aux dépenses réellement constatées tandis qu'est enregistrée une baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires toutes prestations confondues ;

- l'« allocation de logement temporaire 2 » (ALT 2), destinée à financer le fonctionnement des aires d'accueil de gens du voyage et qui ne bénéficierait plus que de 15,4 millions d'euros, correspondant à une diminution de 2 millions d'euros des crédits inscrits par rapport à 2017. Cette enveloppe tient compte de la mise en œuvre d'une réforme prévue pour le 1^{er} janvier 2018. En effet, cette aide a déjà été modifiée en 2015 pour tenir compte du taux d'occupation de ces aires avec la création d'une part variable. Elle va encore évoluer avec une modulation des parts fixe et variable permettant « *d'inciter les gestionnaires à développer l'occupation des aires d'accueil et ainsi à rendre plus efficient le dispositif* ». Il conviendra toutefois de s'assurer que la part fixe soit toujours suffisamment attractive en termes de création d'aires d'accueil.

Le rebasage opéré pour 2018 intervient après que le précédent Gouvernement a **déjà augmenté les moyens du programme 177 de 15 % l'an dernier**, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017. **Cet effort ne peut qu'être salué**, votre rapporteur spécial n'ayant pas manqué de **mettre en évidence, pendant de nombreuses années, la sous-budgétisation chronique** de ce programme. Ainsi, en 2016, la prévision initiale était déjà inférieure de 78 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015 et ce sont finalement 238 millions d'euros supplémentaires qui ont dû être ouverts.

En outre, le contrôle budgétaire mené par votre rapporteur spécial en 2016 sur les dispositifs d'hébergement d'urgence¹ a démontré les **effets négatifs du manque de crédits initiaux sur l'activité des organismes sur le terrain** : les services déconcentrés qui doivent « gérer la pénurie » budgétaire, surtout les associations qui sont parfois allées jusqu'à mobiliser leur propre trésorerie par pallier les manques de moyens de l'État.

La hausse des crédits du présent programme **participe ainsi de l'effort de correction des sous-budgétisations** constatées au sein du budget de l'État. Si c'est déjà considérable, **il ne faudrait pas croire pour autant que cette enveloppe permettra de dégager des moyens supplémentaires** pour les structures sur le terrain.

¹ Rapport d'information n° 193 (2016-2017) de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, *L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence*.

2. ... pour un budget 2018 pourtant déjà inférieur de plus de 40 millions d'euros à la dépense attendue en 2017 : des crédits manqueront probablement en cours d'exécution

Malgré le rebasage opéré dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, l'enveloppe prévue cette année pour le programme était déjà inférieure de près de 10 millions d'euros à l'exécution 2016. Votre rapporteur spécial avait, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, annoncé le dépassement des crédits prévus, tout en saluant l'effort de meilleure sincérité du budget.

Depuis, **122 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires ont d'ores et déjà été ouverts par le décret d'avance** du 20 juillet 2017¹.

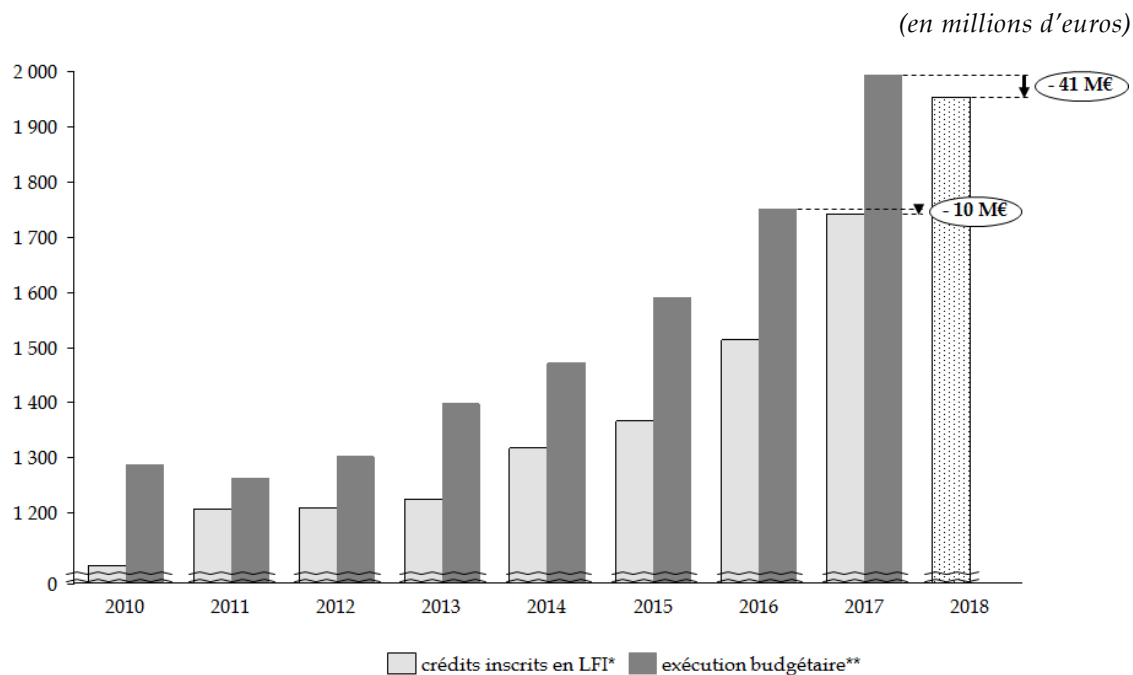
Le projet de loi de finances rectificative pour 2017 de fin d'année devrait ouvrir **89,6 millions d'euros supplémentaires (AE=CP)**, auquel s'ajoutent au total **246,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 163 millions d'euros en crédits de paiement** au titre des modifications intervenues en cours de gestion (dont le décret d'avance précité du 20 juillet dernier).

L'exécution 2017 devrait ainsi connaître un **dépassement de 336 millions d'euros en autorisations d'engagement et 253 millions d'euros en crédits de paiement** par rapport à la prévision initiale.

En outre, **les 200 millions d'euros inscrits en crédits nouveaux** sur le programme pour 2018 **ne permettent d'ores et déjà pas de couvrir les besoins constatés en 2017**. Au contraire, avec 1,95 milliard d'euros, la **dotation** prévue pour 2018 est **déjà inférieure de plus de 40 millions d'euros à celle de l'année en cours**.

¹ Décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

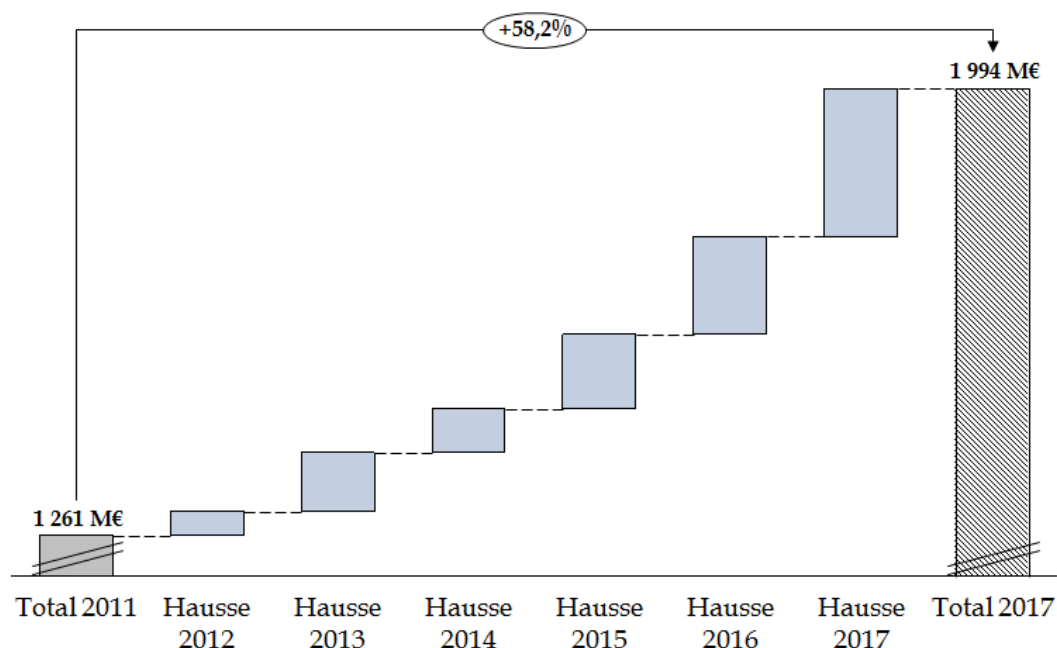
Évolution des crédits de paiement du programme 177 entre 2011 et 2018



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Il est donc **d'ores et déjà certain que des crédits manqueront en cours d'année** en 2018, d'autant que la dépense sur le programme n'a cessé d'augmenter fortement au cours des dernières années. Entre 2012 et 2017, elle a connu une hausse de 60 %, pour atteindre presque 2 milliards d'euros cette année.

Évolution des crédits exécutés sur le programme entre 2011 et 2017



Nb : le montant indiqué pour 2017 constitue une estimation compte tenu des crédits supplémentaires qui ont été ouverts par le décret d'avance du 20 juillet 2017 et des ouvertures prévues dans le projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative pour 2017 actuellement en cours d'examen.

Source : commission des finances d'après les données budgétaires

3. Des besoins couverts par le programme qui restent très largement mal maîtrisés

Le nombre de places ouvertes au titre de l'hébergement d'urgence généraliste n'a cessé de progresser au cours des dernières années, cette tendance se confirmant au 31 décembre 2016 avec une **progression de près de 9 % du parc en un an, correspondant à plus de 10 000 places supplémentaires**, et pour atteindre un **total de 122 854 places**.

Selon les informations fournies par la direction générale de la cohésion sociale, **4 200 places supplémentaires** ont depuis été **pérennisées en cours d'année 2017**, expliquant notamment la sur-exécution du programme (estimation 25 millions d'euros).

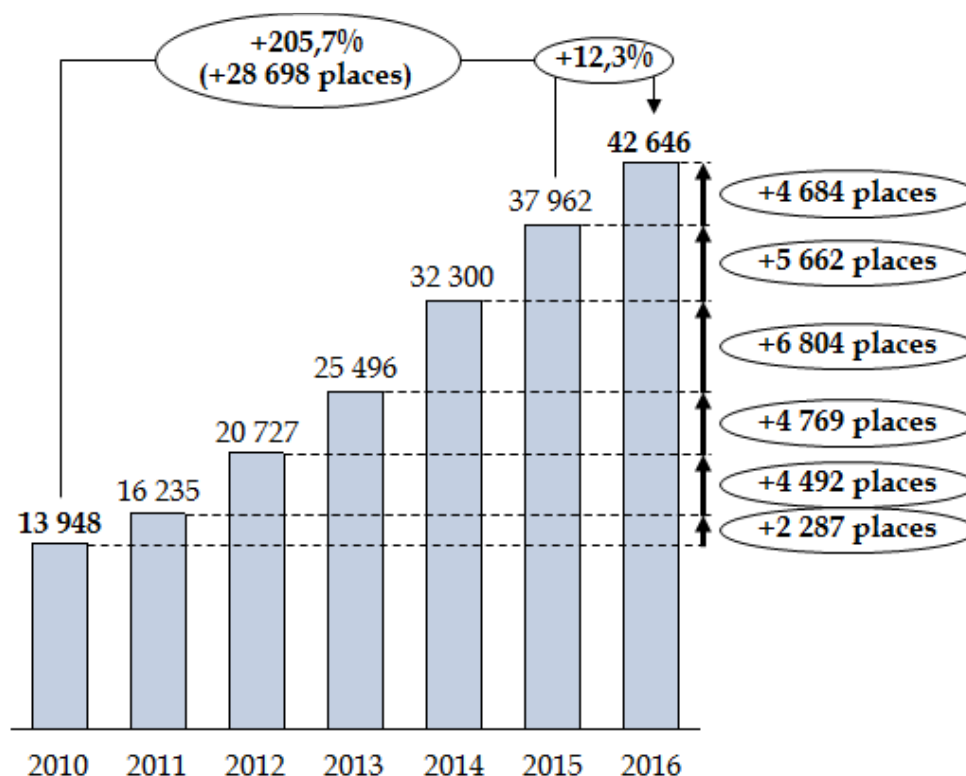
Par ailleurs, 15 000 places avaient été ouvertes à la fin du mois de janvier pour répondre aux besoins de l'hiver 2016-2017, engendrant une dépense supplémentaire plus importante que prévue, d'autant qu'elles ont ensuite été fermées de façon progressive et plus tardive qu'habituellement, entre les mois de mars et juin.

Malgré l'augmentation indéniable des moyens alloués aux dispositifs d'hébergement d'urgence et à la veille sociale, la demande non satisfaite reste très forte.

À titre d'exemple, le Samu social de Paris, particulièrement sollicité puisque le 115 a reçu à lui seul 1 756 093 appels en 2016 et répondu à 473 346 d'entre eux, indique dans son rapport annuel que « *le taux quotidien de réponse positive (chance d'avoir un hébergement attribué dans la journée, suite à l'appel au 115)* » s'élève à 67 % des hommes isolés, 30 % des femmes isolées et seulement 17 % de personnes en famille.

Malgré le plan de résorption des nuitées d'hôtels du précédent gouvernement, **le nombre de places en hôtels continue par ailleurs d'augmenter**, passant ainsi à **42 646 places en 2016**, contre 37 962 en 2015 et seulement 13 948 en 2010, soit une hausse de plus de 200 % en 6 ans.

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



Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2018

Certes, l'on peut tout de même constater que **l'augmentation est moins forte que par le passé**, avec 12,3 % entre 2015 et 2016, mais le nombre de places supplémentaires reste très élevé (près de 4 700 places en un an). Surtout, le ralentissement du recours aux nuitées d'hôtel peut aussi

s'expliquer sur certains territoires par la saturation de l'occupation des places d'hôtels à bas prix, empêchant d'en réserver davantage.

La solution de l'hôtel, peu coûteuse au prix moyen à la place et comparé aux autres dispositifs, n'est pas satisfaisante, tant en termes de qualité d'hébergement (en particulier pour les familles) que pour l'accompagnement social souvent défaillant.

L'an dernier, afin d'offrir d'autres possibilités d'accueil, mobilisables de façon alternative à l'hôtel et permettant d'améliorer l'accueil et l'accompagnement social des personnes sans abri ou mal logées, le ministère chargé du logement et le ministère de l'intérieur avaient passé un **marché public de 5 000 places d'hébergement chacun**.

Concernant l'hébergement d'urgence de droit commun, 3 674 places (4 prestataires) ont finalement été retenues dans le cadre de ce marché. Les places devaient être livrées à 50 % à trois mois à compter de mars 2017 (notification du marché) et à 100 % à six mois. C'est bien le cas désormais, selon la direction générale de la cohésion sociale.

En revanche, certains lieux initialement prévus n'ont finalement pas été retenus, compte tenu notamment des réticences de certaines collectivités territoriales qui pouvaient par ailleurs rencontrer déjà d'importantes difficultés sociales sur leur territoire.

Ces nouvelles places sont occupées pour un coût qui reste maîtrisé, autour de 19 euros par jour et par personne.

Il convient également de noter que **le programme 177 est souvent utilisé pour couvrir les besoins là où d'autres programmes ne sont pas en mesure d'intervenir**. Ainsi en est-il notamment dans l'accueil des demandeurs d'asile et, plus largement, des migrants.

Certes, les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ne sont plus financés sur les crédits du programme. En revanche, ce dernier **prend encore en charge les dépenses liées à l'hébergement d'urgence des migrants parisiens** (« HU migrants parisiens »), qui est passé de 4 000 à 10 000 places, et en assurant également le coût des transferts. Cela représenterait environ **150 millions d'euros** qui devraient, en toute logique, plutôt peser sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». En principe, l'enveloppe consacrée à l'hébergement des « migrants parisiens » devrait effectivement bientôt figurer au sein du programme 303 « Immigration et asile ».

En tout état de cause, le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » continue également d'accueillir des demandeurs d'asile, soit avant qu'ils n'aient obtenu un entretien au guichet unique de demande d'asile, soit une fois qu'ils ont été déboutés, sans que l'on puisse en mesurer le nombre ou la proportion.

4. Des efforts de restructuration du secteur de l'hébergement prometteurs mais qui doivent encore se concrétiser

Afin d'**assurer une meilleure équité** dans les moyens alloués aux organismes œuvrant dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI) mais aussi dans l'accueil des personnes logées, le Gouvernement a annoncé un **plan de restructuration qui devrait également permettre de dégager, à terme, des économies.**

Ainsi, l'ensemble des places d'hébergement, hors dispositif de nuitées d'hôtel, devrait **passer progressivement sous le régime de l'autorisation et de la tarification**, alors qu'à l'heure actuelle, 50 % du parc correspond à des places d'hébergement d'urgence financées par subvention.

La direction générale de la cohésion sociale explique que cela devrait **permettre une « recomposition de l'offre par appels à projet »** en s'appuyant sur une **généralisation de la contractualisation pluriannuelle**, avec les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

En outre, **dès 2018**, le Gouvernement va établir des **tarifs-plafonds pour les CHRS**, puis pour l'ensemble des structures, à partir des données disponibles dans l'enquête nationale de coûts (ENC). Ces plafonds seront établis par « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM) qui existent d'ores et déjà dans l'ENC.

L'**article 52 bis** du projet de loi de finances pour 2018, inséré sur proposition du Gouvernement par l'Assemblée nationale, tend ainsi à **obliger les CHRS à remplir annuellement l'enquête nationale de coûts**. Il prévoit en particulier que les éléments pour l'année 2016 devront être remplis d'ici au 31 mars 2018.

Une telle démarche ne peut qu'être soutenue par votre rapporteur spécial. Elle devrait, en effet, renforcer la convergence tarifaire qu'il appelait lui-même de ses vœux dans son contrôle budgétaire précité sur les dispositifs d'hébergement d'urgence¹.

En outre, les CPOM permettront aux structures concernées d'avoir une meilleure visibilité des moyens qui leur sont octroyés et qui leur seront dès lors garantis sur cinq ans.

Le développement d'un statut unique à l'ensemble des structures devrait également permettre de rationaliser et simplifier le secteur. Certes, certaines d'entre elles auront à procéder à des ajustements de leur modèle et la réforme devra être réalisée en concertation avec l'ensemble des acteurs, mais il apparaît **justifié de prévoir un cadre juridique et financier unique.**

¹ « Recommandation n° 6 : Poursuivre les efforts de rationalisation des coûts, en généralisant, en particulier, la politique de convergence tarifaire à l'ensemble des structures et en systématisant le conventionnement. »

Il convient également de **mieux maîtriser les coûts des centres**, en les obligeant à se recentrer sur leur « cœur de métier » et en se rapprochant des coûts moyens constatés.

Le conventionnement permet aussi de dégager des économies. À titre d'exemple, la convention conclue entre la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) et l'association Aurore prévoit une réduction de 6 % du coût en cinq ans.

En 2018, le Gouvernement compte sur une **première économie de 10 à 20 millions d'euros** grâce à cette réforme.

Votre rapporteur spécial **suivra donc avec attention la mise en place de cette réforme** qui débute avec l'article 52 *bis* et une concertation nationale.

Le projet de loi relatif au logement devrait comprendre des mesures permettant de concrétiser cette restructuration du secteur AHI.

5. L'annonce du dispositif « logement d'abord » : l'absence de traduction dans le projet annuel de performances, des marges budgétaires extrêmement limitées et des obstacles à sa mise en œuvre

Le 11 septembre 2017, le président de la République Emmanuel Macron a annoncé la création de 50 000 places pour des personnes sans abri ou mal logées dans le cadre de dispositifs de logement adapté, afin d'éviter qu'elles ne passent par les dispositifs d'hébergement d'urgence par ailleurs saturés.

Ainsi, le plan « logement d'abord », tendrait à créer 10 000 places de pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, notamment dans le cadre du dispositif Solibail.

Dans son rapport précité sur les dispositifs d'hébergement d'urgence, votre rapporteur spécial avait lui-même souligné l'importance de développer le logement adapté afin de permettre la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence. Il est certain que cela peut également être positif si cela permet d'éviter d'y entrer.

Selon la « Stratégie logement » du Gouvernement, le plan prévoit également un **accompagnement social renforcé** des personnes logées afin de les aider à se « réhabituer » à vivre dans un logement.

Des **plateformes territoriales** d'accompagnement doivent également être mises en place (notamment les 15 premières dans des territoires volontaires après appels à candidatures) et regrouper les collectivités territoriales et les opérateurs « *pour un suivi renforcé et global* ».

Les objectifs fixés en la matière par le Gouvernement ne peuvent qu'être partagés, puisqu'ils doivent permettre de **sortir de la gestion de l'urgence** dans l'urgence et de **trouver d'autres solutions que la création de centres, ou pire, l'achat de nuitées d'hôtels**.

Toutefois, **le plan ne se trouve absolument pas traduit, dans les faits, dans le projet annuel de performances relatif à la mission « Cohésion des territoires »** (annexé au projet de loi de finances pour 2018). **Aucun crédit n'est directement fléché pour ce plan** à ce stade.

Sur la forme, il est assez **peu satisfaisant pour le Parlement de s'exprimer sur un budget qui devrait donc être remanié** afin d'intégrer les mesures d'un plan gouvernemental annoncé mais qui ne se concrétise pas dans les crédits budgétaires.

Sur le fond, comme cela a été vu précédemment, la tendance haussière de la dépense sur ce programme et les besoins en termes d'hébergement d'urgence sont tels qu'il est **difficile de prévoir quelles seront les marges de manœuvre du Gouvernement** pour mettre en place ce plan du « logement d'abord ».

D'après les informations recueillies auprès de la direction générale de la cohésion sociale, ce sont principalement les économies attendues sur la restructuration du secteur AHI qui devraient permettre de dégager quelques millions d'euros.

Il convient aussi de rappeler les **obstacles qui rendent difficiles le développement de l'intermédiation locative** et auxquels le plan du Gouvernement ne semble répondre que très imparfaitement.

Tout d'abord, il reste très **difficile de mobiliser le parc privé dans les zones tendues**, face à une pénurie de logements proposés.

À cela, le groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement créé au sein de la commission des finances du Sénat, dont votre rapporteur spécial était membre et qui a rendu ses conclusions en octobre 2015¹, avait préconisé de renforcer les avantages issus du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans l'ancien dit dispositif « Borloo ». Il a été entendu puisque ce dernier a été remplacé par le dispositif « Cosse » qui améliore les taux d'abattement d'imposition des revenus locatifs applicables pour la location de ménages modestes, en particulier dans le cadre de l'intermédiation locative (85 % d'abattement). Il convient d'espérer que ce nouveau dispositif permettra d'attirer davantage les bailleurs. Toutefois, il ne faut pas oublier que généralement, le développement de telles mesures dans les zones tendues prive parallèlement d'autres ménages d'un accès au logement.

¹ Rapport d'information n° 99 (2015-2016) « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir », fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 octobre 2015.

Ensuite, il existe une **véritable méconnaissance du dispositif de l'intermédiation locative et des campagnes de communication doivent être fréquemment prévues**, tant à destination des bailleurs que des intermédiaires (agences immobilières...) pour permettre une plus grande captation de logements.

Par ailleurs, **les services déconcentrés et les associations n'ont pas toujours les moyens et l'expertise nécessaires pour mettre en place l'intermédiation locative**. Il convient d'espérer que les plateformes territoriales pourront également jouer ce rôle auprès des territoires les moins développés en la matière.

Enfin, il est **assez étonnant de constater que le Gouvernement prévoit également**, dans le cadre de ce plan « logement d'abord », une **accélération de la production de logements sociaux et très sociaux tandis que, parallèlement, il présente une réforme qui tend à réduire drastiquement l'autofinancement des bailleurs sociaux** (article 52 du projet de loi de finances pour 2018 rattaché à la présente mission)¹.

¹ Cf. le II du présent rapport.

**Les principales recommandations formulées par le rapporteur spécial
dans le cadre de son contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence**

Recommandation n° 1 : Mettre un terme définitif à la sous-budgétisation initiale du budget consacré à l'hébergement d'urgence, afin de sécuriser le financement des dispositifs et permettre aux services déconcentrés une gestion plus efficace de leurs crédits au cours de l'année.

Recommandation n° 2 : Mettre fin à la sous-budgétisation chronique du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », pour éviter qu'un nombre important de demandeurs d'asile non logés ne soit pris en charge sur les dispositifs de droit commun et pour qu'ils disposent d'un accompagnement plus adapté.

Recommandation n° 3 : Rééquilibrer la répartition des crédits entre les régions afin que les crédits initialement prévus soient plus proches de la consommation finalement exécutée.

Recommandation n° 4 : Améliorer le pilotage de cette politique publique, en renforçant notamment le suivi de l'activité des services déconcentrés et des structures qui y participent, ainsi que des crédits exécutés.

Recommandation n° 5 : Éviter de trop grandes distorsions dans l'interprétation de l'accueil inconditionnel et continu des personnes sans abri en situation de détresse prévu dans le code de l'action sociale et des familles, afin de garantir une égalité de traitement des situations sur l'ensemble du territoire national.

Recommandation n° 6 : Poursuivre les efforts de rationalisation des coûts, en généralisant, en particulier, la politique de convergence tarifaire à l'ensemble des structures et en systématisant le conventionnement.

Recommandation n° 7 : Favoriser la fluidité des informations et le suivi du parcours des publics hébergés, en poursuivant notamment le développement des services intégrés d'accueil et d'orientation uniques (SIAO uniques) dans tous les départements, par une action renforcée et concertée des services déconcentrés des territoires concernés.

Recommandation n° 8 : Faire en sorte que le système d'information développé pour les SIAO (SI-SIAO) puisse être utilisé, à terme, par l'ensemble des acteurs (volets urgence et insertion), tant pour faciliter la régulation par les structures gestionnaires que pour un meilleur pilotage de cette politique publique, par une meilleure connaissance de la demande (et des parcours des personnes hébergées) et une offre plus adaptée.

Prévoir un temps de mise en place adapté pour certains territoires, en particulier l'Île-de-France, compte tenu de ses spécificités et des outils déjà élaborés par le Samu social de Paris.

Recommandation n° 9 : Parallèlement aux efforts pour contenir le recours aux nuitées hôtelières et à défaut de pouvoir le supprimer à court ou moyen terme, développer les modalités de contrôle de ces structures pour garantir l'accueil de familles dans un hébergement décent (respect des règles de la commande publique, généralisation des chartes de qualité, contrôles effectifs des hôtels et éventuelles sanctions) et offrir un accompagnement social plus actif dans ces établissements.

Recommandation n° 10 : Soutenir les opérations de rachat d'hôtels, afin de rationaliser les coûts tout en offrant de meilleures modalités d'accueil des publics hébergés.

Recommandation n° 11 : Pour agir sur la fluidité des parcours au sein de l'hébergement d'urgence et améliorer ainsi le taux de rotation sur les places existantes, accélérer le développement des solutions plus qualitatives et pas nécessairement plus coûteuses, en particulier dans le logement accompagné, et des solutions de logement pérennes (logements sociaux et privés).

Recommandation n° 12 : Soutenir le développement de l'intermédiation locative et prévenir la pénurie de logements proposés :

- par une communication active à destination des bailleurs et en s'appuyant sur les professionnels de l'immobilier, en particulier les agences ;
- par un dispositif d'incitation efficace envers les bailleurs.

En outre, un soutien renforcé doit être prévu auprès des services déconcentrés et des associations qui rencontrent des difficultés à la mettre en place.

Source : Rapport d'information précité de Philippe Dallier, L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence

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

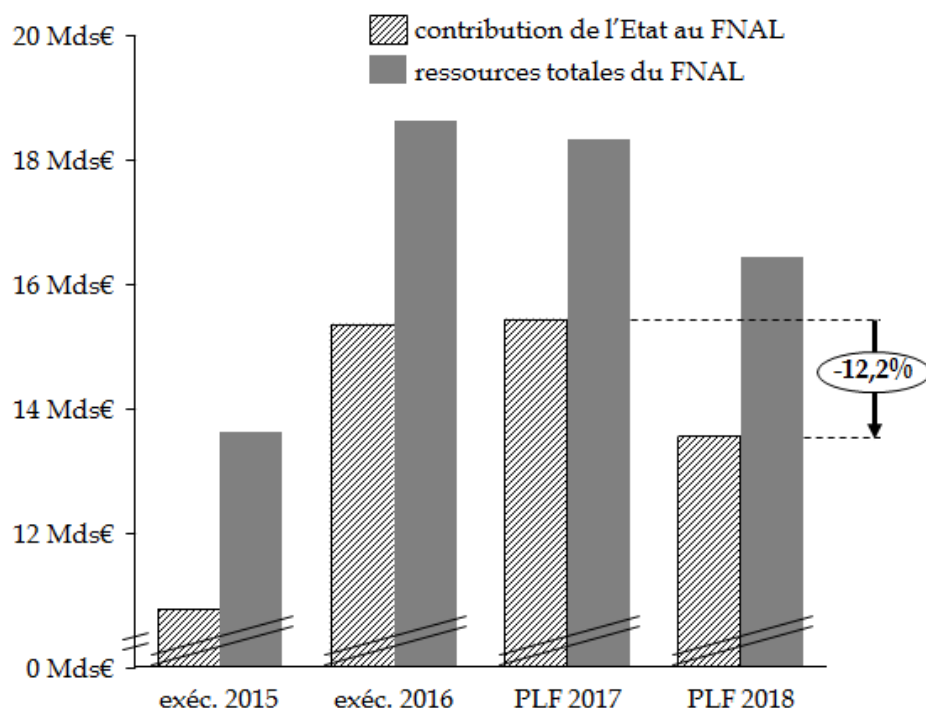
1. Une baisse de la dépense liée aux aides personnelles au logement qui intervient après la réduction brutale de 5 euros

Comme indiqué précédemment, le programme 109 « Aide à l'accès au logement » enregistre une **baisse de ses crédits de 12,4 %, pour atteindre 13,6 milliards d'euros (AE=CP)**. Il comprend quasi-exclusivement la contribution de l'État au fonds national d'aide au logement (Fnal) qui finance intégralement les trois aides personnelles au logement : aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement à caractère social (ALS).

Les besoins de financement par l'État des aides personnelles au logement se trouvent ainsi **réduits de 1,9 milliard d'euros entre 2017 et 2018, en baisse de 12,2 %**.

Évolution de la contribution de l'État au Fnal

(en milliards d'euros)



Nb : Pour 2017 et 2018, il s'agit de prévisions issues du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initial.

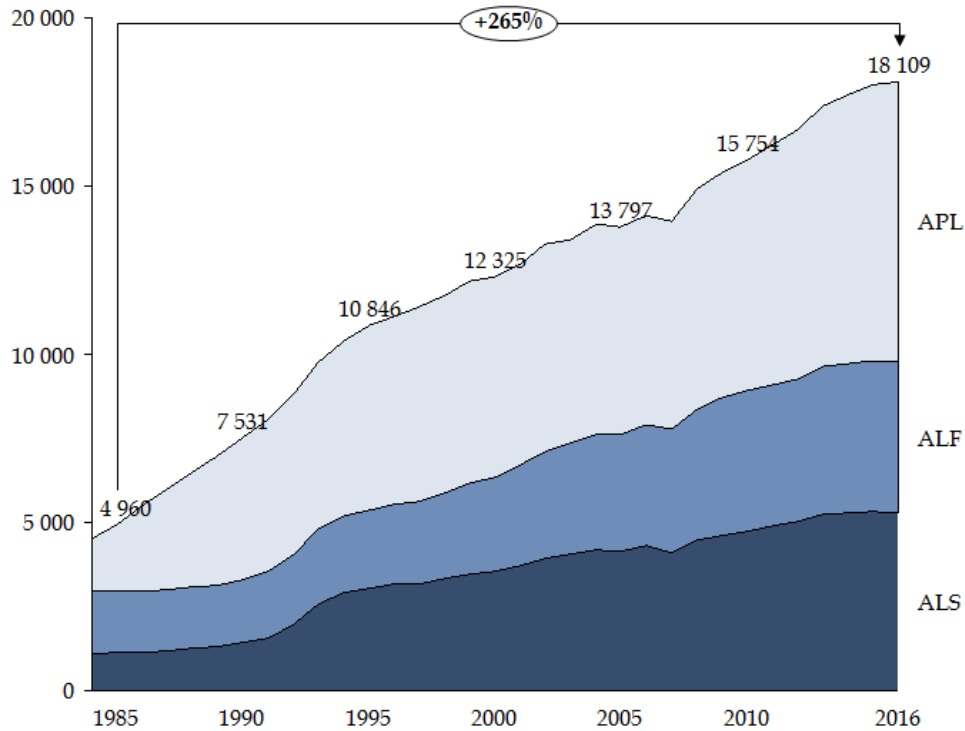
Entre 2015 et 2016, la très nette hausse s'explique principalement par la « rebudgétisation » des ALF jusqu'à présent financées par la branche famille de la sécurité sociale.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette évolution intervient après que la subvention d'équilibre de l'État a, au contraire, considérablement progressé, sous l'effet de la rebudgétisation des APL et de l'ALF mais aussi de la tendance haussière de la dépense liée aux aides personnelles au logement.

Évolution de la dépense liée aux trois aides personnelles au logement

(en millions d'euros)

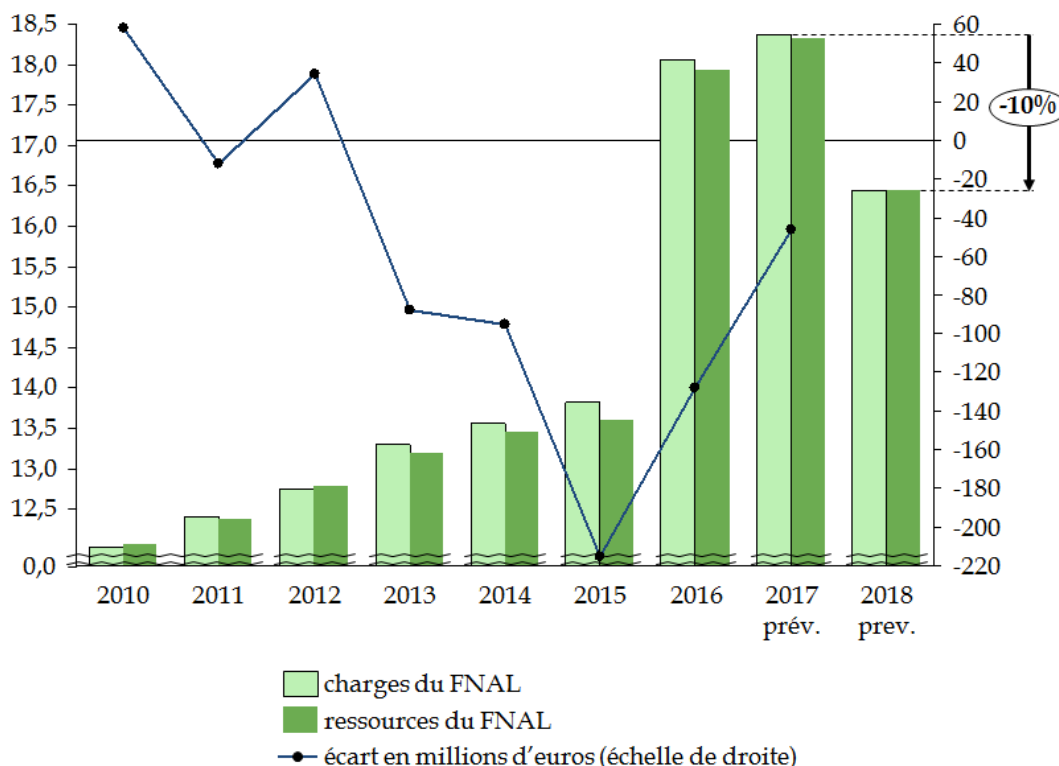


Source : commission des finances d'après les chiffres du compte logement 2016

Le fonds national d'aide au logement enregistre ainsi, année après année, des **dépenses inéluctablement à la hausse**. Les **mesures d'économies** prises au cours des dernières années **ne parvenaient finalement qu'à contenir l'augmentation**. D'ailleurs, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour 2017 prévoit encore une ouverture de crédits à hauteur de 46 millions d'euros.

Évolution des ressources et des charges du Fnal 2010-2018

(échelle de gauche en milliards d'euros – échelle de droite en millions d'euros)



Nb : entre 2015 et 2016, la très nette hausse s'explique principalement par la « rebudgétisation » des ALF jusqu'à présent financées par la branche famille de la sécurité sociale.

Pour 2017 et 2018, il s'agit de prévisions. Pour 2017, le graphique tient compte de l'ouverture de 46 millions d'euros prévus pour être ouverts dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour 2017.

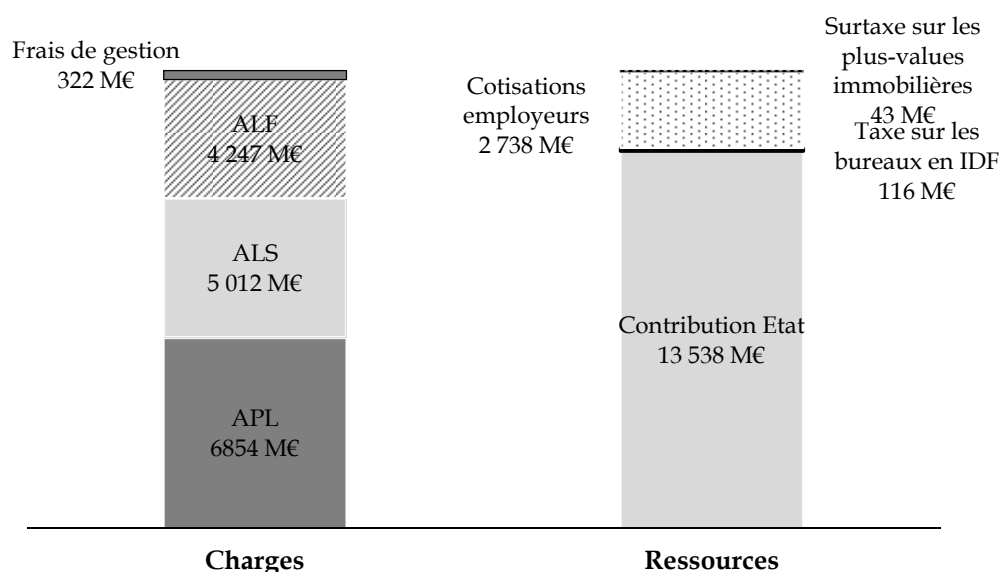
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Parallèlement à cette baisse de la contribution de l'État au Fnal, les autres ressources du fonds restent stables en 2018. La **contribution des employeurs** progresse très légèrement, pour atteindre 2,738 milliards d'euros. Il est **nécessaire de faire des prévisions prudentes sur cette ressource, car l'État doit, le cas échéant, compenser la différence en exécution.**

Ainsi, **en juillet 2017, le manque de financement constaté pour finir l'année s'expliquait** non pas seulement par une dépense supérieure à la prévision initiale mais **aussi par la moindre recette attendue sur le produit des cotisations employeurs.** Un écart d'environ 60 millions d'euros était constaté, de même d'ailleurs qu'en 2016 (entre la prévision initiale et l'exécution).

Prévision des ressources et charges du Fnal en 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les baisses de la dépense des aides personnelles au logement et, ce faisant, de la contribution de l'État au Fnal, sont **permises principalement par la réforme proposée à l'article 52 du projet de loi de finances et rattaché à la mission**. Il est ainsi prévu de mettre en place une « **réduction de loyer de solidarité** » dans le logement social, qui se **répercuterait quasi intégralement sur le montant de l'APL versé aux allocataires concernés**.

L'article 52 du projet de loi de finances prévoit également :

- la **suppression des aides personnelles au logement servies pour l'accession à la propriété** (aides personnelles au logement « accession ») ;
- le **gel du montant de l'ensemble des aides ainsi que des loyers dans le secteur du logement social**.

L'article prévoit également un dispositif de péréquation pour permettre une mutualisation financière entre les organismes et afin de tenir compte de l'impact de la réforme sur chacun d'entre eux.

Parmi les compensations à la création de la réduction de loyer, le Gouvernement propose aussi l'application du supplément de loyer de solidarité dès que les ressources du ménage dépasseraient les plafonds applicables pour l'attribution du logement social (contre 20 % au-dessus des plafonds actuellement), ce qui permettrait de dégager 17 millions d'euros.

Au total, cet article permettrait une économie d'1,7 milliard d'euros pour l'État, y compris l'amélioration de la lutte contre la fraude.

**Répartition des économies en dépenses de l'État issue de l'article 52
du projet de loi de finances pour 2018 (version initiale)**

(en euros)

	Économie en dépenses de l'État
Baisse de la dépense d'APL consécutive à la création de la réduction de loyer de solidarité	1 500 000 000
Baisse de la dépense d'aides personnelles au logement liée au gel de leur indexation et au gel des loyers dans le parc social	100 000 000
Suppression des aides personnelles au logement « accession »	50 000 000
Lutte contre la fraude	50 000 000
Total	1 700 000 000

Source : commission des finances d'après l'évaluation préalable de l'article 52

En outre, il convient de rappeler qu'en juillet dernier, le **Gouvernement a également choisi de mettre en place un abattement forfaitaire de 5 euros sur l'ensemble des aides personnelles au logement versées aux 6,5 millions de bénéficiaires**, sans distinction (composition familiale, zone géographique, montant du loyer...).

Créant une vive polémique, notamment sur le fait de savoir si elle avait ou non été prévue par le précédent gouvernement lors de l'élaboration du budget initial¹, cette mesure est finalement entrée en vigueur le 1^{er} octobre dernier.

Il convient d'ailleurs de noter que le dispositif réglementaire est construit de telle façon que **désormais, un simple arrêté pourrait modifier le montant de l'abattement applicable à l'ensemble des aides**.

En outre, **cette mesure**, initialement prise pour équilibrer le Fnal en 2017 mais pour laquelle il n'est pas prévu de date de fin, **permet probablement de réduire aussi les charges du Fnal en 2018**, avec en année pleine, une économie estimée à 400 millions d'euros.

¹ Cf. la communication de votre rapporteur spécial aux membres de la commission des finances du Sénat le 3 août 2017, à la suite de ses déplacements mercredi 26 juillet 2017 à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de la cohésion des territoires) et vendredi 28 juillet à la direction du budget (ministère de l'action et des comptes publics).
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/evenements/Communication_APL_aout2017.pdf

2. L'article 52 du projet de loi de finances : une mesure de rendement aux conséquences initialement sous estimées voire insoupçonnées par le Gouvernement

a) Une ponction difficilement soutenable pour le secteur du logement social dans la version initiale de l'article 52 et qui s'ajoute aux autres demandes de financement des politiques publiques

Votre rapporteur spécial **ne remet pas en cause le constat du Gouvernement d'une situation financière globalement saine des organismes de logement social et s'en félicite plutôt** car elle a permis aussi, au cours des dernières années, **de favoriser la construction et la rénovation de logements sociaux.**

Compte tenu de la forte contrainte budgétaire que connaît l'État et de la nécessité de réduire les dépenses publiques, **il comprend aussi que des efforts soient demandés à l'ensemble des acteurs.**

Il partage enfin le sentiment que des regroupements de structures seraient probablement utiles et que la recherche d'une **rationalisation du secteur du logement social serait bienvenue.**

Pour autant, **il ne peut soutenir un dispositif aussi brutal dans ses effets**, en conduisant environ deux cent bailleurs sociaux à ne plus disposer d'aucune marge de manœuvre, voire à ne plus être en mesure de maintenir leur activité.

La création de la « réduction de loyer de solidarité » prévue par l'article 52 du projet de loi de finances, dans sa version initiale déposée à l'Assemblée nationale, engendrait ainsi une **perte d'autofinancement estimée à 1,7 milliard d'euros pour les bailleurs sociaux**, en pesant directement sur les recettes d'exploitation des organismes. Pour mémoire, en 2014 leur autofinancement net s'établissait à 2,2 milliards d'euros et leur autofinancement global (autofinancement net et marges des activités complémentaires telles que la vente d'actifs immobiliers ou financiers) à 3,3 milliards d'euros. **La perte de marge de manœuvre des organismes est donc loin d'être négligeable avec cette réforme.** Cette situation peut en particulier avoir **un impact direct sur les opérations de constructions et de rénovations**, voir sur l'entretien du patrimoine existant.

La santé financière de bailleurs sociaux est directement entamée par le dispositif proposé par le Gouvernement. Pour les seuls offices d'habitations à loyer modéré (OPH), la création de la réduction de loyer de solidarité telle que prévue initialement par le Gouvernement, conduirait à ce que, selon leur fédération, 122 offices soient en autofinancement négatif en 2018 (158 offices en autofinancement inférieur à 2 % et 196 offices en autofinancement inférieur à 5 %)¹.

¹ Pour 264 OPH recensés en juillet 2016.

Il convient de se rappeler que **les collectivités territoriales sont généralement garantes des prêts contractés par les bailleurs sociaux** et que **la déstabilisation financière** du secteur du logement social pourrait avoir des **répercussions en chaîne qui ont été probablement sous-estimées par le Gouvernement**.

En outre, paradoxalement, la réforme est construite de telle façon que **ce sont les bailleurs sociaux qui ont le plus grand nombre de ménages modestes et donc bénéficiaires de l'APL qui se verraient davantage touchés par la réforme**, sans tenir aucunement compte de leur situation financière.

Certes, un **dispositif de mutualisation**, permettant une péréquation entre organismes est prévu, mais il est permis de douter de sa capacité à intervenir suffisamment rapidement pour éviter que certains ne se retrouvent complètement paralysés.

De même, des **contreparties financières** sont avancées par le Gouvernement pour compenser la création de la réduction de loyer, faciliter la gestion des organismes et leur permettre de poursuivre leurs opérations de construction et de rénovation.

Des prêts à taux fixe et remboursement *in fine* sont notamment envisagés, à hauteur de 4 milliards d'euros, ainsi que des prêts de haut de bilan bonifiés pour 2 milliards d'euros. Un allongement de la maturité de certains prêts adossés sur les fonds d'épargne est également annoncé, sur une durée maximale de 10 ans.

S'il s'agit de dispositions qui devraient effectivement permettre de faciliter la conclusion d'opérations nouvelles par les bailleurs sociaux, **toutes ces solutions ne constituent pour autant que des emprunts et donc, encore une fois, de la dette à venir et qu'il faudra bien rembourser**.

La **stabilisation du taux du livret A** est également prévue pour deux ans, avant de revoir son mode de calcul pour 2020 et les années suivantes. Cette mesure, qui a un **indéniable effet** sur les prêts accordés aux bailleurs sociaux, conduit toutefois à **faire porter une partie du coût de la réforme sur les épargnants** titulaires d'un livret A. En outre, elle produit un **fort effet d'aubaine** pour les banques puisque, d'après l'agence d'évaluation Moody's, le passage du taux de 0,75 % à 1 % leur aurait coûté 920 millions d'euros (pour mémoire, sans le gel, la prévision du taux du livret A pour 2018 et 2019 s'établit à 1,25 %).

En tout état de cause, contrairement à ce que le Gouvernement avance, **cette mesure n'est ni une réforme de structure, ni un facteur d'amélioration du pouvoir d'achat des Français. Au contraire, c'est bien une mesure de rendement budgétaire**.

Les locataires ne bénéficient ainsi que très peu de la baisse de loyers car celle-ci est **principalement répercutée sur le montant des APL qu'ils perçoivent**. Ainsi, une personne isolée voyant son loyer réduit de 50 euros en zone I ne devrait bénéficier, en réalité, que de 1 à 5 euros à proprement parler.

Les seuls **véritables gagnants** sont les locataires qui se trouveraient sous les plafonds de loyers et bénéficieraient ainsi de la réduction de loyer de solidarité mais ne toucheraient pas, en revanche, d'APL. En effet, la réforme proposée à l'article 52 déconnecte les plafonds de ressources applicables pour la réduction de loyer et pour l'APL. Ainsi, le Gouvernement estimait à 107 000 ménages le nombre de ces locataires, ce qui est très peu comparé aux 2,3 millions de ménages percevant l'APL.

Toutefois, il semblerait que ce chiffre, comme le reste de la réforme d'ailleurs, ne correspondent pas, en réalité, à un nombre d'allocataires équitablement répartis. Certains organismes compteraient ainsi de nombreux locataires dans ce cas.

Enfin, **la création de la réduction de loyer de solidarité intervient** alors qu'il est **demandé encore davantage aux bailleurs sociaux pour le financement des politiques publiques**.

L'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit ainsi que la participation des organismes de logement social au Fonds national des aides à la pierre (Fnap) passe de 270 millions d'euros à 375 millions d'euros (par le biais de leur contribution à la CGLLS notamment), soit 105 millions d'euros supplémentaires pour compenser le fait que la contribution de l'État ne s'élèverait plus qu'à 50 millions d'euros en crédits budgétaires¹.

Ensuite, les bailleurs sociaux constituent des acteurs majeurs pour la mise en œuvre des **programmes de rénovation urbaine**. Au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), il est envisagé qu'ils **interviennent, non seulement chacun directement pour les opérations concernant leurs patrimoine, mais aussi dans le financement du programme lui-même**.

Ainsi, pour passer l'enveloppe du NPNRU de 6 à 10 milliards d'euros comme souhaité par le Gouvernement, **2 milliards d'euros devraient être apportés par les bailleurs sociaux** - selon les négociations qui étaient en cours - **équivalant à 135 millions d'euros par an** (pendant 15 ans)².

En conséquence, il conviendrait d'éviter que l'article 52 du projet de loi de finances ne conduise à **remettre en cause la mise en œuvre de politiques publiques aussi essentielles que la construction de logements sociaux et la rénovation urbaine**.

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

² Cf. le IV de la présente partie du rapport.

Au-delà, ce sont les conséquences en chaîne sur l'ensemble du secteur de la construction, de la rénovation et du marché du logement qu'il convient d'éviter.

b) Le risque de remettre en cause la bonne dynamique du secteur de la construction et de la rénovation

Comme indiqué précédemment, selon les chiffres transmis par le Gouvernement, plus de 120 000 logements sociaux ont été financés en 2016 et un nombre quasi équivalent devrait l'être à fin 2017. Ce sont des chiffres particulièrement bons qu'il convient de souligner.

Or, la réduction des fonds propres engendrée par le présent article risque de conduire les bailleurs sociaux à **revoir leurs investissements de façon importante à compter de 2018**, tant dans le domaine de la construction que de la rénovation. Ce ne sont pas les dispositifs de péréquation mis en place ni les compensations financières envisagées par le Gouvernement qui permettront de l'éviter complètement.

Ainsi, selon la Fédération française du **bâtiment** (FFB), les organismes de logement social représentent à eux seuls **15 % du chiffre d'affaire du secteur**.

L'impact de la mesure proposée par le Gouvernement pourrait également avoir des **conséquences sur la construction des logements intermédiaires et libres**, en particulier dans les territoires concernés par l'application de l'article 55 de la « loi SRU »¹. En effet, certaines communes sont contraintes, dans leurs documents d'urbanisme, de prévoir un certain pourcentage de logements sociaux dans leurs plus grosses opérations immobilières. Si les bailleurs sociaux ne peuvent plus y participer, certains projets pourraient ainsi ne plus se concrétiser.

Il convient d'éviter de **casser la dynamique retrouvée après plusieurs années de crise**, tandis que, d'après la FFB, 2017 devrait constituer la première année de retour à la création d'emplois dans le secteur du bâtiment.

c) La suppression de l'aide personnelle au logement « accession » : une erreur lorsque l'on veut soutenir l'accession sociale à la propriété

Parmi les autres mesures de l'article 52, figure notamment la **suppression de l'aide personnelle au logement « accession »**.

Celle-ci avait déjà été envisagée, pour transformer l'aide en « filet de sécurité » pour les accédants à la propriété en difficulté, dans le cadre de la loi de finances pour 2015², et le Sénat s'y était opposé. Finalement, la loi de

¹ Article 55 de la loi n° 2000 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU », codifié à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

finances pour 2016¹ avait confirmé la position du Sénat, en prévoyant le maintien de ces aides.

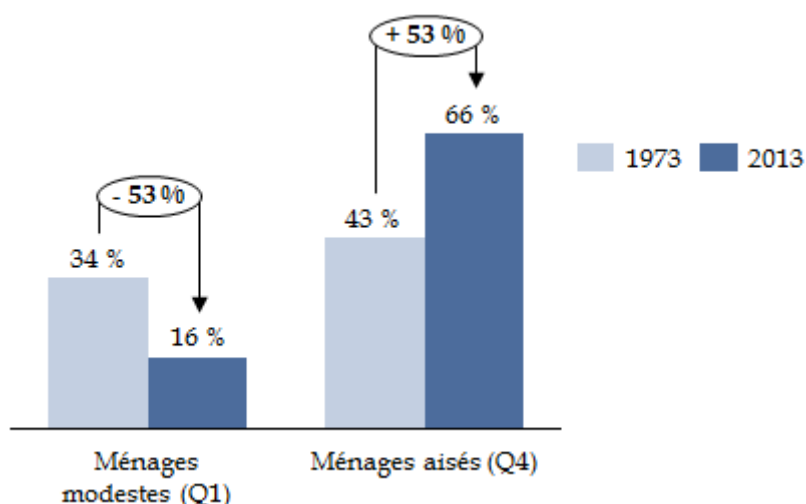
Il est généralement avancé, pour justifier leur suppression qu'elles bénéficient à un nombre toujours plus restreint d'allocataires et n'auraient pas nécessairement l'effet déclencheur escompté pour la vente, d'autant que serait maintenu le prêt à taux zéro (PTZ).

Toutefois, votre rapporteur spécial ne peut que rappeler les raisons pour lesquelles il considère que les aides personnelles au logement « accession » constitue un **dispositif qui mérite d'être conservé**. Le dispositif compterait ainsi environ 30 000 nouveaux entrants chaque année.

Tout d'abord, **il convient de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes et non de la rendre plus complexe, tandis que les inégalités d'accès à la propriété se renforcent**, comme le rapport d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, a pu le mettre récemment en évidence².

Évolution du taux de propriétaires parmi les 25-44 ans

(en %)



Note de lecture : les ménages modestes sont ceux au sein desquels l'âge de la personne de référence est compris entre 25 à 44 ans et qui relèvent du premier quartile de niveau de vie (Q1).

Source : commission des finances du Sénat (d'après : enquêtes logement Insee 1973-2013), rapport d'information n° 75 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 novembre 2017, La « rente » immobilière, mythe et réalités

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Rapport d'information n° 75 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 novembre 2017, La « rente » immobilière, mythe et réalités.

En outre, ces aides à l'accession sont **prises en compte par les établissements de crédit pour la détermination du plan de remboursement des ménages et bénéficient majoritairement à des familles.**

Les ménages pourraient également être **conduits à renoncer à devenir propriétaires**, en faisant l'arbitrage de conserver le bénéfice des aides personnelles au logement en restant locataires.

Il est d'ailleurs assez **paradoxal que le Gouvernement décide de supprimer ces aides tandis qu'il souhaite développer les cessions dans le secteur du logement social.** En effet, selon les chiffres du ministère de la cohésion des territoires, 3 289 logements sur les 8 442 ventes réalisées par les bailleurs sociaux en 2016 l'avaient été au profit des personnes occupant le logement. Il paraît essentiel qu'elles puissent encore bénéficier du « coup de pouce » que peut constituer l'APL « accession ».

d) Une version légèrement assouplie votée à l'Assemblée nationale, avec une montée en charge sur trois ans de la réduction de loyer de solidarité, mais qui doit encore être améliorée

Sur l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à modifier l'économie générale de l'article.

Il prévoit tout d'abord une **montée en charge progressive** sur trois ans de la réduction de loyer de solidarité, pour obtenir un rendement de 800 millions d'euros en 2018, 1,2 milliard d'euros en 2019 et enfin 1,5 milliard d'euros en 2020 sur les dépenses d'APL.

En **contrepartie**, afin de maintenir une économie d'1,5 milliard d'euros sur les dépenses de l'État au titre des APL, **une partie des ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) serait affectée au FNAL** (700 millions d'euros en 2018, 300 millions d'euros en 2019). Le taux de la première cotisation de la Caisse serait porté en conséquence à 8 %.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale **ne remet donc pas en cause la réduction de loyer à hauteur d'1,5 milliard d'euros mais diffère son entrée en vigueur pleine et entière à 2020.**

D'ailleurs, les plafonds de réduction de loyer de solidarité restent identiques à la version initiale de l'article, laissant ainsi possible toute hypothèse de montée en charge par le Gouvernement.

L'Assemblée nationale a également supprimé le fait que le supplément de loyer de solidarité serait désormais appliqué dès que les ressources du ménage dépassent les plafonds applicables pour l'attribution du logement social. En séance publique, le Gouvernement a renvoyé le sujet au projet de loi relatif au logement dans lequel devraient figurer des dispositions sur la politique des loyers dans le secteur du logement social.

Ces modifications apportées par l'Assemblée nationale sont un « premier pas » mais l'article 52 du projet de loi de finances pour 2017 doit encore évoluer afin de rendre le dispositif proposé soutenable pour les organismes de logement social.

3. Un travail de concertation et de compromis en cours pour proposer un ensemble de mesures permettant d'assurer la soutenabilité du dispositif pour le secteur du logement social

Compte tenu des difficultés engendrées par la mise en œuvre de l'article 52 du projet de loi de finances et des crispations créées, tant dans le secteur du logement social que du bâtiment, votre rapporteur spécial participe, notamment dans le cadre de ses auditions, à la **recherche d'une solution de compromis et soutenable pour les bailleurs sociaux**.

La **solution**, certes plus souple, votée par l'Assemblée nationale, **ne permet pour autant pas de répondre de façon satisfaisante aux inquiétudes des acteurs du logement social**, en particulier s'agissant du montant initial de la réduction de loyer de solidarité en 2018 et de sa montée en charge sur trois ans.

De **nombreuses pistes sont ainsi avancées**, à l'instar du relèvement du taux réduit de TVA à 10 % sur les travaux de construction et de rénovation des bâtiments. D'ailleurs, le Gouvernement a laissé entendre que cette solution était effectivement à l'étude lors de l'examen de la mission « Cohésion des territoires » à l'Assemblée nationale.

D'autres organismes de logement social proposaient également, comme le suggérait d'ailleurs la Cour des comptes dans un récent référé sur les dépenses fiscales en faveur du logement social, de supprimer l'exonération d'impôt sur les sociétés.

Il est également proposé par certains que la réduction de loyer de solidarité soit transformée en « réduction forfaitaire de charges », laquelle serait assise sur les logements ayant les moins bonnes performances énergétiques. La création d'une nouvelle taxe sur les logements les plus « énergivores » et qui viendrait alimenter le Fonds national d'aide au logement serait également envisagée.

Toutes ces solutions sont expertisées mais l'équilibre permettant à la fois de parvenir à une réduction de la dépense de l'État au titre des aides personnelles au logement et à une solution qui ne risquerait pas de déstabiliser le secteur du logement social, essentiel dans notre politique du logement, n'est, à ce stade, pas atteint.

À titre personnel, **votre rapporteur spécial devrait présenter, à l'occasion de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, un amendement tendant à remonter le taux réduit de TVA à 10 % pour les opérations de construction et de rénovation du secteur du logement social**

(contre 5,5 % actuellement), en excluant toutefois les opérations d'accèsion sociale à la propriété qui n'étaient pas directement concernées par la réforme proposée à l'article 52.

Calibré pour avoir un **rendement attendu d'environ 600 millions d'euros dès 2018**, cette mesure constituerait **l'un des leviers de substitution à une partie de la réduction de loyer de solidarité et/ou à la contribution de la CGLLS au Fnal**.

4. Des réformes structurelles des aides personnelles au logement restent nécessaires, notamment pour garantir une certaine équité

Ni **l'abattement forfaitaire de 5 euros** mis en place par le Gouvernement au cours de l'année 2017, ni **les mesures prises au sein de l'article 52** du projet de loi de finances initial pour 2018 (qu'il s'agisse de la réduction de loyers dans le secteur du logement social corrélée à une baisse des APL ou des gels du montant de l'ensemble des aides et des loyers dans le secteur social) **ne constituent des réformes structurelles relatives aux aides personnelles au logement**.

Pourtant, certaines dispositions pourraient utilement être prises afin d'améliorer le système mis en place, notamment afin de **garantir une plus grande équité entre les bénéficiaires et vis-à-vis de l'ensemble des ménages**.

Ainsi, comme à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, votre rapporteur spécial proposera au Sénat d'adopter plusieurs amendements allant en ce sens, notamment pour prendre **en compte un taux d'effort minimal des ménages dans le calcul des aides personnelles au logement**, qui serait fonction de la composition du ménage, de leur loyer ou de leur remboursement de prêt et de leurs ressources.

Votre rapporteur spécial **suivra également avec intérêt** la mise en œuvre, **annoncée pour 2019**, de la **prise en compte contemporaine des revenus des allocataires**, c'est-à-dire les ressources dont ils disposent pour l'année en cours et non plus celles constatées en année n-2 comme actuellement. Cela permettra ainsi de mieux apprécier la situation réelle des bénéficiaires des aides, avec une **économie de plus d'un milliard d'euros par ailleurs attendue**¹.

¹ En effet, les situations dégradées des allocataires (par exemple le chômage) peuvent déjà être prises en compte. En revanche, un jeune travailleur peut à l'heure actuelle bénéficier d'une aide personnelle au logement calculée sur ses revenus perçus deux ans plutôt, soit par exemple lorsqu'il était encore étudiant.

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

A. VERS LA FIN ANNONCÉE DES AIDES À LA PIERRE FINANCÉES PAR L'ÉTAT

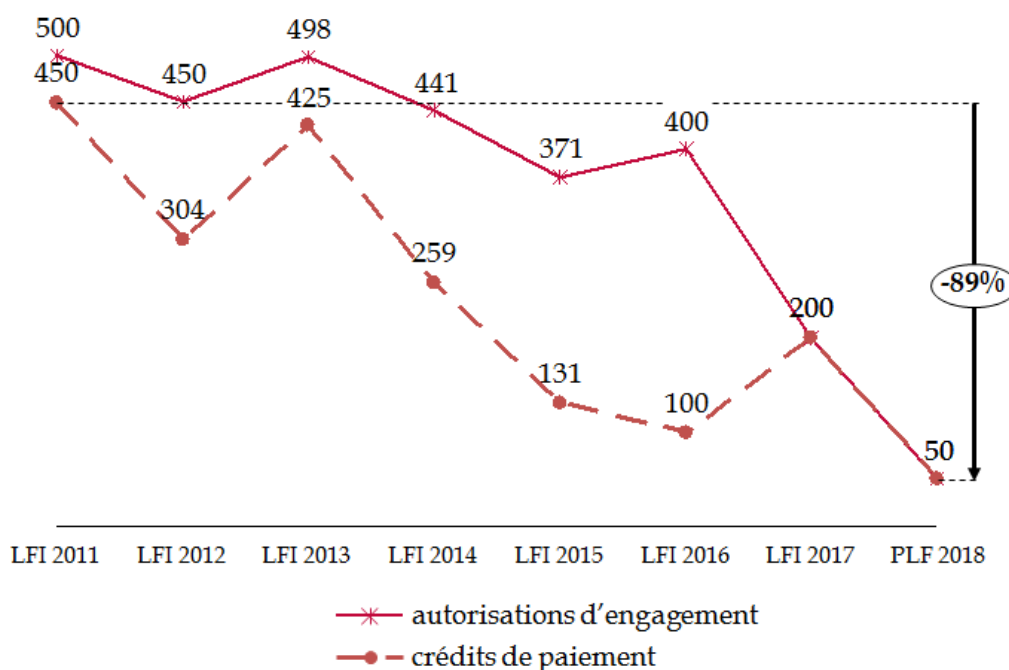
Pour 2018, le projet de loi de finances prévoit un financement des aides à la pierre par des crédits budgétaires à hauteur de **50 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement**, contre 200 millions d'euros en 2017.

La **tendance au désengagement de l'État se confirme** donc, comme votre rapporteur spécial n'avait cessé de l'annoncer et notamment lors de la création du Fnap. Le financement paritaire État-bailleurs sociaux n'aura finalement jamais été confirmé dans les faits et il est même désormais acquis que les crédits d'aides à la pierre ne seront bientôt plus portés que par les bailleurs sociaux.

Les crédits de paiement inscrits au titre des aides à la pierre sur le budget de l'État ont ainsi été réduits de 90 % entre 2011 et 2018.

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

(en millions d'euros)



Nb : avant la création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap) en 2016, les autorisations d'engagement tenaient compte des aides à la pierre qui étaient également financés par le fonds de péréquation. Ce n'est plus le cas depuis la création du Fnap.

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

Toutefois, compte tenu de la participation croissante des bailleurs sociaux, **le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) continue de bénéficier d'une enveloppe de 425 millions d'euros (AE=CP) en 2018**, laquelle est inscrite au titre des fonds de concours dans le projet annuel de performances de la mission.

Ainsi, la **contribution des organismes de logement social** au Fnap, par le biais de leurs cotisations versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), **passerait de 270 millions d'euros en 2017 à 375 millions d'euros en 2018**, représentant une **hausse de 105 millions d'euros (+ 39 % en un an)**.

En effet, **l'article 19** du projet de loi de finances pour 2018 prévoit de relever de 105 millions d'euros la contribution des bailleurs sociaux au Fnap.

Si aucune hausse de leurs cotisations à la CGLLS n'était prévue dans le texte initial pour couvrir cette enveloppe supplémentaire, l'Assemblée nationale a depuis inséré un nouvel **article 52 quater** tendant à **instaurer une taxe sur le produit des cessions** réalisées par les organismes de logement social et dont les recettes qui en sont issues sont destinées à financer le Fnap.

Son **rendement** serait d'**environ 70 millions d'euros**, en l'état des ventes réalisées par les bailleurs sociaux en 2016 (8 442 cessions réalisées ; 88 541 euros le prix moyen de cession). Le Gouvernement espère toutefois atteindre 15 000 cessions par an, permettant d'obtenir 130 millions d'euros sur la même base du prix moyen de cession.

Il convient en tout état de cause de **maintenir des ressources suffisamment importantes pour le Fnap** au cours des prochaines années, dans la mesure où les **restes à payer continuent de rester élevés, avec une estimation à près de 2 milliards d'euros à fin 2017** (stable par rapport à fin 2016).

En termes de résultats, les constructions nouvelles et acquisitions représentaient **plus de 124 000 logements financés en 2016** (hors construction en outre-mer et dans le cadre de la rénovation urbaine), ce qui constitue une **excellente année dont il convient de se féliciter**. Les prévisions à fin août 2017 indiquent également près de 120 000 logements financés cette année.

Plus globalement, **la construction de logements est nettement repartie** et il appartient de **rester vigilant quant à l'impact négatif que pourrait avoir certaines des réformes portées par l'actuel Gouvernement**, qu'il s'agisse de **l'article 52** du projet de loi de finances pour 2018 qui crée d'ici 2020 une perte d'autofinancement de 1,7 milliard d'euros sur les bailleurs sociaux, au risque qu'un certain nombre d'entre eux ne puisse y faire face, ou même du **recentrage de l'impôt de solidarité sur la fortune** sur les seuls biens immobiliers, avec la création de l'impôt sur la fortune immobilière (article 12 du projet de loi de finances pour 2018).

B. LE RETOUR DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DE L'ANAH : UN SOUTIEN BIENVENU POUR COMPENSER LA FIN DES ENGAGEMENTS DU PIA, LA NÉCESSITÉ DE FIXER DES OBJECTIFS RÉALISTES

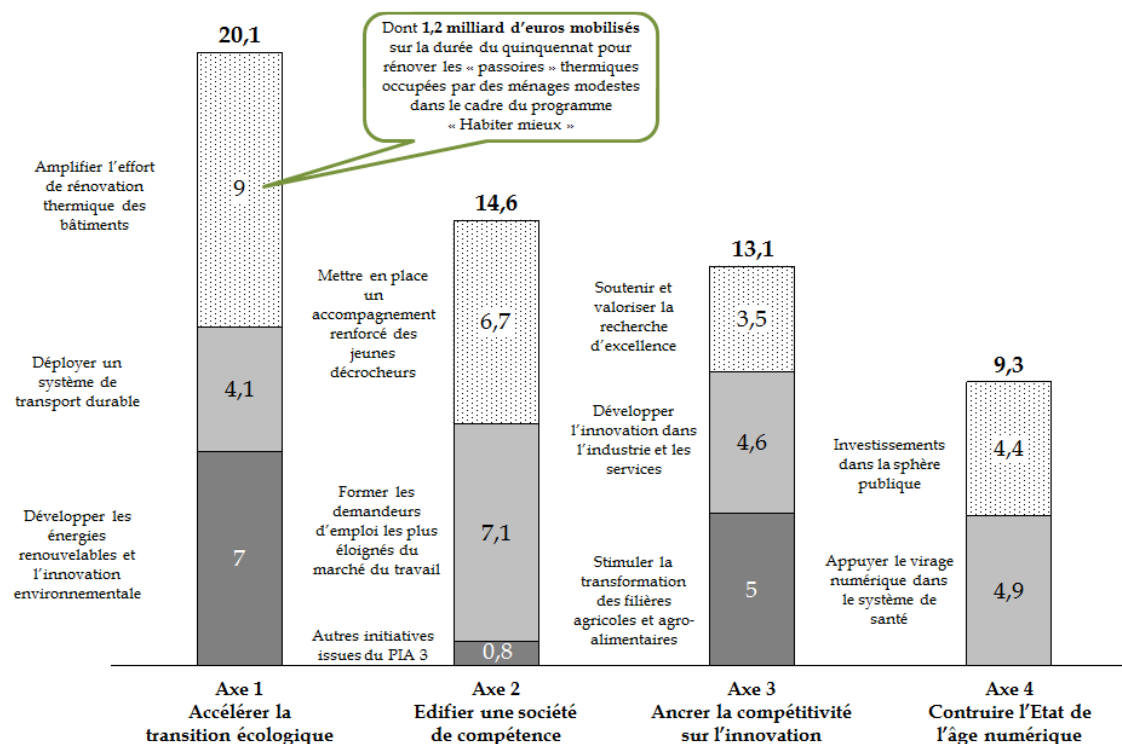
1. Une enveloppe budgétaire bienvenue de 110 millions d'euros en 2018 et d'1,2 milliard d'euros sur le quinquennat, pour prendre le relais du PIA qui s'achève

Pour la première fois depuis 2013 (ou 2012 si l'on tient compte du fait que les crédits inscrits en 2013 n'ont finalement jamais été versés à l'Anah), le programme 135 de la mission « Cohésion des territoires » prévoit une nouvelle enveloppe de 110 millions d'euros (AE=CP) pour 2018, destinée à lutter contre les « passoires thermiques » des ménages les plus précaires en finançant le programme « Habiter mieux ».

Ces crédits sont d'ailleurs compris dans les 1,2 milliard d'euros que le Gouvernement entend consacrer à ce programme au cours du quinquennat et qui figurent parmi les 57 milliards d'euros du « Grand plan d'investissement » (GPI) lancé le 25 septembre 2018.

Présentation synthétique des investissements du Grand plan d'investissement par axes d'intervention

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du rapport au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

Les **montants** annoncés en faveur de ce programme géré par l'Anah sont donc **conséquents** et l'on ne peut que **se réjouir du retour de l'État, par des crédits budgétaires, dans le financement de cette politique publique essentielle** pour accompagner les ménages modestes et favoriser la transition énergétique.

Ils **garantissent, en effet, une ressource stable** – les crédits du GPI ne devant, en principe, pas faire l'objet de mise en réserve ni de régulation en cours d'année - **et assurée sur cinq ans**, selon les engagements pris par le Gouvernement.

Cette **évolution rejoint les préconisations de votre rapporteur spécial** qui, au cours de l'examen des derniers projets de loi de finances, **appelait de ses vœux l'attribution de ressources permettant de sécuriser le budget de l'agence**, lequel repose essentiellement sur les cessions de quotas carbone dont le cours ne cesse de varier.

En outre, les dotations accordées chaque année devraient même progresser puisqu'avec 1,2 milliard d'euros pour la période 2018-2022 et 110 millions d'euros inscrits pour 2018, près d'1,1 milliard d'euros restent disponibles pour les quatre années à venir.

En revanche, **ces crédits budgétaires ne constituent pas des moyens nouveaux pour l'Anah**, même si l'enveloppe est conséquente. **En effet, ils prennent surtout le relais du Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart)**, issu du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1). Initialement doté de 500 millions d'euros en 2010, il a finalement atteint, par le biais de redéploiement de crédits de programmes, 687 millions d'euros. Il permet de financer l'aide de solidarité écologique (ASE) qui complète les subventions spécifiques de l'Anah dans le cadre du programme « Habiter mieux ». Les engagements pour la période 2010-2016 ont atteint 552 millions d'euros.

Conformément à la convention conclue lors de la création de ce fonds, les **engagements** sur le programme **s'achèvent à la fin de l'année 2017**. Les **crédits non employés seront ainsi rendus au budget général de l'État**. L'Anah espère que ces crédits, qui devraient représenter autour de 30 millions d'euros d'après les dernières estimations, lui reviendront.

2. Un budget de l'Anah davantage sécurisé mais toujours soumis à l'aléa du cours des cessions de quotas carbone

À ce stade et contrairement aux autres années, votre rapporteur spécial n'a **pas eu connaissance des hypothèses de travail de l'Anah pour le budget 2018**, en termes de ressources et de dépenses, faute de validation par les ministères de tutelle de l'agence. Il a donc travaillé à partir des éléments figurant dans les réponses à son questionnaire budgétaire et des informations recueillies lors de l'audition de Blanche Guillemot, directrice générale de l'Anah.

Les **ressources** devraient, en tout état de cause, rester les mêmes :

- principalement le produit de la mise aux enchères des quotas carbone ;

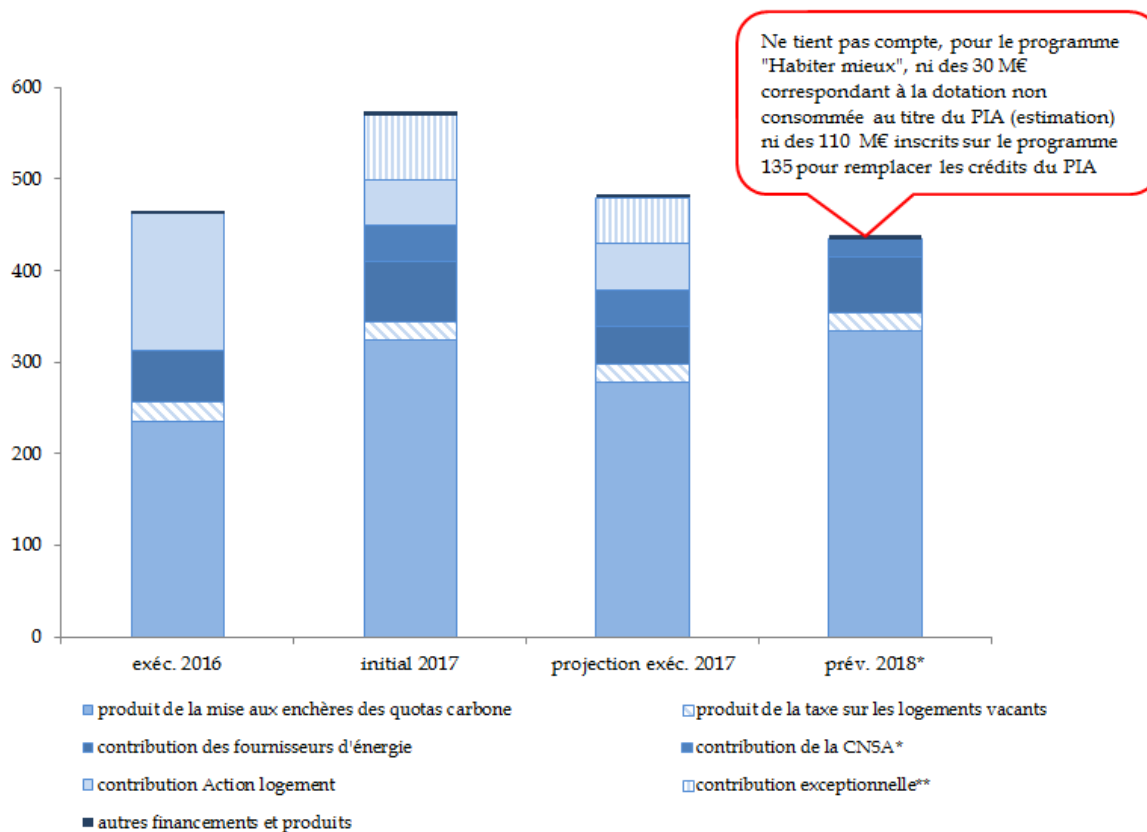
- le produit de la taxe sur les logements vacants, affecté à l'agence pour un montant maximal de 21 millions d'euros ;

- la contribution des fournisseurs d'énergie ;

- la contribution de la caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'article 18 du projet de loi de financement de la sécurité sociale permet de prolonger la participation de la CNSA au financement de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie, à hauteur de 20 millions d'euros en 2018 (contre 40 millions d'euros par an pour la période 2015-2017).

Comparaison du budget de l'Anah sur la période 2016-2018 par nature du financement

(en millions d'euros)



Nb : pour 2018, le budget présenté ne tient pas compte des 110 millions d'euros affectés au titre du programme « Habiter mieux » car les précédents budgets ne tenaient pas compte des crédits du PIA dont ils prennent principalement le relais. Toutefois, ils constitueront bien une ressource stable de l'Anah en 2018 et intégrée à son budget.

Source : commission des finances d'après les chiffres fournis par l'Anah lors de l'audition de sa directrice générale et du questionnaire budgétaire

Il ne devrait en revanche n'y avoir aucune contribution d'Action logement comme par le passé, sauf si la prochaine convention pluriannuelle conclue entre elle et l'État le prévoyait. Toutefois, cette hypothèse est assez peu probable, Action logement étant *a priori* davantage enclin à soutenir des politiques publiques rejoignant plus directement ses activités. Or, l'Anah intervient assez peu sur le secteur locatif.

La contribution de 50 millions d'euros dont a bénéficié l'agence en 2017 par le fonds de financement pour la transition énergétique reste exceptionnelle et ne devrait pas se reproduire en 2018. En effet, ce fonds n'a pas vocation à perdurer.

S'agissant du produit des cessions de quotas carbone, l'aléa de la ressource assurée à l'Anah reste prégnant.

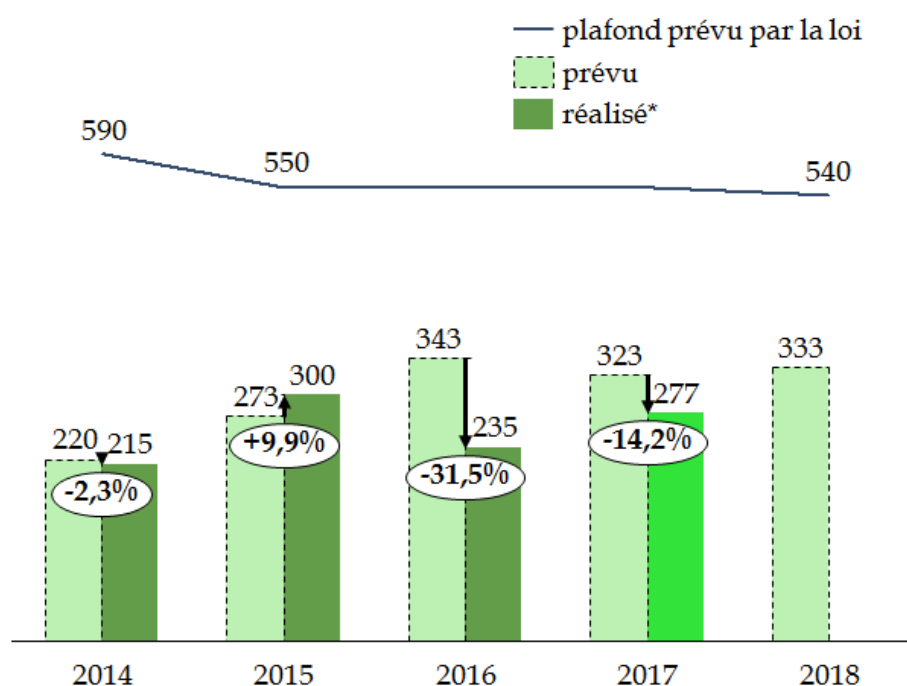
Pour 2018, les hypothèses de l'agence reposent actuellement sur un cours s'établissant avec un **prix moyen de 6,2 euros la tonne**, en tenant compte d'un accord conclu à Bruxelles au début de l'année 2017 et qui devrait permettre de soutenir le marché du carbone, pour produire surtout ses effets à compter de 2019.

Ces **prévisions** s'avèrent toutefois **incertaines** : en 2017, alors que l'estimation s'élevait à 6 euros la tonne dans le budget de l'agence, le cours moyen constaté ne s'est finalement élevé qu'à 4,99 euros la tonne de janvier à juillet. D'un autre côté, la projection pour la période d'août à décembre 2017 est évaluée à 5,3 euros la tonne mais la réalisation pourrait être finalement meilleure compte tenu des cours constatés depuis le mois de septembre. Effectivement, le prix à la tonne s'élève actuellement autour de 7 euros.

Chaque année, **la principale ressource de l'Anah reste donc très variable** et, en tout état de cause, d'un montant **éloigné du plafond d'affectation de cette taxe à l'agence**, fixé à 540 millions d'euros.

Évolution du produit des cessions de quotas carbone - Prévision et réalisé sur la période 2014-2018

(en millions d'euros)



Nb : Pour 2017, il s'agit d'une prévision d'exécution à fin d'année et pour 2018 d'une hypothèse de travail

Source : commission des finances d'après les chiffres de l'Anah et du questionnaire budgétaire

Quoiqu'il en soit, **la situation financière de l'Anah est meilleure qu'au cours des années précédentes puisque son fonds de roulement lui permet actuellement de couvrir deux mois d'activité**, contre trois semaines auparavant.

3. Des objectifs trop élevés voire irréalistes ?

L'Anah voit ses objectifs maintenus à des niveaux élevés pour 2018, en particulier 75 000 logements rénovés dans le cadre du programme « Habiter mieux », dont 10 000 issus de copropriétés fragiles.

La fixation d'objectifs ambitieux pour les rénovations thermiques est positive mais elle doit également rester réaliste. En effet, en 2016, le nombre de logements à rénover avait été fixé à 50 000 en début d'année, pour être ensuite porté à 70 000 avec des moyens supplémentaires accordés (redéploiement de crédits en faveur du Fart dans le cadre du PIA notamment). Or finalement se sont 40 726 logements qui ont pu être rénovés, soit seulement 58 % de l'objectif révisé en cours d'année.

En 2017, le précédent gouvernement a même porté cet objectif à 100 000 logements, dont 30 000 dans des copropriétés fragiles. Or, d'après les éléments recueillis par votre rapporteur spécial, le résultat devrait plutôt atteindre 60 000 logements cette année, ce qui constituerait déjà une nette augmentation par rapport à 2016 mais loin d'atteindre l'objectif initialement fixé. Celui-ci était d'ailleurs **probablement irréaliste**. Il est même possible que les résultats obtenus en fin d'année soient encore moins élevés car il s'agit de projections, probablement optimistes, de l'Anah.

C. LA MISE EN EXTINCTION DU DISPOSITIF DES « MAIRES BÂTISSEURS » : COMMENT INCITER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À CONSTRUIRE ?

Le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit **aucune enveloppe budgétaire pour le dispositif dit des « maires bâtisseurs »**, instauré par un décret du 24 juin 2015¹ et consistant en une aide financière apportée aux communes participant à l'effort de construction de logements.

Ce dispositif n'a d'ores et déjà **pas été reconduit en pratique en 2017** puisque **les crédits de paiement** ouverts en loi de finances initiale (24,4 millions d'euros) ont simplement **permis de couvrir le paiement de l'aide accordée en 2016**, seuls 4,9 millions d'euros restant ensuite disponibles pour 2017. En conséquence, les 70 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus pour 2017 n'ont pas été engagés.

¹ Décret n° 2015-734 du 24 juin 2015 portant création d'un dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logements.

Pour mémoire, cette aide, créée par voie réglementaire, avait pour objectif d'offrir un soutien financier aux communes qui construisent des logements sociaux dans les zones tendues (A bis, A et B1), afin de les aider à réaliser les équipements et infrastructures publics nécessaires.

Elles doivent disposer d'un potentiel financier par habitant inférieur à 1 030 euros mais ne pas faire l'objet d'un arrêté de carence au titre de l'article 55 de la « loi SRU »¹, codifié à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Le seuil de construction à partir duquel l'aide était versée avait été fixé à 1 % du parc existant.

Un mécanisme d'ajustement du montant de l'aide était également prévu pour permettre au Gouvernement de rester chaque année dans l'enveloppe globale fixée pour le dispositif, tout en tenant compte du nombre de logements autorisés.

Si en 2015, une aide de 2 100 euros par logement financé avait été attribuée à 472 communes (16 722 logements, pour une dépense de 35,1 millions d'euros), elle était retombée à 1 320 euros en 2016 pour chacun des 34 239 logements autorisés dans les 533 communes concernées (équivalant à 45,2 millions d'euros).

À l'occasion de ses précédents rapports, votre rapporteur spécial avait **mis en évidence les limites à ce dispositif dont l'objectif ne pouvait toutefois qu'être partagé : sa faible portée**, du fait des critères retenus (en particulier s'agissant du potentiel financier), et **son caractère difficilement lisible** puisque, d'une année à l'autre, les communes n'avaient aucune garantie de pouvoir en bénéficier.

En conséquence, il n'est **pas étonnant que ce dispositif soit si rapidement remis en cause**. Pour autant, **il est nécessaire d'inciter les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à construire**, dans un contexte de contrainte budgétaire forte pour les collectivités territoriales.

Le Gouvernement a d'ailleurs **annoncé**, dans son plan « Stratégie logement », la mise en place d'un **dispositif d'intéressement financier à la construction pour les collectivités territoriales** s'engageant à construire sur leur territoire. Il serait ainsi en cours d'élaboration dans le cadre d'un groupe de travail sur la réforme de la taxe d'habitation.

Interrogé sur l'avancée de ces travaux, le ministère chargé du logement n'a pas été en mesure d'apporter d'éléments d'information supplémentaires à ce stade.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU ».

Le groupe de travail de la commission des finances sur le financement et la fiscalité du logement avait déjà mis en évidence la **nécessité de renforcer la possibilité offerte aux collectivités territoriales de capter une partie de la plus-value liée au fait qu'un terrain nu soit devenu constructible**¹.

¹ Cf. rapport précité.

IV. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » : DES AMBITIONS AFFICHÉES QUI DOIVENT SE CONCRÉTISER

1. Une sanctuarisation des crédits spécifiques de la politique de la ville qui ne permet pas de rassurer les acteurs

a) Un budget stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, à l'exception des crédits consacrés à la rénovation urbaine...

Avec **430 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, le programme 147 « Politique de la ville » est respectivement **en baisse de 16,3 % et stable** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

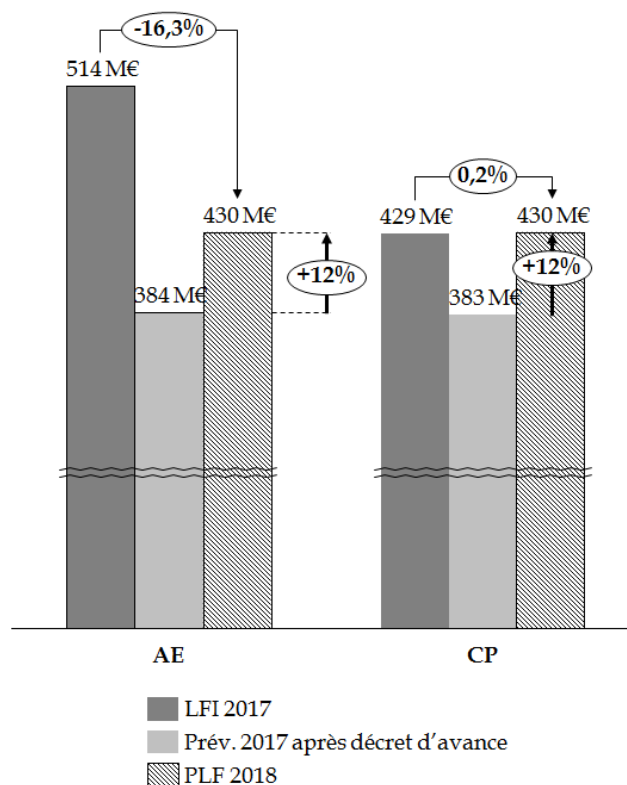
L'importante baisse d'autorisations d'engagement s'explique principalement par le montant de la contribution de l'État au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui passe de 100 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2017 à seulement 15 millions d'euros en 2018.

Toutefois, le nouveau Gouvernement a décidé, en juillet 2017, d'annuler 130 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,5 millions d'euros en crédits de paiement, dans le cadre du décret d'avance précité du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Parmi ces annulations, figuraient en particulier les 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement et les 15 millions d'euros de crédits de paiement inscrits au bénéfice du NPNRU.

Comparaison des crédits du programme 147 entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)



Nb : la prévision pour 2017 après décret d'avance correspond à l'enveloppe telle que disponible après application des annulations de crédits prévus par le décret d'avance du 20 juillet 2017 précité.

Source : commission des finances d'après les données des documents budgétaires et du décret d'avance du 20 juillet 2017

Les crédits des actions du programme autres que celle relative à la rénovation urbaine (action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ») restent **globalement stables** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Évolution des crédits du programme 147

(en euros)

Actions du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	évolution	LFI 2017	PLF 2018	évolution
01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	335 888 150	335 758 441	-0,04%	335 888 150	335 758 441	-0,04%
02 Revitalisation économique et emploi	48 522 000	50 330 000	3,73%	48 522 000	50 330 000	3,73%
03 Stratégie, ressources et évaluation	29 913 510	29 318 354	-1,99%	29 913 510	29 318 354	-1,99%
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	100 036 000	15 000 000	-85,01%	15 036 000	15 000 000	-0,24%
Total du programme	514 359 660	430 406 795	-16,32%	429 359 660	430 406 795	0,24%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

S'agissant des crédits consacrés aux **actions territorialisées des contrats de ville**, prévus à l'action 01 du programme, ils restent parfaitement stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, avec 271,75 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les 64 millions d'euros consacrés au programme adultes-relais.

Le tableau ci-dessous met en évidence le fait que l'essentiel des enveloppes consacrées à la mise en œuvre des contrats de ville sont identiques à l'an dernier. Certains ajustements et redéploiement entre actions sont toutefois observés, à l'instar d'une augmentation de 16 % (+ 7 millions d'euros) de la dotation allouée au développement économique à l'emploi et au soutien entrepreneurial, présenté comme un axe prioritaire dans le projet annuel de performances de la mission.

**Évolution des crédits consacrés aux actions territorialisées des contrats de ville
 et programme adultes-relais en 2017 (action 01)**

(en millions d'euros)

	PLF 2017	PLF 2018
ACTIONS TERRITORIALISEES DES CONTRATS DE VILLE	270,6	271,8
Pilier Emploi et développement économique	48,6	55,8
<i>Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial</i>	44,6	51,8
<i>Écoles de la deuxième chance</i>	4	4
Pilier Cohésion sociale	203,4	195,9
<i>Éducation hors dispositif programme de réussite éducative</i>	22,3	22,3
<i>Programme de réussite éducative</i>	77,3	70
<i>Santé et accès aux soins</i>	10,1	10,1
<i>La culture et l'expression artistique</i>	14,9	14,9
<i>Lien social, participation citoyenne</i>	66,4	66,4
<i>Parentalité et droits sociaux</i>	5,8	5,8
<i>L'accès aux droits et la prévention des discriminations</i>	6,6	6,3
Pilier Cadre de vie et rénovation urbaine	8,6	10
<i>Le volet « habitat et cadre de vie » des contrats de ville</i>	6,3	6,6
<i>Le volet « transport et mobilité »</i>	2,3	3,4
Pilotage, ingénierie et évaluation des contrats de ville	10	10,1
PROGRAMMES ADULTES-RELAIS	67,2	64
TOTAL POUR L'ACTION 01	337,8	335,8

Nb : Le présent tableau reprend la nomenclature du projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au PLF 2018 pour ce qui concerne l'action 01 « Actions territorialisées des contrats de ville et dispositifs spécifiques de la politique de la ville ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performances relatifs à la mission « Politique des territoires » pour 2017 et à la mission « Cohésion des territoires » pour 2018.

Le programme de réussite éducative connaît au contraire une baisse de 7 millions d'euros expliqué dans le projet annuel de performances par un ajustement à la réalisation pour 2016 et à la prévision de réalisation pour 2017. **Cela peut paraître paradoxal que ce programme ne monte pas en puissance parallèlement à la mise en place du programme de dédoublement des classes de CP pour les écoliers scolarisés en REP+ en 2017 et qui devrait se poursuivre pour les CE1 à compter de la rentrée 2018.**

S'agissant de l'action 02 « Revitalisation économique et emploi », les crédits consacrés à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) sont maintenus au même montant que ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2017, permettant de soutenir l'activité des centres, notamment celui de Toulouse qui vient d'être créé, ainsi que la mise en place dans nouveau centre dans le Gard.

L'augmentation de 3,73 % de l'enveloppe consacrée à cette action s'explique par la baisse moins rapide qu'attendue des compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines en cours d'extinction depuis 2015 (21,5 millions d'euros prévus pour 2018 contre 19,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2017).

b) ... et qui intervient après une forte mesure de régulation budgétaire en juillet 2017

Le décret d'avance précité du 20 juillet 2017 a procédé à une **sévère réduction des crédits** alloués au programme 147 « Politique de la ville », avec **l'annulation de 130,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,5 millions d'euros en crédits de paiement**, représentant respectivement **25 % et 11 % des enveloppes initialement inscrites**. Cette mesure de régulation budgétaire est donc considérable.

L'annulation a tout d'abord porté sur le nouveau programme nationale de renouvellement urbain (NPNRU) dont le temps de mise en place permettait de **supprimer l'ensemble des crédits qui étaient prévus** pour son financement en 2017, soit 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant plus spécifiquement des crédits de paiement, les 31 millions d'euros restants à annuler ont été **tout d'abord pris sur les crédits portés au niveau national**, notamment sur le dispositif adultes-relais qui disposait encore d'une marge budgétaire par rapport à son enveloppe initiale.

Toutefois, **22 millions d'euros ont effectivement dû être remontés des territoires, correspondant à 9 % des crédits**. Selon les informations recueillies auprès du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la répartition a été opérée en fonction des taux de consommation au mois de juillet.

Tous les territoires ont ainsi dû faire remonter au moins 5 % de leur enveloppe, la reprise des crédits ayant représenté entre 5 % et 15 % selon les situations.

Tout en **ayant conscience de la contrainte budgétaire** à laquelle le Gouvernement doit faire face, votre rapporteur spécial **ne peut que regretter que l'on aboutisse à ce type d'annulations particulièrement préjudiciables et comprendre l'incompréhension qu'une telle mesure peut engendrer** auprès des acteurs sur le terrain (collectivités territoriales, associations...) mais aussi des populations concernées.

2. Des ambitions affichées dans la rénovation urbaine qu'il reste à confirmer en termes de financements

Le nouveau Gouvernement a affiché de **fortes ambitions en matière de rénovation urbaine** puisqu'il a en particulier annoncé sa volonté de **vouloir passer le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à 10 milliards d'euros**, contre 6 milliards d'euros à l'heure actuelle.

D'ailleurs, un amendement adopté à l'Assemblée nationale a concrétisé cette nouvelle enveloppe de 10 milliards d'euros en l'inscrivant à l'article 9-2 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (**article 52 sexies** du présent projet de loi de finances pour 2018, tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale). Il précise également qu'un milliard d'euros proviendront de subventions de l'État, conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

Pour mémoire, la loi de finances initiale pour 2017 avait d'ores et déjà passé le NPNRU de 5 à 6 milliards d'euros, tout en prévoyant le retour des crédits de l'État dans le financement du programme et de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru).

Toutefois, comme cela a été rappelé précédemment les crédits de paiement inscrits pour 2017 ont finalement été intégralement annulés au cours de l'été¹. L'état d'avancement du NPNRU permettait apparemment de procéder à cette régulation budgétaire.

Si l'on ne peut que partager l'ambition affichée par le Gouvernement en termes de rénovation urbaine, il convient également de rappeler que plusieurs interrogations restent en suspens pour la suite, notamment en termes de financement.

Tout d'abord, **l'exécution 2016** a montré que les besoins de décaissements peuvent s'avérer nettement supérieurs à la prévision initiale, conduisant à voter un budget rectificatif qui **anticipe notamment la mobilisation de crédits** issus de la contribution d'Action logement².

Toutefois, selon chiffres transmis par l'Anru, l'exécution 2017 devrait être plus favorable d'un point de vue budgétaire qu'initialement prévu. En effet, les dépenses d'intervention ne devraient finalement s'élever qu'à 486 millions d'euros de crédits de paiement, dont 475 millions d'euros au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), contre 913,5 millions d'euros initialement prévus, dont 837 millions d'euros pour le PNRU. Cela s'expliquerait par les changements opérés pour simplifier la

¹ Cf. *supra* le 1 du présent V.

² Cf. pour le détail la contribution à la loi de règlement pour 2016 de notre ancien collègue Daniel Raoul, alors rapporteur spécial pour les crédits de la politique de la ville. Rapport n° (2016-2017), tome II.

gestion de la fin du programme, en prévoyant un étalement différent pour les demandes de paiement. Les dépenses, y compris de fonctionnement, devraient ainsi atteindre 507 millions d'euros.

En conséquence, les ressources de l'ANRU devraient finalement s'élever à 645 millions d'euros (contre 900 millions d'euros initialement), avec une participation d'Action logement à « seulement » 610 millions d'euros (850 millions d'euros initialement prévus).

Ainsi, tandis que le **niveau de trésorerie** de l'agence ne devait laisser que **très peu de marge de manœuvre** puisqu'il était estimé à **27 millions d'euros à fin 2017**, il s'avère qu'il devrait **finalement s'établir à 219 millions d'euros** et que la **prévision initiale pour 2018 l'estime à 273 millions d'euros**.

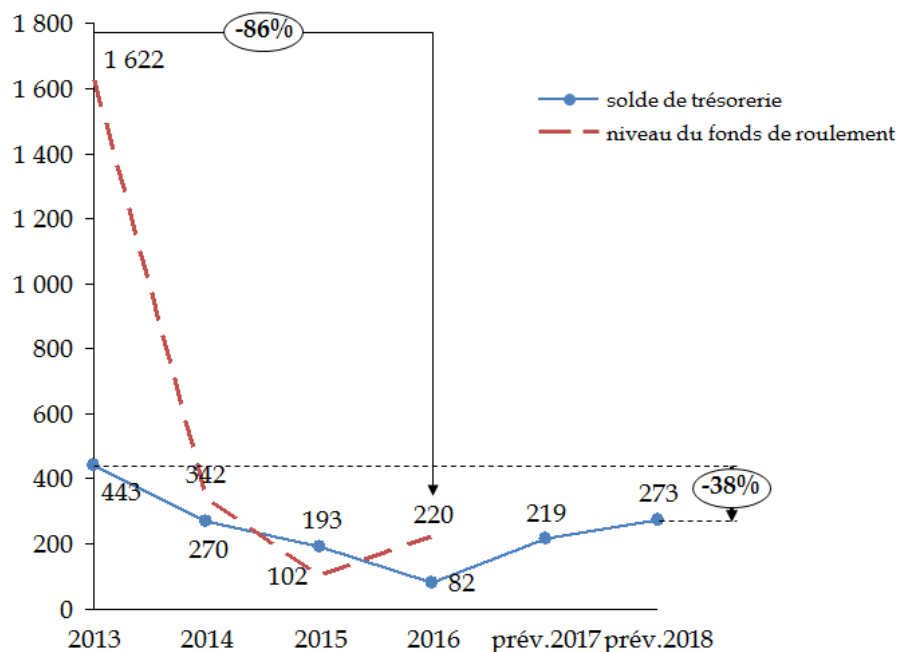
Le **fonds de roulement** a quant à lui été **considérablement été réduit**, passant de 1,6 milliard d'euros en 2013 à 220 millions d'euros en 2016, soit une **baisse de 86 %**. Il a toutefois légèrement augmenté entre 2015 et 2016. Les prévisions pour 2017 et 2018 n'ont pas été données à votre rapporteur spécial.

Le projet de budget initial pour 2018 prévoit 702 millions d'euros de ressources, avec une participation d'Action logement qui pourrait dès lors être inférieure aux 700 millions d'euros initialement prévue, et des dépenses à hauteur de 650 millions d'euros de crédits de paiement (520 millions d'euros d'autorisations d'engagement), dont 500 millions d'euros au titre du PNRU et 108 millions d'euros pour le NPNRU.

L'ANRU reste quand même prudente sur ces prévisions, notamment sur les décaissements prévus pour la fin du PNRU.

Évolution du niveau de trésorerie et du fonds de roulement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire et aux documents budgétaires.

Par ailleurs, l'engagement de l'État reste pour le moment limité puisque, comme indiqué précédemment, seuls 15 millions d'euros sont inscrits pour 2018 (AE=CP).

Ensuite, si malgré ces quelques difficultés, la situation financière de l'Anru paraît plutôt assurée à court terme et que le financement du NPNRU est aujourd'hui globalement couvert pour 6 milliards d'euros, les projections financières du Gouvernement identifient une « *impasse de trésorerie* » à moyen et long terme « *provenant d'un décalage entre le rythme d'exécution des opérations de renouvellement urbain, sur le PNRU et le NPNRU, et le rythme d'encaissement des ressources, la trajectoire de versement des ressources d'Action logement* » (réponse du Gouvernement au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial).

Rappel du rythme de versement de la contribution d'Action logement 2014-2024

(en millions d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Versements d'Action logement	900	850	850	850	700	500	500	500	500	500	500

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ainsi, « selon les projections financières établies en mai 2017, avec une hypothèse de NPNRU à 6 milliards d'équivalent subvention, et un retour au financement de l'État d'un montant d'1 milliard d'euros à hauteur de 20 % des besoins annuels des crédits de paiements sur le NPNRU de 2017 à 2030, l'Anru devrait faire face à une **trésorerie négative de 2018 à 2030 (impasse de trésorerie cumulée atteignant 1,5 milliard d'euros en 2026)**, ce qui se traduirait inévitablement par une **très forte dégradation du fond de roulement** » (réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial).

Une solution devra donc être trouvée et la mobilisation d'un préfinancement par la Caisse des dépôts et consignations semble désormais écartée alors qu'elle était prévue dans la convention entre l'État, Action logement et l'Anru du 2 octobre 2015 (telle que modifiée en juin 2016).

En effet, les travaux de l'agence et de la Caisse des dépôts et consignations ont fait apparaître qu'un tel prêt ne permettrait pas nécessairement de répondre aux difficultés de trésorerie identifiées et qu'il serait complexe de le mettre en œuvre. D'après le Gouvernement, un nouveau dispositif devrait être retenu à l'occasion du passage de l'enveloppe du NPNRU de 6 à 10 milliards d'euros.

À ce propos, **il reste également à savoir comment seront financés les 4 milliards d'euros supplémentaires.**

En principe, **2 milliards d'euros devraient être pris en charge de nouveau par Action logement**, qui négocie actuellement avec l'État une nouvelle convention pluriannuelle.

Il était envisagé que les **2 milliards d'euros restant soient couverts par les bailleurs sociaux**, mais la réforme proposée à l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 rend difficile toute conjecture sur ce point.

Il conviendra également de **s'assurer que les organismes de logement social**, qui interviennent par ailleurs financièrement aux côtés de l'Anru pour mettre en œuvre les opérations de rénovation urbaine, **auront encore les moyens de le faire, compte tenu de la réduction de leurs capacités d'autofinancement.**

Cela sera d'autant plus le cas que les structures situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville figurent parmi les bailleurs sociaux qui comptent le plus d'allocataires APL et seront donc les plus touchés par la mise en place d'une « réduction de loyer de solidarité ».

3. Après l'échec de 2013, un nouveau dispositif d'emplois francs porté par la mission « Travail et emploi »

Le Gouvernement a décidé de relancer une **nouvelle expérimentation d'emplois francs** qui se concrétise, dans le projet de loi de finances pour 2018, par un nouvel article 66 rattaché à la mission « Travail et emploi » et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Il est ainsi prévu qu'à titre expérimental, des emplois francs puissent être institués sur une période 18 mois (entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019), par des entreprises implantées sur le territoire national et qui recruteront un demandeur d'emploi résidant dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville dont la liste devrait être arrêtée. L'embauche devrait prendre la forme d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI), pendant au moins six mois.

L'employeur bénéficierait alors, selon l'objet de l'amendement adopté (aucune indication ne figure dans le dispositif voté par l'Assemblée nationale), d'une **prime pour l'embauche**, correspondant à **5 000 euros par an sur trois ans maximum pour un CDI** et à 2 500 euros par an et pendant deux ans maximum pour un CDD de plus de six mois.

Les montants seraient également **proratisés en fonction de la quotité de travail et de la durée effective du contrat**.

Un **rapport d'évaluation** doit être réalisé avant le 18 septembre 2019 et remis au Parlement.

Votre rapporteur spécial ne s'oppose pas par principe à une telle initiative mais s'interroge sur l'efficacité d'un dispositif qui, certes sous des formes peut-être plus restrictives, a échoué il y a deux ans.

En effet, le précédent gouvernement a déjà lancé en 2013, sur 10 agglomérations puis 33 sites, un dispositif expérimental des emplois francs, destiné à inciter l'emploi des jeunes âgés de 16 à 30 ans dans les zones urbaines sensibles (ZUS), remplacés depuis par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Les emplois francs pouvaient être créés par des entreprises du secteur marchand, en embauchant des jeunes habitants de ces quartiers depuis au moins six mois et en recherche d'emploi depuis au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois.

Pour chaque recrutement en contrat à durée indéterminée et à temps complet, l'employeur recevait une aide forfaitaire de 5 000 euros, versée en deux fois, par Pôle emploi.

L'objectif de 10 000 emplois francs avait été fixé pour le temps de l'expérimentation et les premiers résultats ont rapidement démontré que le dispositif ne fonctionnait pas. En effet, seuls 280 emplois francs ont été signés en 2014, bien loin des 5 000 attendus.

Ce sont principalement les **conditions trop contraignantes** qui auraient expliqué l'échec de cette expérimentation, laquelle s'est finalement arrêtée dès 2015.

Le Gouvernement actuel considère qu'il offre davantage de souplesse dans son nouveau dispositif. En tout état de cause, celui-ci constituera **au mieux un « coup de pouce »** pour l'emploi d'habitants de ces quartiers mais ne permettra pas de lutter massivement contre le chômage dont le taux est particulièrement élevé sur ces territoires.

Surtout, c'est la reprise de l'activité économique, la qualité des formations reçues et le développement de ces quartiers, ouverts à davantage de mixité sociale, qui pourront réellement assurer un emploi à leurs habitants.