

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2019,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6a

**COHÉSION DES TERRITOIRES – LOGEMENT ET VILLE**  
(PROGRAMMES 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES  
PERSONNES VULNÉRABLES », 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT », 135 « URBANISME,  
TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » ET 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »)

*Rapporteur spécial* : M. Philippe DALLIER

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

**Sénat** : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION</b>	
<b>I. UNE MISSION FORTEMENT IMPACTÉE PAR LES DIMINUTIONS DE CRÉDITS.....</b>	<b>11</b>
<b>A. UNE RECONFIGURATION BUDGÉTAIRE COMPLÉTÉE D'UNE RÉFORME LIMITÉE DES OPÉRATEURS .....</b>	<b>11</b>
<b>B. UNE BAISSÉ DE CRÉDITS DE 1,2 MILLIARD D'EUROS, PORTÉE PRINCIPALEMENT PAR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Une mission toujours dominée par les crédits consacrés aux aides au logement.....</i>	<i>12</i>
2. <i>La diminution des crédits consacrés aux aides personnelles au logement.....</i>	<i>15</i>
<b>II. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS DYNAMIQUES.....</b>	<b>17</b>
<b>SECONDE PARTIE</b>	
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »</b>	
<b>I. PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » .....</b>	<b>21</b>
<b>A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 177 .....</b>	<b>21</b>
1. <i>Une mesure de transfert bienvenue concernant les centres d'hébergement d'urgence .....</i>	<i>22</i>
2. <i>Un transfert de crédits pour la mise en œuvre du plan « Pauvreté » .....</i>	<i>22</i>
<b>B. LES MOYENS DES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE SONT RÉDUITS.....</b>	<b>23</b>
<b>C. ... ALORS QUE LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » PEINE À DÉMARRER.....</b>	<b>25</b>
<b>II. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » .....</b>	<b>27</b>
<b>A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT.....</b>	<b>27</b>
<b>B. UN RÉTABLISSEMENT DE CRÉDITS POUR L'ACCESSION EN OUTRE-MER QUI DEVRAIT OUVRIR LA VOIE À UN RÉTABLISSEMENT DE L'APL « ACCESSION » SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....</b>	<b>30</b>
<b>C. LA CONTEMPORANÉITÉ DES APL : UNE VRAIE COMPLEXITÉ, DES ÉCONOMIES INCERTAINES .....</b>	<b>31</b>
1. <i>Le défi technique et humain d'un changement de modèle .....</i>	<i>31</i>
2. <i>Des doutes sur la réalisation des objectifs d'économie en 2019 résultant d'une mise en œuvre différée .....</i>	<i>33</i>

<b>III. PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AIDE À L'HABITAT »</b> .....	33
A. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE .....	33
B. LES PREMIERS SIGNES DE L'IMPACT MASSIF DES RÉFORMES MISES EN ŒUVRE DANS LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES.....	36
1. <i>Le mécanisme de la réduction de loyer de solidarité</i> .....	36
a) L'indexation des montants de RLS .....	37
b) Une condition de ressources sur les locataires .....	39
2. <i>Une mise en place complexe mais réussie grâce à l'engagement de tous les acteurs</i> .....	39
3. <i>Un rendement plus important que prévu en 2018</i> .....	40
4. <i>La dégradation de la situation des bailleurs est programmée</i> .....	41
5. <i>La chute des constructions de logements, dans et hors du secteur social, est inéluctable</i> .....	44
6. <i>Les effets des mesures d'accompagnement sur la situation financière des collectivités ne doivent pas être négligés</i> .....	46
7. <i>Les paramètres de la réforme devront impérativement être revus en 2019</i> .....	47
C. VERS UN DISPOSITIF « PINEL » DANS LES CENTRES-VILLES ? .....	48
D. LES MARGES D'ACTION DE L'ANAH DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉES .....	48
1. <i>Le produit des quotas carbone est détourné de l'Anah au moment où il commence à atteindre un véritable rendement</i> .....	48
2. <i>... ce qui ne doit toutefois pas conduire à réduire l'ambition des programmes de rénovation énergétique</i> .....	50
<b>IV. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »</b> .....	52
A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	52
B. LA TRANSFORMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE RESTE EN RETRAIT DES AMBITIONS.....	54
1. <i>La territorialisation inachevée de la politique de la ville</i> .....	54
2. <i>Les limites de la participation des citoyens aux projets</i> .....	55
C. LE NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN CONNAÎT UN DÉMARRAGE LENT .....	56
1. <i>Un financement qui paraît enfin assuré à court terme</i> .....	56
2. <i>Un démarrage des projets ralenti par le manque de crédits</i> .....	58
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	61
• ARTICLE 74 (Art. L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation) <b>Augmentation de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)</b> .....	61
• ARTICLE 74 bis (nouveau) (Art. 199 novovicies du code général des impôts) <b>Instauration d'une réduction d'impôt pour l'investissement dans des logements locatifs intermédiaires réhabilités en centres-villes</b> .....	64

---

• ARTICLE 74 ter (nouveau) (Art. L. 542-2 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale, article 10 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte et article 42-1 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte ) <b>Aides personnelles au logement pour l'accession à la propriété en outre-mer</b> .....	69
• ARTICLE 74 quater (nouveau) (titre VI ter (nouveau) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte ) <b>Extension à Mayotte de l'allocation de logement temporaire</b> .....	71
• ARTICLE 74 quinquies (nouveau) <b>Demande d'un rapport évaluant l'impact de la réduction de loyer de solidarité</b> .....	73
• ARTICLE 74 sexies (nouveau) <b>Demande d'un rapport sur le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale</b> .....	75
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	77
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	83
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	85
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	101



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **I. Sur la mission « Cohésion des territoires » :**

1. La mission « Cohésion des territoires » regroupe, pour la deuxième année consécutive, les crédits de deux précédentes missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires ».
2. Le périmètre de la mission n'évolue cette année qu'à la marge, avec le transfert du dispositif des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CHUM) vers les programmes 104 et 303 et, en sens inverse, l'intégration de crédits compensant au fonds national d'aide au logement (FNAL) le manque à gagner causé par la disposition du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) prévoyant de relever le seuil d'assujettissement des employeurs à la cotisation.
3. Les crédits de paiements de la mission sont de 16,1 milliards d'euros en 2019, en baisse de 1,2 milliard d'euros, soit la deuxième diminution la plus forte du budget général.
4. Cette baisse est liée pour l'essentiel à la diminution des sommes consacrées aux aides personnelles au logement (APL) inscrites au programme 109.
5. Seuls les crédits consacrés à la politique de la ville sont en nette augmentation, à hauteur de 84,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit 19,7 % du programme 147.
6. Si 82 % des crédits sont portés par le programme 109 « Aide à l'accès au logement », 84 % des dépenses fiscales sont rattachées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

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

1. La gestion des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CHUM) d'Île-de-France a été transférée au programme 303 de la mission « Immigration et asile » du ministère de l'Intérieur. Ce transfert ne mettra toutefois pas fin à la prise en charge de certains demandeurs d'asile par le programme 177, au nom de l'inconditionnalité de l'accueil prévue par le code de l'action sociale et des familles.
2. Hors ces mesures de périmètre, les crédits de paiement consacrés au programme 177 enregistrent une hausse de 43 millions d'euros, soit 2,2 %.
3. Cette augmentation ne sera pas nécessairement suffisante, puisque les crédits de 2018 font l'objet d'une ouverture supplémentaire à hauteur de 60,2 millions d'euros en loi de finances rectificative.
4. Les moyens des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) diminuent de 14 millions d'euros en 2018 au nom d'une convergence des tarifs-plafonds des CHRS qui s'accroîtra dans les prochaines années. Cette uniformisation risque de ne pas prendre en compte les différences de coût entre territoires ou entre CHRS.
5. S'agissant du plan Logement d'abord, les résultats ne sont pas satisfaisants, qu'il s'agisse de l'augmentation du nombre de sorties de personnes hébergées vers le logement ou du développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille.

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

1. Le programme 109 est marqué par la poursuite de la diminution des aides personnelles au logement (APL) versées et donc de la contribution de l'État.

2. Alors que le Gouvernement propose le rétablissement partiel de l'APL « accession » en outre-mer, c'est sur l'ensemble du territoire que ce dispositif devrait être remis en place afin de favoriser l'accession à la propriété.

3. La mise en place de la contemporanéité des aides au logement représente un défi technique et humain considérable. L'accueil des usagers sera déterminant, d'autant que le mécanisme produit des effets plus difficiles à anticiper encore que le prélèvement à la source.

4. La contemporanéité du versement des aides au logement ne devrait finalement être mise en place que vers le mois de juillet 2019. Le Gouvernement maintient pourtant un objectif d'économies de 900 millions d'euros sur 2019, ce qui paraît très difficile à atteindre.

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

1. La réduction d'impôt « Pinel » est modifiée dans le présent projet de loi de finances : révision de l'extension aux zones couvertes par un contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD) et surtout application dans les centres-villes (opérations de revitalisation des territoires, et non zonage A, B, C) pour des réhabilitations.

2. S'agissant du Pinel « classique », la question de la pertinence du zonage demeure posée. Le zonage d'août 2015 aurait dû être révisé en 2017.

3. La réforme des APL et la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) ont été mises en place après quelques difficultés. Des interrogations demeurent sur le coût représenté pour les bailleurs. Le rendement estimé par le Gouvernement est de près de 800 millions d'euros, cible pour une année pleine, alors qu'il ne s'applique que depuis le 1<sup>er</sup> février. Le gouvernement devrait donc accepter une révision des paramètres afin de rester sur le coût prévu en 2019.

4. Les conséquences de la RLS sur les bailleurs seront une forte dégradation du résultat généré par l'activité locative, comprimée du côté des revenus par la RLS et du côté des charges par la hausse des annuités locatives. Seule la vente des logements pourrait maintenir une capacité d'autofinancement global, ce qui constitue un pari risqué alors que les bailleurs devront faire face à des besoins importants de rénovation du parc.

5. L'année 2019 doit permettre de revoir les paramètres de la réforme et notamment de confirmer le caractère temporaire de la hausse de la TVA pour les travaux dans le logement social.

6. Les conséquences de ces mesures sur la situation des collectivités territoriales doivent être étudiées et une démarche doit être mise en place afin d'aider les communes à mieux apprécier les risques financiers associés aux garanties qu'elles apportent.

7. Le marché de la construction montre des signes de retournement. Au troisième trimestre 2018, le nombre de logements neufs réservés est en baisse de 8,9 % et, sur douze mois, le nombre de logements autorisés à la construction fléchit de 5,8 %. Or le logement social risque de ne plus jouer son rôle contra-cyclique dans l'économie.



8. L'Anah bénéficie en 2018 d'un surplus de revenus tirés du produit de la vente de quotas carbone, qui devrait l'aider à financer ses programmes, tout en constituant un effet d'aubaine pour l'État. Or celui-ci abaisse le plafond d'affectation de cette ressource.

9. L'Anah devrait tirer parti des ressources actuelles pour préserver l'ambition du programme « Habiter mieux » en garantissant la qualité des rénovations.

10. Le Fonds national des aides à la pierre, dépourvu de président et rarement réuni, est toujours dans une situation de blocage. Il ne bénéficiera plus de crédits budgétaires de l'État en 2019, même si les revenus fiscaux (majoration SRU) seront un peu plus élevés que prévu en 2018 et la taxe sur les cessions de logements sociaux, dont l'Assemblée nationale a repoussé d'un an l'application, n'a pas encore pu être mise en place.

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

1. Les crédits consacrés à la politique de la ville progressent en 2019, qu'il s'agisse de ceux engagés dans le cadre de contrats de ville (+ 25,6 %) ou de la ligne budgétaire consacrée à l'Anru (+ 19,7 %).

2. L'association des citoyens et la « co-construction » n'atteint pas encore les objectifs qui lui ont été fixés.

3. Le démarrage du NPNRU a pris beaucoup de retard. Un grand attentisme a marqué le premier semestre 2018 en attendant le bouclage financier du doublement des crédits.

4. Les dossiers semblent toutefois progresser à présent. Les crédits budgétaires demeurent toutefois limités en 2019, à un niveau de 25 millions d'euros.

5. L'Anru n'a plus de contrat d'objectifs et de performance depuis 2012.

*Au 10 octobre 2018, 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, 67 % des réponses portant sur les aspects transversaux de la mission « Cohésion des territoires ainsi que 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 MISSION FORTEMENT IMPACTÉE PAR LES DIMINUTIONS DE CRÉDITS

#### A. UNE RECONFIGURATION BUDGÉTAIRE COMPLÉTÉE D'UNE RÉFORME LIMITÉE DES OPÉRATEURS

La mission « Cohésion des territoires » a été créée par la loi de finances pour 2018 en regroupant les crédits des anciennes missions « Égalité des territoires » et « Politique des territoires ».

Cette reconfiguration de l'architecture budgétaire s'est accompagnée de la mise en place d'un ministère de la cohésion des territoires, responsable de l'ensemble des programmes de cette mission à l'exception du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » qui, en raison de son caractère interministériel, est placé sous la responsabilité du Premier ministre.

La réforme de l'approche du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire se complète de la création d'une agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), approuvée par le Sénat le 8 novembre dernier. Ce nouvel établissement public devrait regrouper l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), l'Agence du numérique<sup>1</sup> et la plus grande partie du Commissariat général à l'égalité des territoires<sup>2</sup> (CGET).

Ce regroupement a une portée limitée, puisqu'il ne concerne pas, comme cela avait été envisagé par le rapport de préfiguration de M. Serge Morvan, les grandes agences que sont l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). **Votre rapporteur spécial approuve la préservation de l'autonomie de ces agences**, car leur intégration au sein d'une agence aux compétences très larges aurait pu faire perdre à leur action l'efficacité et la lisibilité qui est liée à la spécificité de leur mission et à la reconnaissance dont elles bénéficient auprès des autres

---

<sup>1</sup> Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a toutefois indiqué lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat que l'un des trois pôles de l'Agence du numérique, l'Initiative « French Tech », qui a pour objectif de soutenir la croissance des startups en France et à l'international, resterait dans le périmètre du secrétariat d'État au numérique.

<sup>2</sup> Selon le texte adopté en première lecture par le Sénat, seraient transférés à la nouvelle agence les agents exerçant leurs fonctions au sein du CGET, à l'exception de ceux assurant les fonctions relatives à l'élaboration et au suivi de la politique de l'État en matière de cohésion des territoires.

---

acteurs. **Un regroupement de ces agences aurait risqué, votre rapporteur le craint, de remettre en cause la sanctuarisation de leurs crédits.**

La création de cette agence devrait accroître la liste des opérateurs de la mission « Cohésion des territoires » à partir du prochain budget, puisqu'elle remplace un opérateur actuellement rattaché à la mission « Économie », l'EPARECA, ainsi que deux organismes qui ne sont pas actuellement considérés comme des opérateurs de l'État dans les documents budgétaires<sup>1</sup>.

## **B. UNE BAISSÉ DE CRÉDITS DE 1,2 MILLIARD D'EUROS, PORTÉE PRINCIPALEMENT PAR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**

### **1. Une mission toujours dominée par les crédits consacrés aux aides au logement**

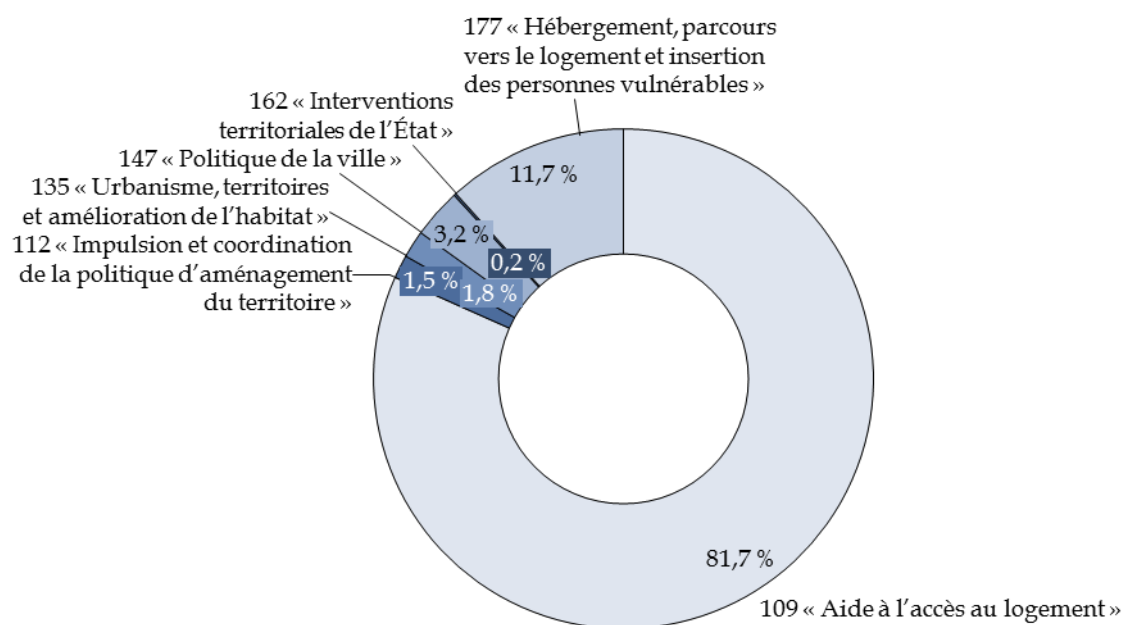
La mission « Cohésion des territoires » comprend six programmes, mais 82 % de ses crédits sont portés par le seul programme 109 « Aide à l'accès au logement » et 12 % par le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

---

<sup>1</sup> L'Agence du numérique est un service à compétence nationale au sein du ministère de l'Économie et des Finances, créé par un décret en date du 3 février 2015 et rattaché à la direction générale des entreprises (DGE). Le CGET est un service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Aucun de ces deux organismes ne figure dans le « jaune » budgétaire consacré aux opérateurs de l'État.

### Répartition des crédits de la mission entre programmes

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

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 examinés par Bernard Delcros, rapporteur spécial au nom de la commission des finances du Sénat.

### Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution PLF 2019 / LFI 2018 (%)	Évolution PLF 2019 / LFI 2018 (volume)
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 071,0	1 953,7	1 860,1	- 4,8%	- 93,6
	CP	1 963,0	1 953,7	1 878,2	- 3,9%	- 75,5
Programme 109 Aide à l'accès au logement	AE	15 515,0	14 256,2	13 110,1	- 8,0%	- 1 146,1
	CP	15 515,0	14 256,2	13 110,1	- 8,0%	- 1 146,1
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	541,1	318,1	285,1	- 10,4%	- 33,0
	CP	611,3	308,1	285,1	- 7,5%	- 23,0
Programme 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	322,6	194,3	201,7	+ 3,8%	+ 7,3
	CP	214,9	253,2	243,1	- 4,0%	- 10,2
Programme 162 Interventions territoriales de l'État	AE	43,3	33,9	35,7	+ 5,3%	+ 1,8
	CP	47,1	27,3	25,8	- 5,5%	- 1,5
Programme 147 Politique de la ville	AE	366,4	428,6	673,1	+ 57,0%	+ 244,4
	CP	368,6	428,6	513,1	+ 19,7%	+ 84,4
<b>Total mission</b>	<b>AE</b>	<b>18 859,5</b>	<b>17 184,8</b>	<b>16 165,6</b>	<b>- 5,9%</b>	<b>- 1 019,2</b>
	<b>CP</b>	<b>18 720,0</b>	<b>17 227,1</b>	<b>16 055,2</b>	<b>- 6,8%</b>	<b>- 1 171,9</b>

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

Le périmètre de la mission est en très légère diminution de 14 millions d'euros, par la combinaison de plusieurs mouvements :

- le transfert du dispositif des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CHUM) vers les programmes 104 et 303 correspond à une diminution du périmètre du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » à hauteur de 119 millions d'euros ;

- les crédits budgétaires du programme 109 « Aide à l'accès au logement » sont augmentés de 105 millions d'euros afin de compenser au fonds national d'aide au logement (FNAL) le manque à gagner causé par la disposition du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) qui relève de 20 à 50 salariés le seuil d'assujettissement des employeurs à la cotisation ;

- enfin et de manière résiduelle, le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » fait l'objet de plusieurs mesures de transfert pour un impact positif global de 134 875 euros.

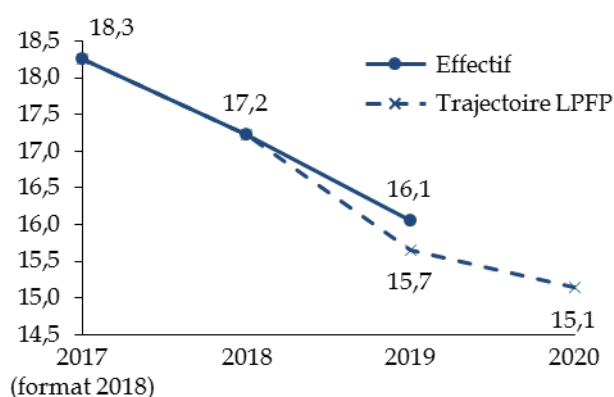
## 2. La diminution des crédits consacrés aux aides personnelles au logement

La mission « Cohésion des territoires » supporte, après la mission « Travail », la **deuxième plus grosse diminution de crédits** parmi les missions du budget général, avec une baisse de près de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement.

Cette diminution, qui fait suite à une diminution des crédits de paiement de 1,7 milliard d'euros en 2018, est toutefois moins accentuée que ce que prévoyait la programmation triennale<sup>1</sup>.

### Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » entre 2017 et 2020

(en milliards d'euros)

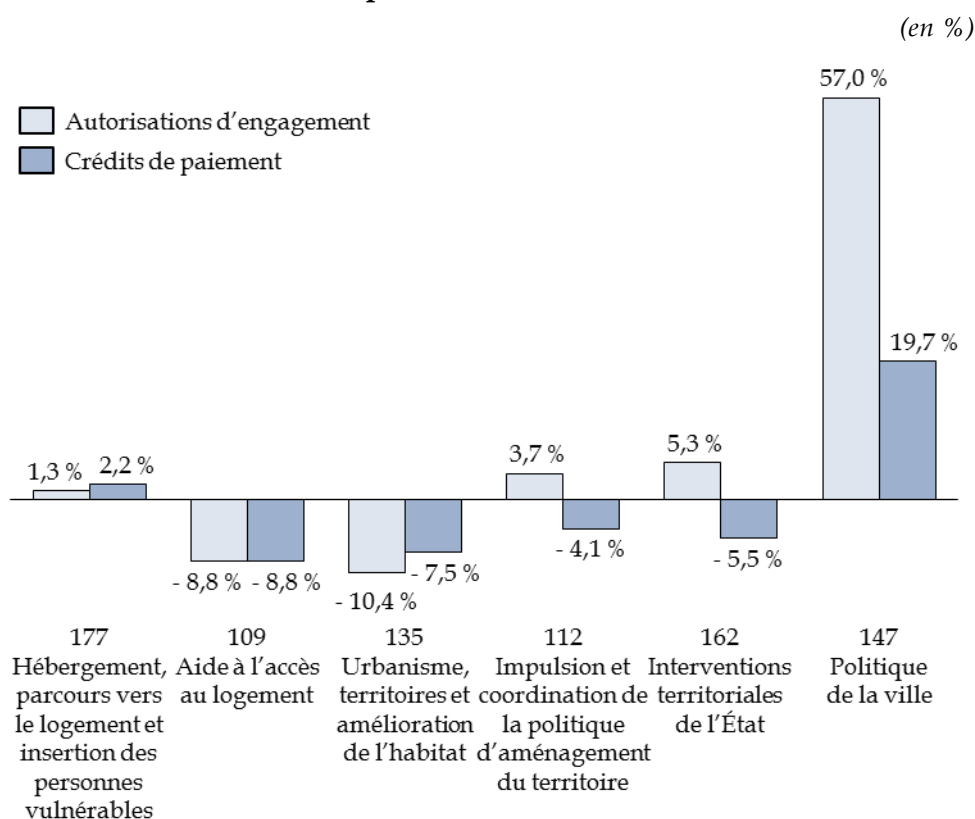


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette diminution est due à la **réduction des crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement »**, à hauteur de 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à périmètre constant, baisse due principalement à la mise en œuvre de la « contemporanéité » du versement des aides personnelles à la pierre (APL) par rapport aux évolutions des revenus, pour une économie estimée à 900 millions d'euros. Votre rapporteur spécial fera toutefois part *infra* de ses fortes interrogations sur l'évaluation de ce montant.

<sup>1</sup> [Article 15 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

### Évolution des crédits par programmes entre 2018 et 2019, à périmètre constant



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

Le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** connaît également une baisse de 33 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 10,4 %, et de 23 millions d'euros en crédits de paiement, soit 7,5 %, en raison de la suppression de la participation de l'État au financement des aides à la pierre, et en sens inverse d'un abondement de 17 millions d'euros en crédits de paiement sur l'action 3 en faveur de l'aide aux travaux pour les propriétaires modestes, en particulier à destination de la résorption de l'habitat insalubre.

Ces baisses sont très partiellement compensées par **l'augmentation marquée des crédits du programme 147 « Politique de la ville »**, à hauteur de 244,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 57 %, et de 84,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit 19,7 %. C'est toutefois ce programme qui connaît la variation la plus importante en proportion de son montant, plus en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, en raison de la montée en puissance du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

Le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** connaît également une légère hausse à périmètre constant de 25,1 millions d'euros, soit 2,5 %, en autorisations



d'engagement et de 43,2 millions d'euros, soit 2,2 %, en crédits de paiement. Cette quasi-stabilité fait suite à une hausse de plus de 10 % dans le projet de loi de finances pour 2018, qui avait permis de corriger en partie les sous-budgétisations chroniques de l'hébergement d'urgence.

**Or votre rapporteur spécial craint que cette augmentation des crédits ne soit pas suffisante.** En effet, **les crédits de 2018 font eux-mêmes l'objet d'une ouverture supplémentaire à hauteur de 60,2 millions d'euros en loi de finances rectificative** afin de couvrir les besoins constatés au titre des renforts hivernaux, de l'accroissement des bénéficiaires de l'aide sociale et du besoin de financement au titre de l'aide aux collectivités gérant des aires d'accueil de gens du voyage.

Enfin, les programmes 112 et 162 connaissent des évolutions moins marquées en montant. Le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** voit ses crédits de paiement baisser en 2019 de 10,3 millions d'euros à périmètre constant, soit 4,1 %, tandis que ses autorisations d'engagement augmentent de 7,2 millions d'euros, soit 3,7 %.

Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** connaît un mouvement similaire avec une diminution des crédits de paiement de 1,5 million d'euros, soit 5,5 %, et une augmentation des autorisations d'engagement de 1,8 million d'euros, soit 5,3 %.

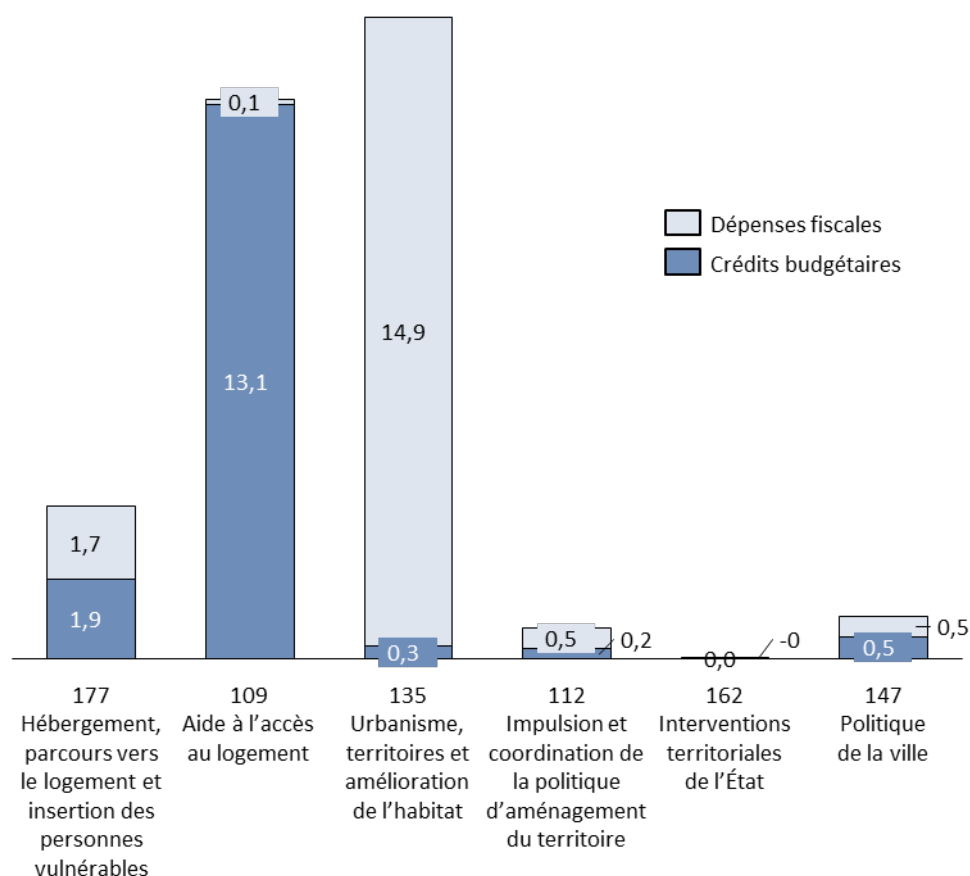
## II. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS DYNAMIQUES

Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission « Cohésion des territoires » atteignent un **montant considérable de 17,7 milliards d'euros** en 2019, supérieur à celui des crédits budgétaires.

Si le programme 109 « Aide à l'accès au logement » représente à lui seul plus de 80 % des crédits budgétaires de la mission « Cohésion des territoires », l'examen des dépenses fiscales montre que **l'effort en matière de finances publiques est tout aussi important pour les politiques liées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »**, qui représente 14,8 milliards d'euros de dépenses fiscales en 2019, soit 84,2 % du total des dépenses fiscales rattachées à ce programme. Cette prépondérance du programme 135 dans les dépenses fiscales est d'autant plus marquée que la principale dépense fiscale du programme 177, la réduction d'impôt au titre des dons, d'un montant de 1 495 millions d'euros, n'est rattachée à ce programme que de manière subsidiaire puisque sa portée est bien plus large.

### Crédits de paiement et dépenses budgétaires par programme

(en milliards d'euros)



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

Le programme 135 compte ainsi cinq dépenses fiscales d'un montant supérieur à 1 milliard d'euros.

Trois d'entre elles concernent les **taux réduits de TVA** : taux de 10 % pour les travaux d'amélioration non énergétique (3 200 millions d'euros), taux de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux (2 450 millions d'euros) et taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements (1 140 millions d'euros).

Les autres mesures sont l'**exonération d'impôt sur les sociétés** dont bénéficient les **organismes HLM** (1 160 millions d'euros) et les **crédits d'impôt « prêt à taux zéro »** (1 096 millions d'euros).

Parmi ces dépenses fiscales, seule la dernière connaît une progression notable, puisque son coût était de 746 millions d'euros en 2017 et de 899 millions d'euros en 2018. La réforme instaurée dans le cadre de la loi de finances pour 2018, qui tend à recentrer progressivement les prêts à taux

zéro sur les zones denses pour les acquisitions de logements neufs, devrait réduire ce coût au cours des années à venir.

Enfin, les **réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire** (fin d'application du dispositif « Duflot » et surtout montée en puissance du dispositif « Pinel ») progressent avec un coût de 767 millions d'euros en 2019, contre 351 millions d'euros en 2017 et 554 millions d'euros en 2018.



**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 »**

**A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 177**

Le programme 177 connaît une **légère augmentation de crédits à périmètre constant**, accompagnée d'un transfert qui en **réduit le périmètre** de 118,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Une autre mesure de transfert, non incluse dans le tableau ci-dessous car présentée au cours de la discussion à l'Assemblée nationale (voir *infra*), en augmente au contraire le périmètre de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

**Évolution des crédits par action du programme 177**

(en euros)

Intitulé de l'action		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019 courant (dont périmètre)	Évolution 2019 / 2018 à périmètre constant	
					En valeur absolue	En %
Prévention de l'exclusion	AE	64 096 784	50 445 224	49 361 191	- 1 084 033	- 2,1%
	CP	64 149 326	50 445 224	49 361 191	- 1 084 033	- 2,1%
Hébergement et logement adapté	AE	1 996 990 610	1 894 189 982	1 801 569 457 (- 118 745 000)	+ 26 124 475	+ 1,4%
	CP	1 888 847 500	1 894 189 982	1 819 669 457 (- 118 745 000)	+ 44 224 475	+ 2,3%
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	9 938 064	9 058 657	9 132 657	+ 74 000	+ 0,8%
	CP	10 042 829	9 058 657	9 132 657	+ 74 000	+ 0,8%

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

---

## **1. Une mesure de transfert bienvenue concernant les centres d'hébergement d'urgence**

La gestion des **centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants** (CHUM) d'Île-de-France est **transférée vers la mission « Immigration, asile et intégration »** du ministère de l'Intérieur :

- d'une part, le centre d'hébergement d'urgence des migrants de l'Île-de-France (CHUM de 7 800 places) est désormais rattaché au programme 303 pour un montant de 99,6 millions d'euros ;

- d'autre part, le centre provisoire d'hébergement des réfugiés de l'Île-de-France (CPH) est transféré au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » pour 13,7 millions d'euros, ainsi qu'une enveloppe de 5,4 millions d'euros pour financer les dépenses de transport.

**Votre rapporteur spécial approuve ce transfert qu'il appelait de ses vœux** et qui fait suite du transfert en loi de finances initiale pour 2018 des centres d'accueil et d'orientation (CAO).

**Ce transfert ne mettra toutefois pas entièrement fin à la prise en charge de certains demandeurs d'asile** par le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

La politique d'hébergement d'urgence a en effet pour vocation de mettre en œuvre le **principe d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge** prévu par le code de l'action sociale et des familles<sup>1</sup>.

À ce titre, le dispositif d'hébergement généraliste peut être amené à prendre en charge des personnes issues de la demande d'asile à l'arrivée sur le territoire et dans l'attente de la prise en charge au titre du dispositif dédié, pendant l'instruction du dossier en raison des capacités insuffisantes de l'accueil spécialisé, ou encore à la sortie du dispositif national d'accueil (personnes déboutées du droit d'asile ou réfugiés en situation de vulnérabilité et sans solution de logement).

## **2. Un transfert de crédits pour la mise en œuvre du plan « Pauvreté »**

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), lors de son audition par votre rapporteur spécial, a indiqué qu'un **transfert de crédits** serait réalisé depuis le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » en direction du programme 177, à **hauteur de 20 millions d'euros**.

---

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

Cette enveloppe correspond à un programme consacré au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement pour les familles avec enfants, d'un montant de 125 millions d'euros, lancé dans le cadre de la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté** annoncée par le président de la République le 13 septembre 2018.

En conséquence, l'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition du Gouvernement, un amendement n° II-1598, non présenté à la commission des finances de cette assemblée, visant à transférer au programme 177 des crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » dédiés à l'adaptation des centres d'hébergement aux familles, à hauteur de 20 millions d'euros.

**Votre rapporteur spécial apprécie que le transfert de crédits soit réalisé dès la loi de finances initiale** et non par un décret ultérieur de transfert de crédits dans le cadre de l'article 12 de la LOLF<sup>1</sup>, ce qui améliore indéniablement la sincérité de la budgétisation.

#### ***B. LES MOYENS DES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE SONT RÉDUITS...***

Les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) sont des établissements sociaux autorisés au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ils ont pour mission d'accueillir et d'orienter des personnes en grande difficulté, de les héberger et d'accompagner leur réinsertion en dehors de l'établissement. Tous n'assurent pas nécessairement l'ensemble de ces fonctions. Ils apportent une réponse à des publics pour lesquels les dispositifs sociaux habituels ne sont pas adaptés.

Au 31 décembre 2017, on comptait 44 691 places en CHRS, dont 8 182 places d'hébergement d'urgence et 36 509 places d'hébergement d'insertion et de stabilisation. La durée moyenne d'hébergement en CHRS est de l'ordre de 15 mois, soit le double du temps passé en moyenne dans d'autres établissements d'hébergement.

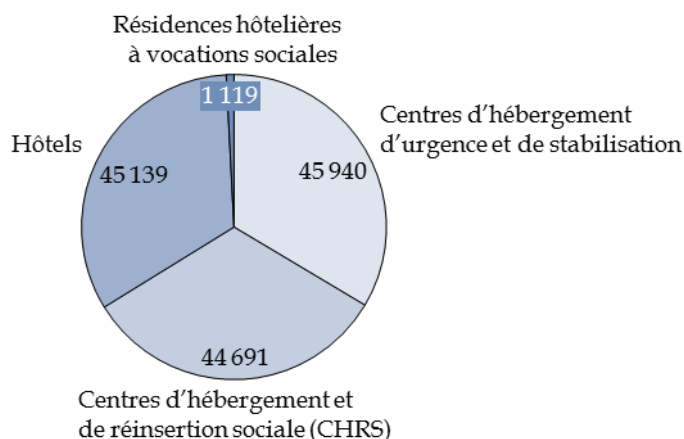
Les CHRS constituent une composante importante du **dispositif généraliste d'hébergement** financé par le programme 177, qui comprend au total 136 889 places au 31 décembre 2017.

---

<sup>1</sup> L'[article 12](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que « des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine ».

### Dispositif généraliste d'hébergement financé par le programme 177

(en nombre de places)



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

Dans le présent projet de loi de finances, la **dotation des CHRS** est de 613,8 millions d'euros alors qu'elle était de 627,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, soit une **baisse de 13,4 millions d'euros** ou 2,1 %. La baisse est même de **33,1 millions d'euros**, soit 5,1 %, **par rapport à 2017**.

Cette diminution traduit la pression à la baisse sur les coûts du secteur qui résulte de la mise en place de **tarifs plafonds par nature de prestation** vers lesquels chaque organisme devra tendre. Les tarifs plafonds ont été établis à partir de « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM) identifiés dans l'enquête nationale de coûts menée annuellement.

L'économie prévisionnelle attendue sur la période 2018-2021 est de 57 millions d'euros.

**Votre rapporteur spécial a déjà appelé de ses vœux une rationalisation des coûts dans l'hébergement d'urgence**, passant en particulier par la politique de convergence tarifaire et la systématisation du conventionnement, sans toutefois se limiter aux CHRS<sup>1</sup>.

Il avait toutefois considéré qu'un seul et unique montant ne pouvait pas être imposé à l'ensemble des structures et que leurs spécificités devraient pouvoir être prises en compte dans une certaine mesure, non seulement en fonction des types de prestations mais aussi en matière de localisation géographique : zones tendues ou détendues, centre-ville ou périphérie.

Or, d'après les éléments qu'il a recueillis, le barème ne prend pas en compte la localisation, sauf pour les départements d'outre-mer. Les

<sup>1</sup> « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », rapport d'information n° 193 (2016-2017) de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 décembre 2016.



tarifs-plafonds sont définis en fonction des GHAM, c'est-à-dire des types de prestations.

La mise en place des tarifs-plafonds s'accompagne, dans les documents budgétaires, de la suppression de l'indicateur budgétaire « écart type des coûts moyens régionaux d'une place en CHRS ». Il aurait pourtant pu être intéressant d'observer dans quelle mesure la mise en place des tarifs-plafonds accélérerait ou non la convergence des coûts mesurée par cet indicateur.

Enfin, **la convergence des coûts ne doit pas empêcher les CHRS de remplir l'une de leurs missions essentielles** qui est de conduire les personnes hébergées vers un logement. **Votre rapporteur spécial fait en effet observer que la part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement demeure faible**, d'environ 14 %, alors que l'indicateur associé est fixé chaque année à une valeur plus élevée<sup>1</sup>.

### **C. ... ALORS QUE LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » PEINE À DÉMARRER**

Au moment où les moyens des CHRS sont en baisse, **le plan « Logement d'abord »**, qui devrait notamment apporter un logement aux personnes sortant des CHRS, **ne produit pour l'heure que des résultats très limités**.

Présenté le 11 septembre 2017 par le président de la République, ce plan a fixé plusieurs objectifs chiffrés<sup>2</sup> :

- produire 40 000 logements très sociaux par an dès 2018 ;
- ouvrir sur cinq ans 10 000 places en pensions de famille ;
- créer sur cinq ans 40 000 places supplémentaires principalement dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

Devant les Assises du Logement tenues les 27 et 28 septembre 2018, M. Julien Denormandie, alors secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires, a reconnu que **les résultats ne sont pas satisfaisants**.

Le Gouvernement maintient certes pour 2018 l'objectif de réalisation de 40 000 logements très sociaux, sous forme de logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration).

**Votre rapporteur spécial souligne toutefois que, même si cet objectif est atteint, il n'en reste pas moins qu'un nombre trop élevé de**

---

<sup>1</sup> Indicateur budgétaire 1.1 « Part des personnes sortant d'un CHRS qui accèdent à un logement », selon les projets annuels de performance : réalisation de 14 % en 2016 (prévision de 24 %), 12 % en 2017 (prévision de 17 %) et estimé à 14 % en 2018 (prévision de 16 %).

<sup>2</sup> Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, dossier de presse.

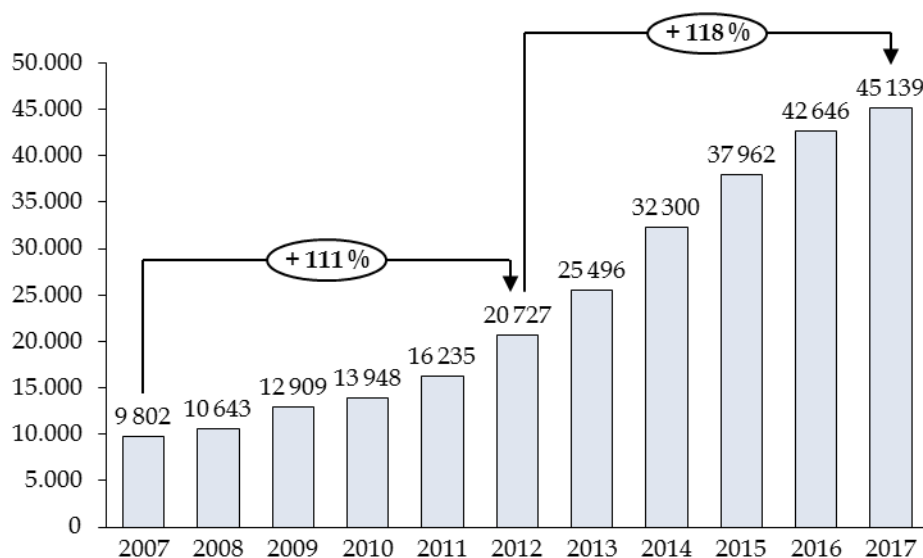
## personnes sortant d'hébergement ne trouvent pas de place en logement PLAI.

S'agissant des autres objectifs, seules 8 800 personnes hébergées étaient sorties vers un logement au 31 août 2018, alors que le Gouvernement avait fixé une cible de 16 600 attributions. Quant à l'intermédiation locative, l'objectif de 40 000 places sur cinq ans paraît fortement compromis puisque seules 2 600 places avaient été mises en place à cette date. S'agissant enfin des pensions de famille, 619 places étaient ouvertes au 31 août alors que l'objectif est de 10 000 en cinq ans. La délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) indique toutefois que ces places correspondent à celles issues de financements du quinquennat précédent.

Or dans le même temps, le **recours à l'hébergement en hôtel** n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, passant de moins de 10 000 en 2007 à plus de 45 000 en 2017.

### Évolution du nombre de nuitées d'hôtel de 2012 à 2017

(en nombre de nuitées par an)



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

Si le recours aux nuits d'hôtel ne peut être totalement évité en raison de la flexibilité qu'il apporte, **votre rapporteur spécial souligne la nécessité de parvenir à réduire l'usage qui en est fait.** Il ne s'agit en effet pas d'une solution satisfaisante en raison de l'inégalité des prestations servies et de l'insuffisance de l'accompagnement, notamment pour la réinsertion des personnes hébergées. En outre le coût de ces nuitées est élevé au regard des

prestations assurées, étant estimé en 2016 par le Samu social de Paris à une moyenne de 17,5 euros en Île-de-France et un peu plus de 23 euros à Paris<sup>1</sup>.

À cet égard, un **plan national de réduction des nuits hôtelières**, lancé en 2015<sup>2</sup>, a permis selon les éléments obtenus par votre rapporteur spécial d'éviter en trois années le recours à 9 061 nuitées hôtelières par rapport au tendanciel de croissance du recours à l'hôtel.

Si la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) voit dans ce chiffre un résultat globalement satisfaisant dans la mesure où il est proche de l'objectif de 10 000 fixé en 2015, **il ne peut s'agir que d'une première étape**, la cible devant être une réduction en valeur absolue et non une simple limitation de la croissance en référence à un tendanciel.

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

### A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

L'ensemble des crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » s'entendent aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

L'**action 01 « Aides personnelles »**, dotée de 13,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, représente 99,9 % des crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement », les actions 02 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » (8,3 millions d'euros), et 03 « Sécurisation des risques locatifs » (5,1 millions d'euros), ne recevant respectivement que 0,06 % et 0,04 % du total de la mission.

L'action 01 **constitue donc l'enjeu majeur de ce programme**, voire de la mission « Cohésion des territoires » dont elle perçoit 81,6 % des crédits. Or son montant est **en diminution de 1,1 milliard d'euros**, soit 8 %. La baisse par rapport à 2017 est de 2,4 milliards d'euros, soit 18,3 %.

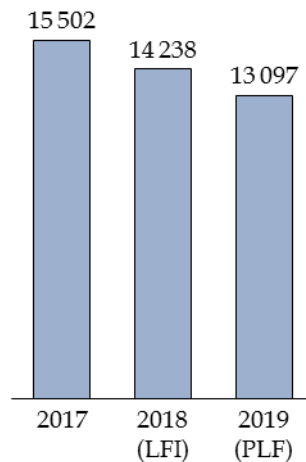
---

<sup>1</sup> « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », rapport précité.

<sup>2</sup> [Circulaire interministérielle du 20 février 2015](#) relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.

### Évolution des crédits de l'action 01 « Aides personnelles »

(en millions d'euros)



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

Cette baisse correspond à la **réduction des aides personnelles au logement**, à savoir l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'allocation de logement à caractère familial (AFL)<sup>1</sup>.

En effet, les crédits de cette action ont pour objet d'équilibrer le fonds national d'aide au logement (FNAL), dont les autres ressources sont :

- une contribution des employeurs, au taux de 0,1 % dans les entreprises de moins de 20 salariés et de 0,5 % dans les autres entreprises<sup>2</sup>, pour un montant prévisionnel de 2,8 milliards d'euros en 2019 ;

- une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et surfaces annexées à ces catégories de locaux<sup>3</sup>, dans la limite d'un plafond de 116 millions d'euros ;

- le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières<sup>4</sup>, dans la limite d'un plafond de 45 millions d'euros.

La dotation de l'État représente ainsi une part prépondérante, égale à 82 %, des ressources du FNAL et donc du financement des aides personnelles au logement.

<sup>1</sup> L'APL est versée aux occupants de logements conventionnés, l'ALF en fonction de leur situation de famille à des occupants qui n'entrent pas dans le champ de l'APL, et l'ALS à des personnes qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF. Ces aides sont soumises à des conditions de ressources.

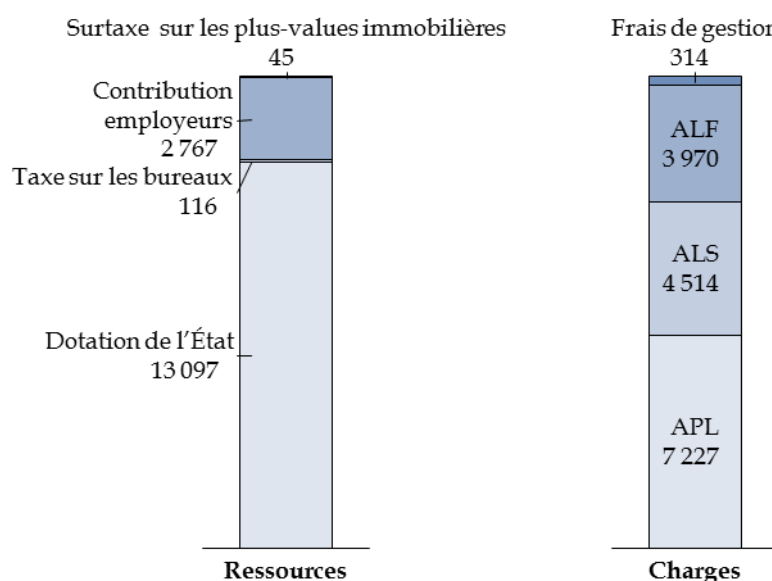
<sup>2</sup> [Article L. 834-1](#) du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> 1° du A du XI de l'[article 36](#) de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>4</sup> [Article 1609 nonies G](#) du code général des impôts.

## Ressources et charges du fonds national d'aide au logement en 2019

(en millions d'euros)



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

À la diminution de la dotation prévisionnelle de l'État s'ajoute la **baisse du produit de la contribution des employeurs** qui devrait résulter en 2019 du passage du seuil d'application des taux de cotisation de 20 à 50 salariés dans le cadre du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE). D'après le projet annuel de performances, cette disposition pourrait faire diminuer le rendement de cette taxe de 105 millions d'euros en 2019, avec l'hypothèse d'une entrée en vigueur en milieu d'année.

La baisse de ces ressources correspond à la **diminution prévisionnelle des aides au logement**, frais de gestion compris, d'environ 1,1 milliard d'euros en 2019, après une baisse de 1,3 milliard en 2018, résultant :

- d'une part de l'impact des **mesures votées en loi de finances initiale pour 2018** : extinction progressive des aides personnelles au logement « accession » et diminution de l'APL pour les ménages auxquels s'appliquent la réduction de loyer de solidarité (RLS), à hauteur de 98 % de cette réduction ;

- d'autre part de la **réforme de l'actualisation de la base de ressources servant pour le calcul des aides personnelles au logement** (« contemporanéité » du versement) ;

- enfin de la **revalorisation en 2019 à un taux forfaitaire de 0,3 %** de l'ensemble des paramètres du barème, prévue par l'article 65 du présent projet de loi de finances.

---

Votre rapporteur spécial mettra l'accent dans le présent rapport sur les deux premiers éléments de cette diminution, en raison de l'impact important sur le secteur du logement social de la mise en place de la RLS d'une part, et du constat qu'il a établi des incertitudes entourant la mise en place de la contemporanéité des APL d'autre part.

### **B. UN RÉTABLISSEMENT DE CRÉDITS POUR L'ACCESSION EN OUTRE-MER QUI DEVRAIT OUVRIR LA VOIE À UN RÉTABLISSEMENT DE L'APL « ACCESSION » SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE**

Lors de l'examen des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission, un amendement n° II-1911 qui majore de 2,5 millions d'euros les crédits du programme 109, en lien avec le rétablissement à titre temporaire, à l'article 74 *ter*, d'une aide à l'accession à la propriété et à la rénovation de l'habitat en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion.

Cette ouverture de crédits n'appelle pas d'observation particulière, dans la mesure où elle tire les conséquences de l'adoption de l'article 74 *ter* que votre rapporteur spécial présentera *infra*. **Votre rapporteur spécial ne peut que se réjouir de la prise de conscience du Gouvernement de l'utilité des dispositifs en faveur de l'accession** avec ce rétablissement, toutefois très limité et temporaire, du dispositif dans ces collectivités d'outre-mer.

**Il regrette d'autant plus la suppression, sur l'ensemble du territoire, de l'aide personnelle au logement « accession »** réalisée par la loi de finances pour 2018, **et plaide pour son rétablissement.**

Il convient en effet de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes alors que les inégalités d'accès à la propriété se renforcent. En outre, les aides à l'accession bénéficient majoritairement à des familles et sont prises en compte par les établissements de crédit pour la détermination du plan de remboursement des ménages.

La suppression de l'APL « accession » entre d'ailleurs en contradiction avec le souhait du Gouvernement de développer les cessions dans le secteur du logement social, alors même que le succès de ces ventes conditionne probablement<sup>1</sup> la capacité de nombreux bailleurs sociaux à passer le cap des réformes actuelles.

C'est pourquoi, afin de permettre le rétablissement de l'APL « accession », votre rapporteur spécial **propose l'adoption d'un amendement** tendant à **augmenter de 50 millions d'euros** les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement ». Ce montant serait gagé par une diminution à due concurrence des crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la

---

<sup>1</sup> Voir *infra*, analyse du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », contentant notamment des crédits budgétaires consacrés à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la rénovation thermique des logements. Cela n'entraînerait toutefois pas de pertes de ressources pour l'Anah, car votre rapporteur spécial propose également, par un amendement déposé à titre personnel sur l'article 29, de maintenir le plafond actuel d'affectation à l'Anah du produit de la vente des quotas carbone, ce qui lui apporterait à l'Agence un surplus de recettes de 130 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances.

### *C. LA CONTEMPORANÉITÉ DES APL : UNE VRAIE COMPLEXITÉ, DES ÉCONOMIES INCERTAINES*

Les **aides personnelles au logement** perçues au cours d'une année civile sont établies en fonction des revenus perçus au cours de l'année antérieure à la dernière déclaration de revenus, ce qui introduit un **décalage de deux ans environ** entre les variations de revenus et leur effet éventuel sur le niveau des aides.

Ce décalage est en fait asymétrique, car tout bénéficiaire a la possibilité de déclarer une diminution de ses revenus afin de bénéficier immédiatement du premier versement de ces aides ou de leur réévaluation. Le décalage a donc surtout pour effet de maintenir l'attribution des aides à des personnes qui, au titre des revenus de l'année courante, n'y auraient plus droit. Un cas courant est celui de l'étudiant qui entre dans la vie active.

Le Gouvernement a donc prévu, à partir de l'année 2019, d'attribuer les aides personnelles au logement en fonction des revenus perçus la même année.

#### **1. Le défi technique et humain d'un changement de modèle**

Les aides seront désormais déterminées **chaque trimestre** en fonction des **revenus perçus au cours des quatre trimestres précédents** : un changement de situation sera donc pris en compte plus rapidement qu'auparavant.

**Ce nouveau système constitue**, comme l'a indiqué à votre rapporteur spécial M. Vincent Mazauric, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), « **un immense défi** » qui ouvre la voie à des modifications profondes dans le système d'attribution des prestations.

**L'enjeu est d'abord technique**, car il est nécessaire de mettre en place de nouveaux circuits de transfert de données. La constitution d'une base des ressources mensuelles nécessite la coopération entre de multiples organismes et administrations : CNAF, Agence centrale des organismes de

---

sécurité sociale (ACOSS), Mutualité agricole, direction générale des finances publiques (DGFIP), groupement d'intérêt public sur la modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS).

Le GIP-MDS a ainsi assuré la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) qui, ainsi que la déclaration PASRAU (prélèvement à la source pour les revenus autres), permettra au début de 2019 de mettre en œuvre le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, puis la mise en place du versement contemporain des APL.

La CNAF, pour sa part, doit modifier en profondeur son système informatique pour être en mesure de rassembler l'ensemble des informations et de procéder au calcul des aides. Cette transformation pourra servir ultérieurement de catalyseur en cas de réforme du mode de versement d'autres aides, comme l'ont proposé Mme Christine Cloarec-Le Nabour, députée, et M. Julien Damon dans leur rapport sur les prestations sociales remis au Premier ministre le 5 septembre dernier<sup>1</sup>.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 contient dans son article 50 des dispositions qui tendent à permettre la prise en compte de certains revenus qui ne sont pas connus actuellement par l'intermédiaire de la déclaration sociale nominative (DSN), ainsi qu'à créer une base de données transitoire des ressources.

**Votre rapporteur spécial souligne également l'enjeu humain que représente la réforme.**

Si la mise en place de la RLS a semble-t-il soulevé peu de réclamations de la part des locataires, c'est certainement parce qu'elle n'a entraîné d'augmentation de charge nette pour aucun d'entre eux, comme l'a vérifié l'administration.

La réforme du mode de versement des APL, en revanche, fera des gagnants et des perdants. Or **les perdants seront les plus nombreux**, puisque ceux qui voient leur situation se dégrader ont déjà la possibilité de le signaler à l'administration afin de bénéficier de l'attribution des aides.

Si certaines situations ne devraient pas poser de difficulté majeure de compréhension pour les usagers – tel le cas de l'étudiant qui trouve un premier emploi à temps plein, bien rémunéré, et perd en conséquence le bénéfice de l'aide – d'autres cas risquent de soulever des questions nombreuses auprès des bailleurs ou de l'administration. Certaines personnes connaissent en effet des revenus fluctuants et pourront voir leur aide varier, voire disparaître, sans en comprendre exactement la raison.

**Votre rapporteur spécial souligne l'importance de la pédagogie auprès des publics concernés, avant la mise en place puis lors des premiers mois de mise en place.** La CNAF lui a indiqué à cet égard qu'un plan de

---

<sup>1</sup> Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, [La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés](#), rapport au Premier ministre, 5 septembre 2018.



communication serait mis en place le moment venu. Un calculateur permettra de déterminer l'évolution du montant des aides résultant du nouveau mode de versement.

La combinaison de ces enjeux techniques et humains, qui concernent des personnes à revenus modestes, nécessite de prendre un soin particulier à éviter tout dysfonctionnement lors de la mise en œuvre. Le feu vert ne sera donc donné qu'après avoir mené des tests approfondis.

L'ensemble de ces contraintes a conduit la CNAF et le Gouvernement à considérer qu'une mise en œuvre au début de 2019 ou, comme cela avait été évoqué, au moins d'avril, serait sans doute prématurée. Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, a ainsi déclaré le 26 octobre dernier à l'Assemblée nationale que **le système devrait être mis en place en juillet 2019**. C'est la même date que la CNAF a indiquée à votre rapporteur spécial comme la plus probable.

## **2. Des doutes sur la réalisation des objectifs d'économie en 2019 résultant d'une mise en œuvre différée**

Si le retard de mise en place du versement contemporain des APL peut se comprendre, le bon fonctionnement du système étant un impératif incontournable, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la réalité des économies prévues par le Gouvernement.**

Ces économies proviennent principalement de la possibilité d'adapter le niveau des aides de manière plus réactive lorsque les revenus des bénéficiaires varient, en particulier à la baisse.

Or les économies en année pleine sont estimées à 1,2 milliard d'euros, de sorte que, lorsque la mise en œuvre était prévue au deuxième trimestre 2019, le Gouvernement indiquait qu'une économie de 900 millions d'euros était prévue pour cette année.

**Il est donc pour le moins surprenant que cette prévision n'ait pas été révisée suite au décalage de la mise en œuvre au mois de juillet.** Votre rapporteur spécial a eu confirmation, au cours de ses auditions, que cet objectif était maintenu par le Gouvernement, sans en avoir d'explication.

### **III. PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AIDE À L'HABITAT »**

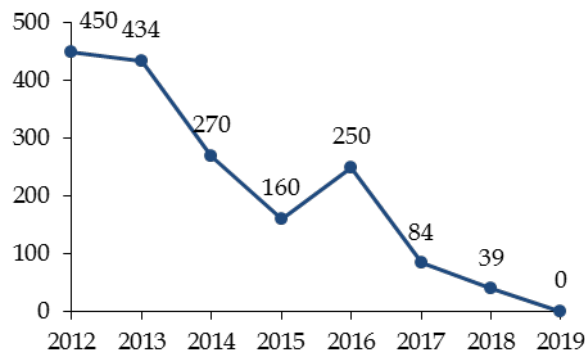
#### **A. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE**

Les crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » voient cette année l'aboutissement d'un processus

d'amointrissement et finalement de **disparition des crédits budgétaires consacrés aux aides à la pierre** via le fonds national des aides à la pierre (FNAP).

### Évolution des crédits d'État consacrés au fonds national des aides à la pierre

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le désengagement de l'État n'est pas compensé par la **hausse du produit de la majoration du prélèvement « SRU »** opérée sur les communes ne remplissant pas leurs obligations triennales<sup>1</sup>, qui est estimé à 28 millions d'euros en 2019 alors que l'estimation pour 2018 était de 12 millions d'euros, en raison selon les réponses du ministère d'une sous-estimation des effets du renforcement de cette majoration opéré par la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017<sup>2</sup>.

En effet cette ressource est affectée au financement de la réalisation de logements très sociaux (« PLAI<sup>3</sup> adaptés ») et de la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative<sup>4</sup> : elle ne peut donc pas se substituer à la participation de l'État à l'effort général de construction de logements sociaux.

Les autres ressources du FNAP sont prévues en 2019 à un montant identique à l'année 2018, soit une contribution des bailleurs sociaux à hauteur de 375 millions d'euros et une contribution d'Action Logement à hauteur de 50 millions d'euros.

Ces montants constituent toutefois une estimation, le budget initial de l'établissement devant être établi par le conseil d'administration au cours de sa réunion de fin d'année.

<sup>1</sup> [Article L. 302-9-1](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> [Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017](#) relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>3</sup> Prêt locatif aidé d'intégration.

<sup>4</sup> [Article L. 435-1](#) du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, votre rapporteur spécial note que **l'Assemblée nationale**, lors de l'examen en première partie du présent projet de loi de finances, a **repoussé d'un an**, sur la proposition de nos collègues François Pupponi, George Pau Langevin et Serge Letchimy, **l'application de la taxe sur les plus-values de cession de logements sociaux**, instaurée sur une initiative du Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 2018.

Cette taxe devait alimenter le FNAP. En réalité, son rendement estimé, qui est très faible, et la complexité des circuits et des formalités déclaratives à mettre en œuvre, tant pour les bailleurs que pour l'administration, font peser un doute sur sa mise en place effective et sur sa capacité à apporter un financement complémentaire substantiel au fonds. En tout état de cause, **il ne s'agirait que de suivre la logique qui consiste à faire financer les aides à la pierre par les bailleurs eux-mêmes**, à l'occasion de la cession de logements et alors même que le Gouvernement met l'accent sur les cessions.

S'agissant du conseil d'administration du FNAP, **votre rapporteur spécial s'étonne du blocage persistant du fonctionnement du fonds national à la pierre**. Le conseil d'administration n'a plus de président depuis la démission de M. Emmanuel Couet le 6 octobre 2017, l'intérim étant assuré par le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Il ne s'est réuni que deux fois depuis le début de l'année 2018, dont une réunion à distance.

**Votre rapporteur spécial appelle à un déblocage de la situation du FNAP**, qui passe notamment par la nomination d'un représentant de France urbaine, le président devant faire partie des représentants des collectivités territoriales.

D'une manière générale, il considère que **le désengagement de l'État**, confirmé par le présent projet de loi de finances, **impose un changement de logique dans les procédures d'attribution des aides à la pierre**, en progressant vers un mode de gestion pluriannuel mettant les acteurs locaux au cœur du processus de décision. Il rappelle à cet égard les propositions qu'il a formulées dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il a mené dans le courant de l'année 2018 sur la répartition et l'utilisation des aides à la pierre.

**Les recommandations du rapporteur spécial sur la répartition  
et l'utilisation des aides à la pierre**

**Recommandation n° 1** : revenir à un fonctionnement « normal » du FNAP, avec un président en mesure de redonner au conseil d'administration une meilleure capacité de contrôle et d'impulsion.

**Recommandation n° 2** : améliorer la prise en compte des besoins locaux par un meilleur partage des différentes sources d'information et leur enrichissement par des études.

**Recommandation n° 3** : inclure la réhabilitation de logements locatifs sociaux dégradés parmi les opérations soutenues par le FNAP, en fonction des besoins et des coûts observés localement.

**Recommandation n° 4** : généraliser la délégation des aides à la pierre aux collectivités locales, avec instruction par le délégataire.

**Recommandation n° 5** : prendre en compte le niveau de consommation des crédits du FNAP par chaque région dans la définition des enveloppes budgétaires.

**Recommandation n° 6** : sécuriser les fonds sur le plan pluriannuel, simplifier et stabiliser les règles de répartition et d'utilisation.

*Source : Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ?, rapport d'information n° 3 (2018-2019), M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 3 octobre 2018*

## **B. LES PREMIERS SIGNES DE L'IMPACT MASSIF DES RÉFORMES MISES EN ŒUVRE DANS LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES**

Si le présent projet de loi de finances ne modifie pas le dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS) et les mesures annexes mises en place par la loi de finances initiale pour 2018, **vo**tre rapporteur spécial souhaite **mettre l'accent sur les difficultés qui commencent à apparaître dans le secteur du logement social** et sur les conséquences que cette réforme aura dans les années et décennies à venir sur la situation des bailleurs sociaux et sur les perspectives de développement du parc de logement social, si le Gouvernement la mène à son terme dans un an comme il l'a annoncé.

### **1. Le mécanisme de la réduction de loyer de solidarité**

L'article 126 de la loi de finances pour 2018<sup>1</sup> a mis en place un mécanisme particulièrement complexe intitulé « **réduction de loyer de solidarité** » (RLS), défini à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

La RLS est instituée pour les **logements**, autres que les logements-foyers, **qui ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement**

<sup>1</sup> [Article 126](#) de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, résultant de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 avant renumérotation du texte adopté.

(APL) et qui sont **gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM)** visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup>.

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

*a) L'indexation des montants de RLS*

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

Le Gouvernement a choisi de fixer, pour la première année d'application en 2018<sup>2</sup>, des montants de RLS égaux à 63 % des montants maximaux définis à l'article L. 442-2-1 précité du code de la construction et de l'habitation.

**Votre rapporteur spécial constate que le mécanisme permet au Gouvernement d'accroître encore les montants de RLS et que les coûts pour les bailleurs risquent donc de croître au-delà de ce qui était prévu.**

**Montant mensuel de la réduction de loyer de solidarité**

(en euros)

Désignation		Zone géographique		
		Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	<i>montant maximal</i>	50	44	41
	montant effectif	31,83	27,74	26
Couple sans personne à charge	<i>montant maximal</i>	61	54	50
	montant effectif	38,39	33,95	31,52

<sup>1</sup> Ces organismes sont les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM), les sociétés anonymes coopératives de production, les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré et les fondations HLM.

<sup>2</sup> [Arrêté du 27 février 2018](#) relatif à la réduction de loyer de solidarité.

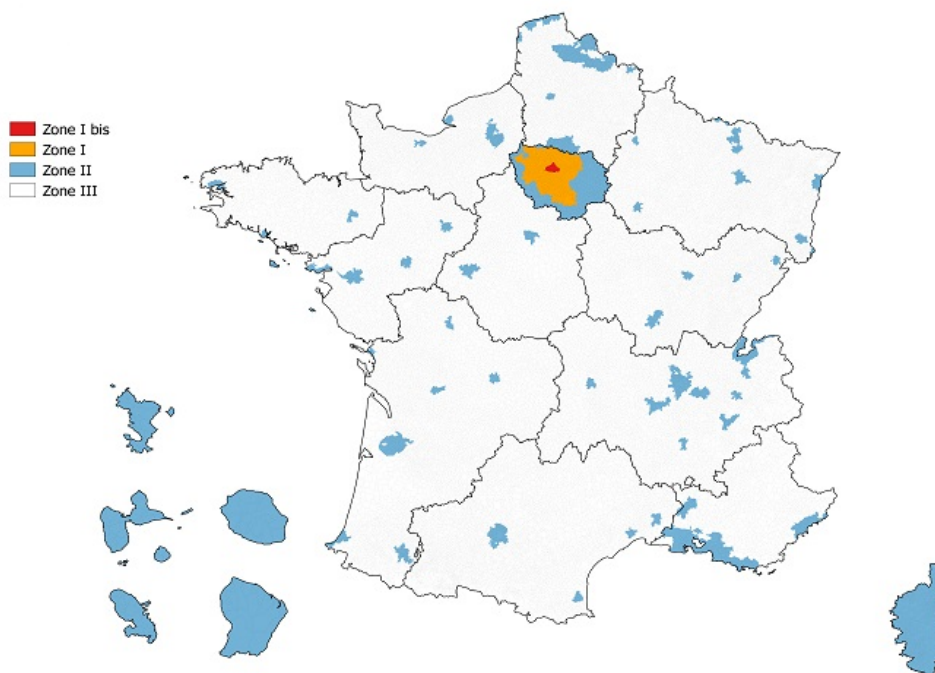
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	<i>montant maximal</i>	69	60	56
	montant effectif	43,38	38,2	35,34
Par personne à charge supplémentaire	<i>montant maximal</i>	10	9	8
	montant effectif	6,29	5,56	5,06

Source : commission des finances du Sénat. Le montant maximal est fixé par l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation. Le montant effectivement appliqué en 2018 est fixé par l'arrêté du 7 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité

Le montant mensuel de la RLS pour les colocataires est fixé à 70 % des montants indiqués ci-dessus.

Enfin, les zones géographiques I, II et III sont celles qui sont définies pour les aides personnelles au logement, ainsi que pour déterminer les plafonds de loyer du logement social<sup>1</sup>.

### Zonage des aides au logement



Source : site Web du ministère de la Cohésion des territoires

<sup>1</sup> Le périmètre de ces zones est déterminé par l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques, dont la dernière modification remonte au 28 novembre 2005.

*b) Une condition de ressources sur les locataires*

Le bénéficiaire de la RLS est soumis au respect par les locataires de plafonds de ressources qui, comme les montants de RLS, sont définis par l'arrêté du 27 février 2018 précité en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique. Cet arrêté a établi des plafonds inférieurs de 30 % à ceux mentionnés à l'article L. 442-4-1 précité, donc **les plafonds de ressources inscrits dans la loi, pas plus que les montants maximaux légaux de RLS, ne constituent une véritable contrainte pour le pouvoir réglementaire.**

Ces plafonds sont soumis à une contrainte similaire d'évolution. Les plafonds maximaux inscrits à l'article L. 442-4-1 précité, ainsi que le plafond effectif indiqué dans l'arrêté, sont revalorisés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant la revalorisation.

Ils s'appliquent aux ressources prises en compte pour le calcul de l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

**2. Une mise en place complexe mais réussie grâce à l'engagement de tous les acteurs**

**Il convient de saluer l'engagement de l'ensemble des bailleurs et administrations concernés par l'instauration de la RLS, compte tenu de la complexité du dispositif et de sa nouveauté.**

La mise en œuvre de la RLS a nécessité la mise en place de **circuits de collecte et de transmission d'informations** entre les bailleurs et les caisses d'allocations familiales (CAF) ou la Mutualité sociale agricole (MSA), ainsi que l'imputation des montants correspondants sur les quittances<sup>1</sup>.

Dans le cas général des locataires bénéficiant de l'APL, la CAF et la MSA calculent elles-mêmes le montant de la RLS et le transmettent aux organismes de logement social. Les cas de suspensions ou de radiations ont dû être traités de manière spécifique : en particulier, la diminution du loyer résultant de la RLS a pu conduire certains locataires à ne plus avoir droit à l'APL.

**Les difficultés ont concerné particulièrement le cas des ménages ne bénéficiant pas de l'APL.** Les ressources permettant de donner droit à la RLS sont celles qui servent au calcul de l'APL, qui ne sont disponibles que pour les ménages recevant cette aide. Pour les autres ménages, le bailleur doit obtenir ces informations au moyen de l'enquête annuelle menée par les

---

<sup>1</sup> Le montant de la RLS fait l'objet d'une mention expresse sur la quittance mensuelle délivrée au locataire, en application de l'article L. 442-2-1 précité du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de l'article 126 de la loi de finances pour 2018.

---

organismes HLM auprès des locataires afin de déterminer si le locataire est redevable du supplément de loyer de solidarité (SLS)<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial a toutefois pu constater au cours de ses auditions que, malgré la complexité de la RLS, celle-ci a pu être mise en place au mois de juin dans la plupart des cas, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> février. Si des retards ont été constatés dans les cas traités par la MSA, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que l'ensemble des difficultés techniques ont pu être résolues avant l'automne.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) lui a également signalé qu'un contrôle spécifique avait été conduit pour garantir qu'**aucun ménage ne voyait ses ressources diminuées** avec la diminution concomitante du niveau du loyer et du montant des aides.

### 3. Un rendement plus important que prévu en 2018

Le dispositif, modifié par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2018, devait connaître une **montée en charge progressive** sur trois ans de la réduction de loyer de solidarité, pour obtenir une **diminution de dépenses d'APL de 800 millions d'euros en 2018**, qui passerait à 1,5 milliard d'euros en 2020.

Or le rendement effectif du dispositif, selon l'estimation que l'administration a communiquée à votre rapporteur spécial, serait en 2018 de **780 millions d'euros**, alors même que les difficultés techniques d'application ont conduit à appliquer le dispositif **à partir du 1<sup>er</sup> février seulement**. **Ce rendement serait donc d'environ 870 millions d'euros** en année pleine.

Or **le coût supporté par les bailleurs est encore supérieur**, en raison d'un effet de « débord » qui résulte de trois effets. D'une part la diminution de l'APL versée au ménage n'est égale qu'à 98 % de la réduction du loyer versé au bailleur. D'autre part certains ménages bénéficient de la RLS parce qu'ils remplissent les conditions de ressources, sans pour autant entrer dans le champ de l'APL. Enfin certains ménages bénéficient d'une RLS supérieure au montant de l'APL.

Le **coût supplémentaire** a été estimé par les fédérations HLM à 4 % environ du rendement du dispositif au titre des dépenses d'APL, soit **de 30 à 35 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial constate que **le rendement de l'APL est supérieur en 2018 à celui qui avait conduit au choix des paramètres** retenus au titre de l'année 2018. Il s'interroge donc sur la pertinence de maintenir ces paramètres en 2019 et **souhaite que ce rendement ne soit pas supérieur en année pleine** au niveau prévu lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2018.

---

<sup>1</sup> [Article L. 441-9](#) du code de la construction et de l'habitation.



#### **4. La dégradation de la situation des bailleurs est programmée**

**Comme le craignait votre rapporteur spécial, l'impact de la RLS sur la situation des bailleurs sera considérable.**

Le dispositif s'ajoute en effet à un ensemble de mesures conduisant à limiter les ressources des bailleurs, telles que la fin de la contribution de l'État aux aides à la pierre (voir *supra*), la hausse de la contribution des bailleurs à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)<sup>1</sup>, le gel des loyers dans le parc social en 2018<sup>2</sup> et le relèvement de 5,5 % à 10 % du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux opérations immobilières dans le secteur du logement social<sup>3</sup>.

**L'impact** est progressif mais, d'après l'ensemble des acteurs du secteur reçus par votre rapporteur spécial, **se fera particulièrement ressentir en 2020** si le dispositif monte en puissance comme le souhaite le Gouvernement.

**Votre rapporteur spécial est particulièrement attentif aux effets de cette réforme sur la situation des bailleurs.** Si le Gouvernement a justifié la réforme sur la bonne situation financière globale de ces organismes, dont il convient de se féliciter car elle a permis de réaliser de bons résultats de production dans les années récentes, votre rapporteur spécial souligne que **les situations des bailleurs ne sont pas identiques** et que certains subiront de plein fouet l'impact de la RLS.

À cet égard, l'étude « Perspectives » sur le logement social, menée périodiquement par la Caisse des dépôts et consignations, doit servir d'alerte, surtout si l'on compare l'édition réalisée en 2016, avant la réforme, avec la mise à jour effectuée à l'automne 2018.

**Alors qu'il y a deux ans encore les perspectives d'avenir paraissaient relativement rassurantes pour les bailleurs sociaux, la RLS a pour effet de comprimer les charges au point que le ratio d'autofinancement deviendrait nul à l'horizon 2040.**

---

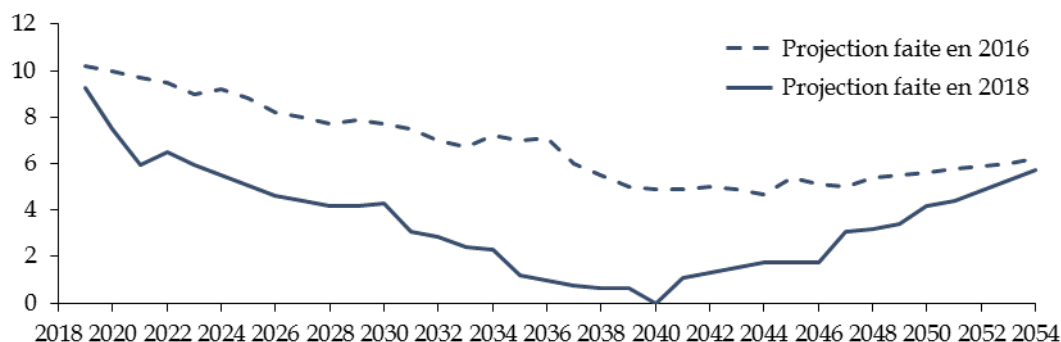
<sup>1</sup> La loi de finances pour 2018 a introduit un mécanisme de modulation de la cotisation principale des bailleurs à la CGLLS entre 2 % et 5 % afin de lisser l'impact de la RLS, alors que le taux ne pouvait auparavant excéder 2,5 %. Le produit global de cette cotisation est ainsi estimé le document « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances à 390 millions d'euros en 2018, contre 241 millions d'euros en 2017.

<sup>2</sup> C du III de l'article 126 précité de la loi de finances pour 2018.

<sup>3</sup> Article 12 de la loi de finances pour 2018.

### Évolution du ratio d'autofinancement locatif des bailleurs sociaux selon les projections faites avant et après la mise en œuvre de la RLS

(en % des loyers)



Source : commission des finances, à partir des études « Perspectives » de la Caisse des dépôts et consignations, éditions 2016 et 2018

#### Autofinancement locatif et autofinancement global

L'**autofinancement locatif** est le résultat récurrent généré par l'activité principale des bailleurs, l'**activité locative**. Un **autofinancement locatif faible** est donc un signal très défavorable car cela signifie que **le cœur de l'activité du bailleur ne dégage pas de marges**. Il comprend l'excédent brut d'exploitation et le remboursement des annuités de dette. Ces annuités sont élevées car les bailleurs sociaux financent leurs investissements en construction et réhabilitation en majorité par de la dette à long terme.

L'**autofinancement global** est le résultat généré par l'**ensemble des activités** des bailleurs sociaux. Il comprend l'autofinancement locatif et le résultat exceptionnel, c'est-à-dire essentiellement les plus-values issues des ventes de logements aux particuliers ainsi que les marges sur les produits financiers, l'activité d'accession sociale et autres activités annexes.

Source : Caisse des dépôts et consignations

Les bailleurs sociaux seront ainsi **pris en étau**, au cours des décennies à venir, entre d'une part la **limitation des revenus** induite par la RLS et d'autre part l'**accroissement des charges**. La Caisse des dépôts et consignations note que « *le résultat récurrent généré par l'activité locative se dégraderait fortement au cours des 20 prochaines années, du fait de la RLS qui pèse sur les recettes locatives et de la charge de la dette portée par les importants investissements réalisés depuis la fin des années 2000* ».

Les annuités locatives, qui comprennent à la fois les charges d'intérêts sur les opérations locatives et le remboursement en capital des emprunts locatifs, atteindraient un pic de 47 % des loyers en 2040, en conséquence notamment des mesures d'accompagnement telles que les prêts

de haut de bilan et l'allongement de la maturité des prêts existants (voir *infra*).

Or les organismes de logement social, au-delà de la satisfaction des besoins nouveaux qui appellera à poursuivre l'effort de construction, devront faire face à des **besoins importants de rénovation**, notamment thermique, d'un parc social qui pour moitié est antérieur à 1975 : plus de 110 000 logements devraient être réhabilités par an entre 2017 et 2023.

L'autofinancement global, selon la Caisse des dépôts et consignations, devrait être préservé par la progression des ventes de logement social, qui constitue un objectif fort du Gouvernement soutenu notamment par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)<sup>1</sup>.

La Caisse souligne toutefois que ces prévisions sont **très sensibles à des hypothèses fortes**, telles que le niveau des impayés et des charges de gestion et la capacité pour les bailleurs à réaliser d'importantes économies sur les charges d'exploitation.

**La principale incertitude porte sans doute sur la réalisation effective des objectifs de ventes de logements sociaux.** Le scénario suppose que des ventes de logements aux personnes physiques et aux sociétés passent d'un niveau de 8 000 à un niveau de 17 000 ventes par an d'ici à 2022. Or ces ventes conditionnent la capacité des bailleurs à poursuivre un effort durable d'investissement.

**Votre rapporteur spécial n'est pas opposé sur le principe aux ventes de logements sociaux** dans la mesure où les précautions nécessaires sont prises pour protéger les locataires et les futurs acquéreurs, en association avec les communes, et à condition que cela ne procure pas un effet d'aubaine à des intérêts privés. **Toutefois un tel rythme d'accélération paraît ambitieux**, même s'il reste en retrait par rapport à l'objectif irréaliste de 40 000 ventes par an fixé par le Gouvernement l'an passé.

Au surplus, il convient de noter que les ventes de logements locatifs, si elles apportent des recettes exceptionnelles, réduisent sur le long terme les revenus locatifs, d'autant qu'elles porteront certainement sur des logements de qualité et bien situés, au risque de contribuer à la paupérisation du parc social restant.

Au total, **la mise en œuvre de la RLS apparaît comme un pari très risqué qui ignore la diversité des situations des bailleurs et pourrait échouer si ses hypothèses ne se vérifient pas.**

---

<sup>1</sup> Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, adoptée définitivement par le Sénat le 16 octobre 2018 et déclarée partiellement conforme par le Conseil constitutionnel le 15 novembre 2018.

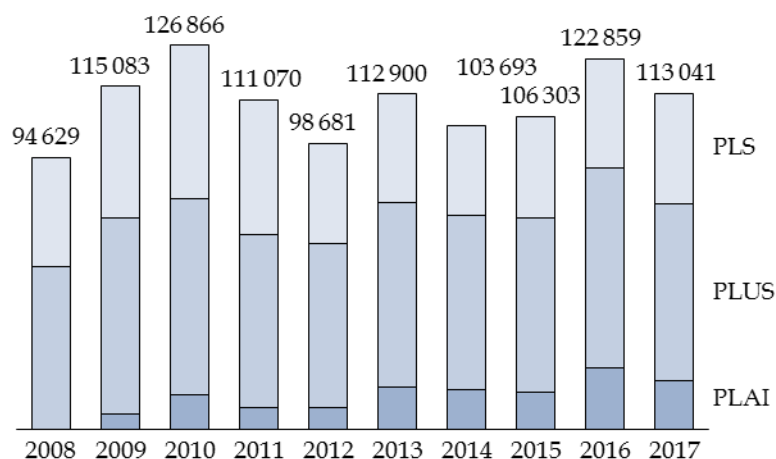
## 5. La chute des constructions de logements, dans et hors du secteur social, est inéluctable

Les **acteurs du logement social** constatent les premiers effets des mesures prises en loi de finances initiale pour 2018 dès cette année. L'Union sociale pour l'habitat note une diminution des agréments malgré le maintien des besoins.

Si le Gouvernement estime encore pouvoir atteindre un nombre de logements locatifs sociaux financés supérieur à 100 000 en 2018, contre 113 041 en 2017 et 122 859 en 2016, les autres organismes reçus par votre rapporteur spécial estiment que ce niveau sera difficile à atteindre. Si c'était le cas, la production pourrait ainsi revenir à un niveau qui n'était plus connu depuis 2012, voire depuis les années 2000.

### Évolution du nombre de logements locatifs sociaux financés depuis 2008, hors Anru, hors DOM

(en nombre de logements financés)



Source : commission des finances, chiffres DHUP « Bilan 2017 des logements aidés ». PLS : prêt locatif social. PLUS : prêt locatif à usage social. PLAI : prêt locatif aidé d'insertion

À plus long terme, la Caisse des dépôts et consignations prévoit, dans son étude « Perspectives » précitée, une poursuite de cette baisse des investissements des bailleurs sociaux, en lien avec la dégradation de leur capacité d'autofinancement, conduisant à une **diminution durable de la production annuelle de logements sociaux** par rapport aux niveaux actuels.

**La France semble donc renoncer à conserver un haut niveau de production de logements sociaux**, alors même que les experts de la Commission européenne prennent en exemple l'accroissement de la

construction en France depuis les années 2000 pour encourager les États membres à investir dans le logement social<sup>1</sup>.

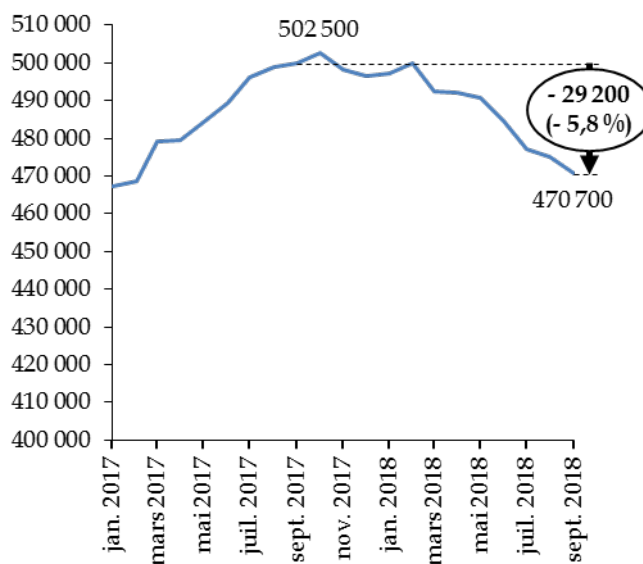
**Au-delà du secteur social**, les autres mesures prises en loi de finances pour 2018 – recentrage sur les zones tendues de la réduction d’impôt « Pinel » pour l’investissement dans le logement intermédiaire, zonage du prêt à taux zéro, suppression de l’APL « accession » – **affectent le secteur de la construction dans son ensemble**.

Selon les statistiques du Commissariat général au développement durable (CGEDD)<sup>2</sup>, **le retournement du marché se confirme de mois en mois**. Au troisième trimestre 2018, les mises en chantier fléchissent de 4 % et le nombre de logements neufs réservés est en baisse de 8,9 %, en données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-JO), par rapport à la même période de 2017.

Sur douze mois, entre octobre 2017 et septembre 2018, 470 700 logements ont été autorisés à la construction, soit une baisse de 5,8 % par rapport aux douze mois précédents. Les mises en chantier, sur douze mois, progressent légèrement de 1,6 %, ce qui s’explique naturellement par le décalage entre l’autorisation et la mise en chantier. La fédération française du bâtiment craint un effet sur l’emploi à partir de 2020.

### Évolution du nombre d’autorisations de logements sur douze mois

(en nombre d’autorisations)



Source : commission des finances, données cumulées brutes sur douze mois, SDES, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin septembre 2018

<sup>1</sup> Commission européenne, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*, document de travail, janvier 2018.

<sup>2</sup> [Construction de logements - Résultats à fin septembre 2018 \(France entière\)](#) et [Commercialisation des logements neufs - Résultats au troisième trimestre 2018](#), site du ministère de la transition écologique et solidaire.

**Votre rapporteur spécial note également le risque causé par la perspective d'une hausse des taux généralisée, qui pourrait arriver en France dans les 15 à 18 mois selon la Fédération française du bâtiment.**

**Or le logement social, atteint par l'impact de la RLS, ne pourrait plus constituer, pour l'ensemble du secteur de la construction, un élément de soutien contra-cyclique en cas de déprime du climat économique.**

**Enfin, votre rapporteur spécial constate que le Gouvernement propose, à l'article 52 du présent projet de loi de finances, une mesure supplémentaire visant cette fois les emprunteurs, qui devront acquitter une nouvelle taxe sur les garanties décès associées aux contrats d'emprunt. Il regrette l'introduction d'une disposition qui, une fois de plus, atteint le secteur de la construction et considère que la compensation due à Action Logement au titre des mesures prises dans la future loi PACTE<sup>1</sup> ne devrait pas frapper un secteur déjà en difficulté.**

#### **6. Les effets des mesures d'accompagnement sur la situation financière des collectivités ne doivent pas être négligés**

Les effets de la RLS doivent enfin être examinés dans leur impact sur les collectivités territoriales.

Votre rapporteur spécial pense en particulier aux **mesures de « compensation »** mises en place, qualifiées désormais de manière plus exacte d'« accompagnement », qui d'ailleurs paraissent bien insuffisantes et consistent principalement à **repousser la dette dans le temps.**

La Caisse des dépôts et consignations a mis en place une nouvelle génération de « prêts de haut de bilan » bonifiés (PHBB 2.0), qui apportent aux organismes des quasi-fonds propres. Une convention signée le 5 juin 2018 avec le Gouvernement et Action Logement prévoit la distribution de prêts d'une durée de 30 à 40 ans, les remboursements commençant seulement au bout de 20 ans, pendant une durée de 10 ans en cas de réhabilitation et pendant une durée de 20 ans pour un projet de construction. Le taux est de 0,60 % au-dessus du taux du livret A. Les prêts sont bonifiés par Action Logement, qui bénéficie en compensation de droits à réservation. L'enveloppe de prêts « PHPBB 2.0 » est de 2 milliards d'euros, dont 740 millions sur la première tranche 2018.

Les autres mesures d'accompagnement comprennent d'une part la stabilisation du taux du livret A, aide virtuelle puisqu'il ne s'agit que d'une

---

<sup>1</sup> Ce projet de loi, en faisant passer le seuil d'application des taux de cotisation de 20 à 50 salariés, diminue les ressources d'Action logement au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), à hauteur d'environ 140 millions d'euros en 2019 sur l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la loi au milieu de l'année.

absence d'augmentation de la charge, d'autre part l'allongement de la maturité de certains prêts.

**Or votre rapporteur spécial souhaite mettre en garde contre les risques**, non nécessairement anticipés, que peuvent comporter ces mesures d'accompagnement **pour les collectivités territoriales**.

Les prêts de haut de bilan ont vocation à être garantis par les collectivités territoriales, ou à défaut par la CGLLS. Quant à l'augmentation de la maturité des emprunts existants, elle doit également être approuvée par les collectivités qui ont garanti les taux.

**Or un accroissement excessif de la longueur et du montant des prêts** pourrait pousser les banques à s'interroger sur les **risques induits sur la situation financière des collectivités** elles-mêmes, dont la notation financière pourrait être compromise.

Certaines communes pourraient ainsi refuser d'accorder la garantie.

**Votre rapporteur spécial plaide pour la mise en place d'une démarche auprès des collectivités territoriales et au premier rang les communes, afin de les aider à mieux apprécier les risques que peuvent entraîner les mesures de rallongement de la dette des organismes de logement social.**

#### **7. Les paramètres de la réforme devront impérativement être revus en 2019**

En conclusion, **votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de remettre sur la table en 2019 les paramètres de la réforme.**

Le Gouvernement a annoncé qu'un point serait fait avec les bailleurs sociaux à la fin de 2017 et au début de 2018.

La situation financière de l'ensemble des bailleurs devrait alors être examinée afin de prendre en compte leur hétérogénéité en termes de statut, d'actionnariat, de taille, de structure d'endettement, de coûts, de risques d'impayé et de trésorerie.

La loi de finances pour 2020 permettra d'en tirer les conclusions, deux après la création de la RLS et un an après l'entrée en vigueur de la loi ELAN.

**Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard que le niveau de la TVA n'a été augmenté** dans le cadre de la loi de finances pour 2018 que pour **compenser le délai supplémentaire** de l'application de la RLS à hauteur de 1,5 milliard d'euros, qui était prévue dès 2018 dans le projet de loi de finances d'origine. **Il sera particulièrement attentif aux mesures prises dans le projet de loi de finances pour 2020.**

---

### **C. VERS UN DISPOSITIF « PINEL » DANS LES CENTRES-VILLES ?**

Alors que le présent projet de loi de finances ne contenait pas de disposition modifiant le dispositif de réduction d'impôt visant à favoriser l'investissement locatif intermédiaire, dit dispositif « Pinel », **l'Assemblée nationale** a précisé d'une part l'application du dispositif aux zones faisant l'objet d'un contrat de redynamisation des sites de défense (article 2 *nonies*) et inséré d'autre part sur la proposition du Gouvernement, un article 74 *bis*, présenté *infra* dans le cadre des articles rattachés à la présente mission, qui prévoit **d'appliquer ce dispositif** dans un cadre nouveau, à savoir pour des **réhabilitations de logements dans des centres-villes**.

Cette nouvelle modalité d'application se distingue particulièrement en ce qu'elle ne se place pas dans le cadre du zonage A, B et C traditionnel, mais concernerait des territoires où un besoin particulier a été constaté, notamment dans les opérations de revitalisation du territoire (ORT) créées par la loi ELAN.

**Votre rapporteur spécial**, tout en partageant le souci de favoriser la construction dans les zones tendues, **a déjà pointé le caractère quelque peu artificiel du zonage de ce type de dispositif**, qui ignore nombre de situations locales.

Ce zonage commence d'ailleurs à être obsolète puisqu'il date de 2014 et aurait dû être remis à jour au plus tard trois ans plus tard<sup>1</sup>. En outre l'article 68 de la loi de finances initiale pour 2018 a prévu la remise au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018, d'un rapport d'évaluation de ce zonage. **Votre rapporteur spécial regrette que ce rapport n'ait toujours pas été remis**, preuve sans doute de la difficulté d'établir un zonage sur des règles monolithiques au niveau national.

### **D. LES MARGES D'ACTION DE L'ANAH DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉES**

#### **1. Le produit des quotas carbone est détourné de l'Anah au moment où il commence à atteindre un véritable rendement...**

**Votre rapporteur spécial a souvent souligné les difficultés** que représentait pour l'Agence nationale de l'habitat (Anah) la **dépendance** envers la ressource incertaine constituée par le **produit des ventes de quota carbone**, sa ressource principale depuis 2013, dont le montant est resté longtemps trop faible et difficile à prévoir.

**Il constate donc avec satisfaction** que, en 2018 et à la surprise du Gouvernement lui-même qui avait prévu que cette ressource ne produirait

---

<sup>1</sup> [Article R. 304-1](#) du code de la construction et de l'habitation.



qu'un rendement de 337 millions d'euros<sup>1</sup>, **cette ressource devrait atteindre un montant supérieur à 550 millions d'euros**, qui correspond au plafond de son affectation à l'Agence.

Alors que le budget de l'Agence pour 2018 avait été élaboré sur l'hypothèse d'un cours du carbone de 6,2 euros par tonne, le cours moyen constaté sur les mois de janvier à juillet a été de 12,7 euros par tonne<sup>2</sup>. Le cours avait déjà suivi un parcours heurté en 2017, passant d'environ 5 euros par tonne au cours des mois de janvier à août à un niveau supérieur à 7,5 euros par tonne en novembre.

L'Anah dispose ainsi d'un **montant de trésorerie** bienvenu qui facilitera le financement de ses missions au cours des années à venir.

Toutefois cette ressource n'est que **temporaire** car le présent projet de loi de finances propose, à l'article 29, de réduire à 420 millions d'euros le plafond d'affectation de la ressource à l'Anah.

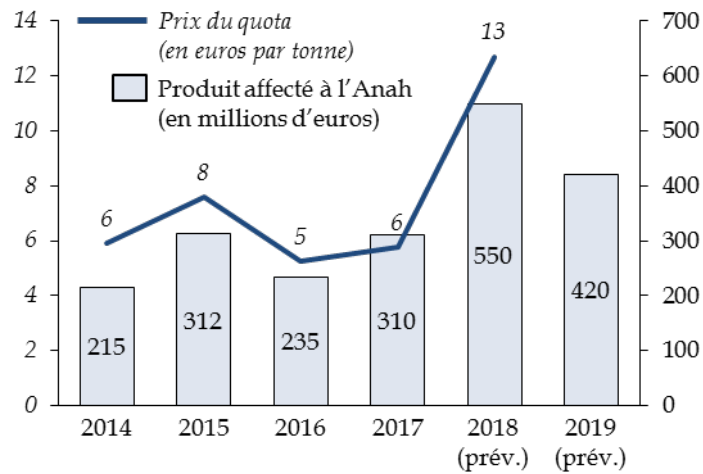
**L'Agence connaîtra donc l'an prochain une baisse de ses ressources**, alors même que le prix du carbone restera sans doute durablement à un cours élevé, par l'effet de la diminution progressive du nombre de quotas et de la réforme du marché carbone pour la période 2021-2030, adoptée par le Parlement européen le 6 février 2018. Il paraît plausible que le plafond d'affectation continue à être atteint au cours des années à venir.

---

<sup>1</sup> Montant prévu dans le budget initial de l'Anah pour 2018, selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Réponses au questionnaire budgétaire.

### Évolution du produit des ventes de quotas carbone affectée à l'Anah



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire. Le prix du quota carbone est le prix moyen constaté sur l'ensemble de l'année ou, pour 2018, sur les mois de janvier à juillet

**Votre rapporteur regrette cette diminution de la ressource des quotas carbone, qui devrait continuer à revenir à l'Anah afin de soutenir des investissements qui entrent dans l'objectif de transition énergétique.** Le Gouvernement fait au contraire le choix de transformer cette ressource en taxe de rendement au profit du budget général de l'État.

L'annexe « Voies et moyens » prévoit en effet qu'elle pourrait apporter 105 millions d'euros au budget général en 2019, même si cette estimation doit être prise avec la prudence qui s'impose compte tenu de la volatilité des cours du carbone.

S'il convient d'apprécier la stabilité des ressources dont devrait disposer l'Anah au cours des années à venir, il faut souligner que les projets de l'Agence se déroulent sur plusieurs années. **Il est donc important que l'État maintienne la dotation budgétaire** de 110 millions d'euros qu'il affecte à l'Agence.

## **2. ... ce qui ne doit toutefois pas conduire à réduire l'ambition des programmes de rénovation énergétique**

La Cour des comptes a présenté devant votre commission des finances, le 4 avril 2018, un rapport réalisé en application de l'article 58, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le programme « Habiter mieux » conduit par l'Anah.

Créé en 2010 dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), ce programme aide les ménages modestes à entreprendre des

travaux d'amélioration énergétique de leurs logements. Il répond donc à un objectif social et environnemental.

La Cour des comptes a porté dans l'ensemble un **regard favorable** sur ce programme, appréciant l'efficacité de la gestion de proximité et l'atteinte des objectifs sociaux et environnementaux, mais soulignant la difficulté à atteindre les objectifs de rénovation fixés et la trop grande instabilité du dispositif.

Votre rapporteur spécial partage cet avis et s'est inquiété d'une **possible perte d'exigence sur certaines rénovations** qui aurait pour seul objectif d'atteindre l'objectif de 75 000 rénovations par an fixé par le Gouvernement. Il a notamment insisté sur la nécessité de maintenir la nature qualitative des travaux effectués chez les propriétaires particuliers, et de continuer à exiger la réalisation de diagnostics fiables pour constater la réalité des améliorations de performance énergétique<sup>1</sup>.

Il constate que cette préoccupation semble partagée par les députés qui, lors de l'examen en première lecture des crédits de la présente mission, ont **adopté**, avec un avis favorable du Gouvernement et contre l'avis de la commission, un amendement de M. Mathieu Orphelin et plusieurs de ses collègues **tendant à majorer les crédits de l'action 3** « Lutte contre l'habitat indigne » du présent programme **de 450 000 euros**. L'objectif de ce transfert de crédits est d'intégrer dans les aides du programme « Habiter mieux », dans cinq départements et à titre expérimental, une **couverture des coûts d'une visite par un opérateur Anah** et la réalisation d'un audit énergétique avec des recommandations de travaux compatibles avec les principes de l'Anah, ainsi qu'une estimation des coûts.

**Votre rapporteur spécial** considère donc que la trésorerie désormais bien pourvue de l'Anah doit lui permettre de **maintenir l'ambition du programme « Habiter mieux »**. La principale limitation pourrait bien être non pas la disponibilité de la ressource à court terme, mais les capacités en ressources humaines nécessaires pour mener à bien les projets. Il constate en effet que les emplois rémunérés par l'Anah sont de 111 en 2019, soit une diminution de deux équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport à 2018 et de trois ETPT par rapport à 2017.

---

<sup>1</sup> [Le programme « Habiter mieux »](#), rapport d'information n° 399 (2017-2018), de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 4 avril 2018, et communication de la Cour des comptes publiée en annexe.

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

##### A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le programme 147 « Politique de la ville » connaît dans le présent projet de loi de finances une **augmentation de crédits très notable** de 244,4 millions d'euros, soit 57 %, en autorisations d'engagement et de 84,4 millions d'euros, soit 19,7 %, en crédits de paiement.

##### Évolution des crédits du programme 147

(en euros)

Actions du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PFL 2019	Évolution	LFI 2018	PFL 2019	Évolution
01 - Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	333 927 245	419 398 245	+ 25,6 %	333 927 245	419 398 245	+ 25,6 %
02 - Revitalisation économique et emploi	50 330 000	44 250 000	- 12,1 %	50 330 000	44 250 000	- 12,1 %
03 - Stratégie, ressources et évaluation	29 366 354	24 419 002	- 16,8 %	29 366 354	24 419 002	- 16,8 %
04 - Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	15 000 000	185 000 000	+ 1133,3 %	15 000 000	25 000 000	+ 66,7 %
<b>Total du programme</b>	<b>428 623 599</b>	<b>673 067 247</b>	<b>+ 57,0 %</b>	<b>428 623 599</b>	<b>513 067 247</b>	<b>+ 19,7 %</b>

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

L'augmentation la plus remarquable concerne l'**action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »**, qui porte les crédits budgétaires consacrés au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) géré par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). Les autorisations d'engagement sont multipliées par onze et les crédits de paiement augmentent des deux tiers. La progression des engagements en 2019 correspond au démarrage, encore lent, du NPNRU qui sera présenté *infra*.

L'**action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »**, qui regroupe les crédits destinés à des programmes des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), progresse pour sa part de 25,6 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Alors que votre rapporteur spécial constatait l'an passé une quasi-stabilité de l'enveloppe consacrée à cette action dans ses différentes

composantes, elle connaît au contraire **d'importantes variations dans le présent projet de loi de finances.**

**Évolution des crédits consacrés aux actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville (action 01)**

(en millions d'euros et en %)

	PLF 2018	PLF 2019	2019 / 2018 en valeur	2019 / 2018 en %
I. Actions territorialisées des contrats de ville	270,6	335,4	+ 64,8	+ 23,9%
1. Pilier Cohésion sociale	203,4	253,6	+ 50,2	+ 24,7%
Éducation (hors programme de réussite éducative et cités éducatives)	22,3	47,8	+ 25,5	+ 114,3%
Éducation - programme de réussite éducative et cités éducatives	77,3	80,2	+ 2,9	+ 3,8%
Santé et accès aux soins	10,1	10	- 0,1	-1,0%
Parentalité et droits sociaux	5,8	7,2	+ 1,4	+ 24,1%
Culture et expression artistique	14,9	14,8	- 0,1	-0,7%
Lien social, participation citoyenne	66,4	87,4	+ 21,0	+ 31,6%
Prévention et lutte contre les discriminations	6,6	6,2	- 0,4	-6,1%
2. Pilier Développement de l'activité économique et de l'emploi	48,6	57,3	+ 8,7	+ 17,9%
Emploi		49,4	+ 49,4	
Développement économique		7,9	+ 7,9	
Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial	44,6		- 44,6	
Écoles de la deuxième chance	4		- 4,0	
3. Pilier Cadre de vie et renouvellement urbain	8,6	10,3	+ 1,7	+ 19,8%
Volet « habitat et cadre de vie des contrats de ville »	6,3	6,6	+ 0,3	+ 4,8%
Volet « transport et mobilité »	2,3	3,4	+ 1,1	+ 47,8%
Volet « tranquillité et sûreté publique »		0,3	+ 0,3	
4. Pilotage, ingénierie des contrats de ville	10	14,2	+ 4,2	+ 42,0%
II. Dispositif adultes-relais	67,2	84	+ 16,8	+ 25,0%
<b>Total</b>	<b>337,8</b>	<b>419,4</b>	<b>+ 81,6</b>	<b>+ 24,2%</b>

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances pour 2018 et pour 2019

Ces crédits concernent par exemple, selon les indications du Gouvernement, des interventions en faveur des associations de proximité, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs, des actions de soutien à la participation citoyenne et notamment des conseils citoyens et des actions de développement économique et de l'emploi.

Ces actions sont mises en œuvre dans le cadre des contrats de ville ou de dispositifs spécifiques comme le programme de réussite éducative et les adultes-relais.

---

## **B. LA TRANSFORMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE RESTE EN RETRAIT DES AMBITIONS**

Votre rapporteur spécial note **l'augmentation des crédits consacrés aux actions de l'État dans le cadre des contrats de ville** et espère qu'ils viennent bien **en complément**, et non en remplacement, **des politiques publiques de droit commun** menées par les ministères, conformément au principe posé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>1</sup>.

Il note toutefois que la territorialisation des politiques de la ville est insuffisamment développée et a pu constater les limites de la « co-construction » au sein des conseils citoyens.

### **1. La territorialisation inachevée de la politique de la ville**

Répartis sur 1 514 quartiers dans plus de 850 communes, les crédits de l'action 01 sont spécifiquement réservés aux territoires présentant les plus fortes concentrations de pauvreté urbaine.

La politique de la ville met l'accent sur la contractualisation : 435 contrats de ville, pour la plupart intercommunaux, ont été signés en 2015 pour une période de cinq ans par l'État et les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les principaux acteurs économiques, ainsi que des acteurs publics tels que les agences régionales de santé (ARS), les caisses d'allocations familiales (CAF) ou Pôle emploi.

**L'efficacité de la politique de la ville et la mobilisation des ministères** pour ce qui concerne les crédits de droit commun ne peuvent toutefois être évaluées que si le **principe de territorialisation** est véritablement respecté. Or il ressort des éléments recueillis par votre rapporteur spécial en réponse aux questionnaires, comme du document de politique transversale « Politique de la ville », que les ministères ne retiennent pas toujours une approche territorialisée dans le cadre du déploiement de leurs politiques. Ils retiennent parfois un zonage qui ne recoupe pas celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Ainsi les systèmes d'information ministériels ne permettent-ils généralement pas d'identifier une échelle infra-communale dans l'utilisation des crédits, ce qui rend nécessairement approximative l'estimation des crédits utilisés dans les QPV pour une politique donnée.

Les efforts de certains ministères méritent toutefois d'être notés, s'agissant par exemple de l'éducation et de la sécurité : 86 % des collègues et

---

<sup>1</sup> [Article 1<sup>er</sup>](#) de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire<sup>1</sup> sont situés dans les QPV ou à proximité, ainsi que 77 zones de sécurité prioritaire (ZSP) sur 80.

**Votre rapporteur spécial est attaché à ce que, en application du principe d'équité, les quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient pleinement des crédits de droit communs de l'ensemble des politiques publiques.** À cet effet, il paraît indispensable de progresser dans la territorialisation de ces politiques et l'adaptation des systèmes de données afin de mieux connaître et évaluer l'action de ces politiques dans les quartiers.

## **2. Les limites de la participation des citoyens aux projets**

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la politique de la ville doit s'appuyer notamment sur les **conseils citoyens**. Composés d'habitants tirés au sort et de représentants des associations et acteurs locaux, les conseils citoyens sont en principe associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Or votre rapporteur spécial a pu constater que **l'application de ce principe présente des limites certaines.**

La complexité et la multiplicité des enjeux liés à la politique de la ville, qui est par essence multidisciplinaire, nécessitent un effort de formation, pour lequel a été créée une **école du renouvellement urbain** (ERU), à laquelle votre rapporteur spécial s'est rendu à Aubervilliers. Le conseil d'administration de cette école comprend des représentants de l'Union sociale de l'habitat, de l'Anru, du Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) et de la Caisse des dépôts et consignations.

Cette formation, d'une durée d'une semaine, est réservée en priorité aux membres de conseils citoyens des 216 quartiers d'intérêt national bénéficiant de l'intervention de l'Anru au titre du NPNRU. Elle a bénéficié depuis 2016 à 371 membres des conseils citoyens, ce qui implique qu'une partie seulement des membres de chaque conseil citoyen de quartier d'intérêt national reçoit la formation. Or votre rapporteur spécial rappelle que l'article 7 de la loi pour la programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoyait que les contrats de ville définiraient des actions de formation pour l'ensemble des conseils citoyens, qui étaient au nombre de 1 157 au premier trimestre de 2017 selon le rapport 2017 de l'Observatoire national de la politique de la ville, et non uniquement pour ceux qui sont établis dans les quartiers d'intérêt national.

---

<sup>1</sup> La politique d'éducation prioritaire a pour objectif de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales (ministère de l'éducation).

---

En outre votre rapporteur spécial a pu constater que, **si les personnes concernées apprécient la qualité de la formation, celle-ci arrive bien souvent assez tard**. En fait, les membres des conseils citoyens ont souvent l'impression de n'avoir été associés au projet qu'à un stade où les grandes orientations sont déjà fixées, leurs possibilités d'intervention sur la conception étant d'autant plus limitées.

**Votre rapporteur spécial n'est donc pas convaincu que de grands progrès aient été accomplis dans l'association des habitants aux projets menés dans les quartiers**. Il suivra avec intérêt les conclusions du bilan des conseils citoyens que la commission nationale du débat public (CNDP) réalise actuellement à la demande du ministère de la cohésion des territoires.

### ***C. LE NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN CONNAÎT UN DÉMARRAGE LENT***

L'Anru mène de front la fin de réalisation du **programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, lancé en 2003, du **programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)** créé en 2009 et du **nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)** qui lui a été confié en 2014.

#### **1. Un financement qui paraît enfin assuré à court terme**

Le principal financeur de l'Anru est Action Logement, qui a apporté 656 millions d'euros en 2018 sur un budget total de 708 millions d'euros. Les autres contributeurs sont la CGLLS (30 millions d'euros), l'État à travers le programme 147 (15 millions d'euros) et la Caisse des dépôts et consignations (1,4 million d'euros), 6 millions d'euros provenant de recettes diverses.

Les dépenses concernent encore à titre principal la finalisation des opérations du PNRU (500 millions d'euros en crédits de paiement), le NPNRU (464 millions d'euros en autorisations d'engagement, mais seulement 108 millions d'euros en crédits de paiement) et le PNRQAD (31 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13 millions d'euros en crédits de paiement).

En 2019, la contribution d'Action Logement devrait être de 475 millions d'euros, ce qui est un niveau stable si l'on considère que le versement effectué en 2018 incluait un reliquat de 180 millions d'euros non versé en 2017. Celle des bailleurs sociaux devrait en revanche passer de 30 millions d'euros à 184 millions d'euros, comme le prévoit l'article 74 du présent projet de loi de finances. L'État devrait également faire passer sa participation, au titre du programme 147, de 15 millions d'euros à

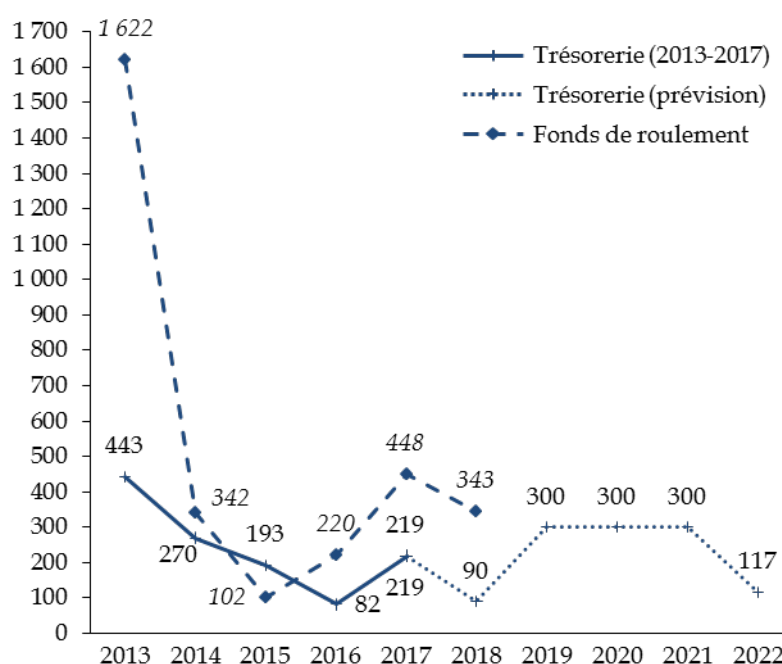


185 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros à 25 millions d'euros en crédits de paiement.

La trésorerie de l'Anru, d'après les réponses reçues par votre rapporteur spécial, devrait être de 90 millions d'euros à la fin de 2018 puis de près de 300 millions d'euros de 2019 à 2021, pour s'établir à 117 millions d'euros en 2022.

### Évolution du niveau de trésorerie et du fonds de roulement

(en millions d'euros)



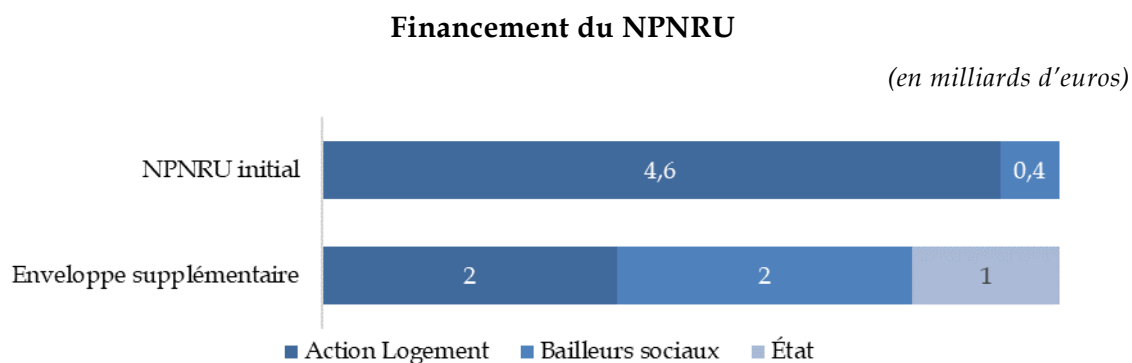
Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires et les documents budgétaires

S'agissant de l'avenir, le **financement de l'Anru**, longtemps incertain, **paraît assuré à court terme**.

La loi de finances pour 2018 a prévu de faire passer l'enveloppe du NPNRU de 6 à 10 milliards d'euros, après un réhaussement de 1 milliard d'euros réalisé par la loi de finances pour 2017.

Afin de compléter le financement, une contribution supplémentaire de 2 milliards d'euros a été demandée à Action Logement, venant compléter la participation initialement prévue de 4 milliards d'euros, à laquelle s'ajoute un reliquat de l'actuel PNRU à hauteur de 600 millions d'euros. Les bailleurs sociaux, qui ne devaient contribuer qu'à hauteur de 400 millions d'euros au titre des engagements antérieurs, apporteront 2 milliards d'euros sur la durée du programme (voir *infra*, commentaire de l'article 74). Enfin l'État

s'est engagé à compléter le financement à hauteur de 1 milliard d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2018.



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

## 2. Un démarrage des projets ralenti par le manque de crédits

Le démarrage du NPNRU a été **particulièrement lent**. L'année 2015 a été consacrée à la définition des règles du NPNRU et la phase de préfiguration a débuté en 2016. D'après les représentants de l'Anru reçus par votre rapporteur spécial, l'enveloppe initiale de 5 milliards d'euros rendait le montage des dossiers plus difficile, un phasage devant être défini pour permettra la réalisation de projets ambitieux.

Le déploiement a également été ralenti au premier semestre 2018 par un certain attentisme, l'annonce du doublement de l'enveloppe financière du NPNRU devant encore faire l'objet d'accords entre les financeurs. Alors que le budget initial de l'Anru pour 2018 prévoyait des autorisations d'engagement de 464 millions d'euros et des crédits de paiements de 108 millions d'euros, seulement 24 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 22 millions d'euros de crédits de paiement avaient été engagés au 31 août 2018.

Le conseil d'administration a enfin validé le 25 mai 2018 les principales modalités de financement des projets, adoptant une **importante modification de son règlement général** qui assouplit les conditions de financement de certaines opérations.

Le taux maximum de base de subvention est ainsi porté à 80 % au lieu de 70 %. Les coûts d'accompagnement du relogement et les indemnités pour pertes d'exploitation des organismes HLM sont également mieux pris en charge. Le taux de subvention peut même être porté à 100 % en fonction de la situation financière des organismes HLM et de l'ampleur de leurs projets de renouvellement urbain.

L'ANRU indique désormais que de nombreux projets sont désormais validés, alors que trois d'entre eux seulement l'étaient avant le 25 mai.

**Votre rapporteur spécial prend acte de l'accélération du lancement des projets qui semble se dessiner, mais constate que, près de cinq ans après l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les opérations ne sont toujours pas lancées concrètement sur le terrain.**

Il constate également que **l'Agence n'a plus de contrat d'objectifs et de performance** depuis 2012. Or le retour de l'État dans le financement du NPNRU rend encore plus indispensable la définition d'un pilotage stratégique de l'opérateur, dans le cadre d'un contrat précisant les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'Agence.



---

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 74

(Art. L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Augmentation de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

**Commentaire : le présent article prévoit que la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) verse chaque année, jusqu'en 2031, un concours financier de 184 millions d'euros.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La loi SRU<sup>1</sup> a créé la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), établissement public à caractère administratif prévu par les articles L. 452-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

La CGLLS a pour mission principale de garantir les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes de logement locatif et de contribuer au rétablissement financier des bailleurs sociaux en difficulté. Elle a reçu progressivement la charge de flécher les cotisations des bailleurs sociaux vers le financement de plusieurs missions telles que la rénovation urbaine et les aides à la pierre. Elle accompagne également la réorganisation et le regroupement des organismes de logement.

#### **A. UN ORGANISME CANALISANT LES CONTRIBUTIONS DES BAILLEURS SOCIAUX À LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE**

La CGLLS est principalement financée par **deux cotisations** dues par les bailleurs sociaux et prévues par les articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

La cotisation principale prévue par l'article L. 452-4 est assise sur les loyers. Elle est due par les organismes d'habitations à loyer modéré (organismes HLM), les sociétés d'économie mixte (SEM) agréées pour exercer

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000](#) relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

---

une activité de construction et de gestion de logements sociaux et les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.

La cotisation additionnelle prévue par l'article L. 452-4-1 est due par les mêmes organismes. Elle est assise sur le nombre de logements des organismes et sur leur autofinancement net.

S'agissant de l'utilisation de ces ressources, le sixième alinéa de l'article L. 452-1 précité du code de la construction et de l'habitation, inséré par l'article 163 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, prévoit que **la CGLLS, à compter de l'année 2014 et jusqu'en 2024, verse chaque année à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) un concours financier de 30 millions d'euros** pour la mise en œuvre des actions de rénovation urbaine et de renouvellement urbain.

La participation des bailleurs sociaux, via la CGLLS, demeure minoritaire par rapport à celle d'Action Logement<sup>1</sup>.

#### ***B. LE PRINCIPE D'UN ACCROISSEMENT IMPORTANT DE LA PARTICIPATION DES BAILLEURS SOCIAUX AU NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN***

La loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale<sup>2</sup> a prévu le lancement d'un **nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)**, faisant suite au programme national de rénovation urbaine (PNRU).

**Le financement de ce programme a longtemps été soumis à des incertitudes.** Fixé dans un premier temps à un niveau relativement limité de 5 milliards d'euros, son budget global a été augmenté à 6 milliards d'euros par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, puis à 10 milliards d'euros par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Les modalités de financement du NPNRU ont été mises au point au cours du premier semestre de 2018.

S'agissant des **bailleurs sociaux**, un protocole conclu le 4 avril 2018 par le ministère de la cohésion des territoires et l'Union sociale pour l'habitat (USH) prévoit leur contribution au financement du NPNRU à hauteur de 2 milliards d'euros. Dans le même temps, Action Logement accroît également sa participation de 2 milliards d'euros et l'État de 1 milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> Le financement de l'Anru est présenté supra, dans le cadre de la présentation des crédits du programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires ».

<sup>2</sup> [Loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, en modifiant l'article L. 452-1 précité du code de la construction et de l'habitation :

- d'une part de prolonger jusqu'en 2031 la durée de la contribution de la CGLLS aux programmes de rénovation urbaine ;
- d'autre part de faire passer le niveau de cette contribution de 130 à 184 millions d'euros chaque année.

Dans la rédaction existante, la contribution totale de la CGLLS aux programmes de rénovation urbaine sur la période postérieure à 2018 est de 180 millions d'euros, à raison de 30 millions d'euros par an jusqu'en 2024.

La nouvelle rédaction proposée fait passer la contribution totale de la CGLLS à 2 392 millions d'euros sur la période allant de 2019 à 2031, à raison de 184 millions d'euros par an, soit une augmentation de 2 212 millions d'euros.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée a adopté cet article sans modification.

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre rapporteur spécial prend acte de la mise en œuvre du protocole d'accord signé entre le ministère de la cohésion des territoires et l'USH.**

Il souligne l'effort que représente pour les bailleurs sociaux la participation au NPNRU. La contribution de la CGLLS devrait en effet se traduire par une hausse, de 30 % environ, de leur cotisation à la Caisse.

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

*ARTICLE 74 bis (nouveau)*  
(Art. 199 novovicies du code général des impôts)

**Instauration d'une réduction d'impôt pour l'investissement dans des logements locatifs intermédiaires réhabilités en centres-villes**

**Commentaire : le présent article crée une réduction d'impôt pour l'investissement dans des logements locatifs intermédiaires réhabilités situés dans des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou dans des communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation de territoire.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 199 *novovicies* du code général des impôts institue une **réduction d'impôt**, dite dispositif « Pinel », pour les contribuables qui acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement et s'engagent à le louer pendant une durée minimale égale, sur option, à six ou neuf ans. Le loyer et les ressources du locataire ne doivent pas excéder un plafond fixé par décret.

Le dispositif Pinel a été prorogé par la loi de finances pour 2018 pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2021. La même loi a recentré le dispositif sur les zones « tendues », l'ouvrant toutefois aux territoires couverts par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD).

Le dispositif s'applique à l'acquisition :

– d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement (A de l'article 199 *novovicies* précité) ;

– d'un logement que le contribuable fait construire (1° du B du même article 199 *novovicies*) ;

– d'un logement qui fait ou qui a fait l'objet de travaux concourant à la production ou à la livraison d'un immeuble neuf<sup>1</sup> (2° du même B) ;

– d'un logement qui ne satisfait pas aux caractéristiques de décence et qui fait ou qui a fait l'objet de travaux de réhabilitation (3° du même B) ;

---

<sup>1</sup> La notion de travaux concourant à la production ou à la livraison d'un immeuble neuf est définie au 2° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts.



- d'un local affecté à un usage autre que l'habitation et qui fait ou qui a fait l'objet de travaux de transformation en logement (4° du même B).

Dans les cas où le local ou le logement est soumis à une condition de travaux, ceux-ci doivent, s'ils ont lieu après l'acquisition, s'achever au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de l'acquisition du local ou du logement concerné, en application du deuxième alinéa du C du même article 199 *novovicies*. Le dernier alinéa du même C prévoit que la réduction d'impôt s'applique aux logements qui n'ont pas été utilisés ou occupés à quelque titre que ce soit depuis l'achèvement des travaux, si ceux-ci ont eu lieu avant l'acquisition.

Le prix de revient pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt s'entend augmenté du prix des travaux, en application du second alinéa du A du V de l'article 199 *novovicies*.

Dans l'ensemble des cas prévus par l'article 199 *novovicies* dans sa rédaction actuelle, **la réduction d'impôt ne s'applique que si le logement est compris dans une commune classée** dans une zone géographique « se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant », c'est-à-dire dans les **zones A et B1**<sup>1</sup>. Il s'applique également dans les communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD).

**Le dispositif « Pinel » connaît une montée en puissance progressive.** Le coût de la dépense fiscale, qui inclut également la fin d'application du dispositif précédent « Duflot », a été de 351 millions d'euros en 2017 et il est estimé à 554 millions d'euros en 2018 et 767 millions d'euros en 2019<sup>2</sup>. Les chiffrages pour 2018 et 2019 sont nécessairement estimatifs, s'agissant de dépenses « de guichet » dépendant du comportement des contribuables.

La Cour des comptes a évalué son coût « générationnel » à 1,6 milliard d'euros pour les seuls logements acquis ou construits au cours de l'année 2017, considérant qu'il n'est pas possible d'évaluer l'effet déclencheur de ce type de dispositif ainsi que le niveau des effets d'aubaine<sup>3</sup>. Cette estimation a toutefois été faite avant le recentrage du dispositif sur les zones tendues, réalisé par la loi de finances pour 2018.

---

<sup>1</sup> La liste des communes comprises dans les zones A, B1, B2 et C est définie par l'[arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014](#) pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de l'[arrêté du 30 septembre 2014](#) pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> « Voies et moyens » tome 2, document annexé au projet de loi de finances pour 2019.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages, référé remis au Premier ministre, 17 janvier 2018.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement, un amendement II-1926 tendant à insérer un article additionnel après l'article 74 instaurant un **nouveau cas d'application de la réduction d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire**. La commission des finances n'a pas pu donner d'avis, l'amendement ayant été présenté trop tardivement.

Le dispositif ajoute un 5° dans le B précité du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, prévoyant l'application du dispositif à un **logement** acquis entre 2019 et 2021 et **qui fait ou a fait l'objet de travaux d'améliorations** définis par décret. Le montant des travaux, facturés par une entreprise, doit représenter au moins 25 % du coût total de l'opération.

Les deuxième et dernier alinéas du C, ainsi que le second alinéa du A du V de l'article 199 *novovicies*, présentés *supra*, sont modifiés afin d'appliquer au nouveau cas les conditions relatives à la date d'achèvement des travaux ou à l'absence d'utilisation du local depuis leur achèvement, ainsi qu'à l'inclusion du prix des travaux dans le prix de revient pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt.

**La principale originalité du dispositif proposé est qu'il ne s'applique pas dans le cadre du zonage A, B, C** auquel sont soumis les autres cas d'utilisation de la réduction d'impôt.

Un IV *bis* est en effet inséré dans le I de l'article 199 *novovicies* afin de préciser que la réduction d'impôt s'applique aux **logements situés dans des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué**. La liste de ces communes est fixée par arrêté des ministres chargés du logement et du budget. Il s'applique également dans les communes signataires d'une convention **d'opération de revitalisation de territoire** prévue à l'article L. 303-2 du code de la construction de l'habitation.

### Les opérations de revitalisation du territoire

L'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), en cours de promulgation, prévoit la création d'opérations de revitalisation de territoire (ORT).

Ces opérations ont notamment pour objet d'adapter et de moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain. Elles donnent lieu à une convention entre l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

Le périmètre des secteurs d'intervention doit comprendre le centre-ville de la ville principale du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire. Il peut également inclure un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres de cet établissement.

*Source : commission des finances, à partir de l'article 54 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, texte adopté par la commission mixte paritaire*

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial a déjà signalé *supra*<sup>1</sup> **les limites que comporte le zonage A, B, C** utilisé pour l'application des dispositifs de réduction d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire.

Ce zonage paraît particulièrement mal adapté à des opérations de réhabilitation, dont le besoin ne se limite pas aux zones les plus tendues visées par les zones A et B1, mais peut aussi concerner des villes moyennes dans lesquelles la qualité de l'habitat est l'un des éléments de l'attractivité des centres-villes.

Le dispositif proposé évite donc l'application d'un zonage qui ne prend pas toujours suffisamment en compte les besoins locaux. Il pourra s'appuyer sur le travail d'estimation des besoins locaux qui devra être conduit pour la mise en place des opérations de revitalisation de territoire prévues par la loi ELAN.

**Votre rapporteur spécial regrette toutefois qu'un travail n'ait pas été conduit en amont** au sujet de la mise en place de ce dispositif, qui a été découvert par les députés lors de son examen en séance publique.

Le Gouvernement a demandé, lors de la discussion de ce texte au Sénat, le retrait d'amendements remettant en cause le zonage au motif qu'un rapport sur cette question est attendu pour le 1<sup>er</sup> septembre 2018, en application de l'article 68 de la loi de finances pour 2018. Or ce rapport n'a pas été remis et le Gouvernement propose malgré tout une évolution du dispositif dès la discussion du présent projet de loi de finances.

Pour autant, dans la mesure où le présent article ne remet pas en cause le dispositif « Pinel » existant mais ajoute un nouveau cas d'application qui peut être considéré comme une expérimentation d'un nouveau mode de zonage, **votre rapporteur spécial porte un regard favorable à ce dispositif** mais considère qu'il faut aller au-delà.

---

<sup>1</sup> Voir l'exposé général du présent rapport.

En effet, les limites du zonage ne concernent pas seulement les besoins en réhabilitation en centres-villes, mais aussi les besoins en construction neuve dans certaines villes qui ont été laissées de côté dans un zonage qui remonte à 2014 et n'a toujours pas été révisé.

Votre commission a **adopté**, sur la proposition de votre rapporteur spécial, **un amendement tendant à ouvrir le bénéfice de la réduction d'impôt**, de manière contrôlée, à certaines villes situées en zone B2 où des besoins particuliers sont constatés. Les communes concernées seraient déterminées par décret et les préfets des départements concernés définiraient chaque année un quantum de logements correspondant à l'estimation des besoins telle qu'elle résulte notamment des plans locaux de l'habitat. On peut considérer qu'une dizaine de villes pourraient être concernées.

Le dispositif, de nature expérimentale, reste limité et permet, peut-être mieux qu'un zonage trop monolithique, d'éviter le risque pour les investisseurs de manquer de locataires lorsque le projet est situé dans un territoire où les besoins en logement neuf ne sont pas suffisants.

Votre commission a également **adopté un amendement rédactionnel**, sur la proposition de votre rapporteur spécial.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

**ARTICLE 74 ter (nouveau)**

(Art. L. 542-2 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale, article 10 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte et article 42-1 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte )

**Aides personnelles au logement pour l'accèsion à la propriété en outre-mer**

**Commentaire :** le présent article rétablit à titre provisoire l'accès à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale pour des opérations d'accèsion à la propriété pour des dossiers validés avant le 31 décembre 2018 par le représentant de l'État en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe, à La Réunion et à Mayotte.

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les articles L. 542-2 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale instituent respectivement **l'allocation de logement familiale** (ALF) et **l'allocation de logement sociale** (ALS). Ces deux aides et l'aide personnalisée au logement (APL), prévue à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, constituent les trois types d'aides personnelles au logement.

Il s'agit d'aides financières destinées à réduire le montant du loyer ou des mensualités d'emprunt en cas d'accèsion à la propriété. L'APL est versée en cas d'occupation d'un logement conventionné, l'ALF est versée en raison de la situation familiale et l'ALS est versée à des personnes qui ne peuvent prétendre ni à l'APL, ni à l'ALF. Le bénéfice de ces aides est soumis à une condition de ressources.

La loi de finances pour 2018 a prévu la **suppression des trois aides personnelles au logement** pour l'accèsion à la propriété à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'APL reste toutefois applicable jusqu'à la fin 2019 pour les prêts et contrats de location-accession conclus pour un logement ancien dans les communes situées dans les zones B2 et C<sup>1</sup> où on ne constate pas déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

---

<sup>1</sup> Pour une définition du zonage, voir supra, le commentaire de l'article 73 bis.

---

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, un **amendement** II-1908 tendant à insérer un article additionnel après l'article 74 qui **rétablit de manière partielle l'accès à l'ALF et à l'ALS pour des opérations d'accession à la propriété en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe, à La Réunion.**

D'une part, il modifie les articles L. 542-2 et L. 831-1 précités du code de la sécurité sociale afin de rétablir l'accès à ce dispositif pour des logements qui ont fait l'objet d'une décision favorable de financement du représentant de l'État avant le 31 décembre 2018.

D'autre part il modifie l'article 10 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte et l'article 42-1 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte afin de permettre l'application des mêmes dispositions à Mayotte.

Comme l'indique l'objet de l'amendement, il s'agit de **débloquer les opérations concernant des logements ayant fait l'objet d'une décision de financement de l'État** avant la mise en extinction des aides personnelles au logement en faveur de l'accession.

Le financement de cette disposition fait l'objet d'un autre amendement II-1911, présenté par le Gouvernement, qui majore de 2,5 millions d'euros les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement ».

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre rapporteur spécial prend acte de ce rétablissement très partiel et provisoire des aides personnelles au logement en outre-mer.**

Un dispositif plus pérenne a en effet vocation à être mis en place pour les territoires ultra-marins à partir de travaux menés par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

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

---

*ARTICLE 74 quater (nouveau)*  
*(titre VI ter (nouveau) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la*  
*protection sanitaire et sociale à Mayotte )*

### **Extension à Mayotte de l'allocation de logement temporaire**

**Commentaire : le présent article étend à Mayotte l'application de l'allocation de logement temporaire.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale institue dans son I une aide au logement, à titre transitoire, des personnes défavorisées ou **allocation de logement temporaire** (ALT). Le bénéfice de cette aide est réservé aux associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, aux associations agréées d'aide aux personnes prostituées et aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale qui ont conclu une convention avec l'État.

L'aide peut également être attribuée à des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient au moins un tiers du capital, ainsi qu'aux groupements d'intérêt public ayant pour objet de contribuer au relogement des familles et des personnes défavorisées visées à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi DALO). L'aide peut enfin être versée à l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) pour l'hébergement des jeunes visés à ce même article, pendant la durée de leur formation.

L'ALT permet notamment d'aider des organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées et qui ne peuvent être hébergées dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

#### **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement** II-1619 tendant à insérer un article additionnel après l'article 74 prévoyant **l'extension à Mayotte de l'allocation de logement temporaire.**

Cette extension est prévue par la mesure 16 du plan d'action pour Mayotte présenté le 13 mai dernier par Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre rapporteur spécial prend acte de cette extension à Mayotte de l'allocation de logement temporaire, qui répond à un besoin spécifique de ce territoire.**

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



---

ARTICLE 74 quinquies (*nouveau*)

**Demande d'un rapport évaluant l'impact de la réduction de loyer de solidarité**

**Commentaire : le présent article demande la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport évaluant l'impact du dispositif de la réduction de loyer de solidarité.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Votre rapporteur a présenté *supra*<sup>1</sup> le dispositif de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui consiste en une réduction du loyer payé par les locataires d'un logement social, sous condition de ressources, de manière simultanée à la réduction du montant des aides personnelles au logement.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée a **adopté**, sur la proposition de M. François Jolivet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances et Mme Stéphanie Do, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un **amendement** II-817 insérant un article additionnel après l'article 74 afin de prévoir la **remise au Parlement** par le Gouvernement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2019, d'un **rapport évaluant l'impact du dispositif de la RLS**.

Ce rapport présenterait cet impact au regard de l'autofinancement et des capacités d'investissement des organismes de logement social, dans la perspective d'une hausse du montant de ce dispositif.

**III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur spécial est sensible à l'impact de la RLS sur la situation financière des bailleurs sociaux, qui elle-même détermine leur capacité à poursuivre un investissement de niveau élevé dans la construction et la réhabilitation de logements, et dans certains cas pourrait remettre en cause leur existence même<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir l'exposé général du présent rapport.

<sup>2</sup> Voir *supra* la présentation générale des crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

Il note que le Gouvernement a annoncé l'organisation à la fin 2018 et au début de 2019 d'un point d'étape avec les bailleurs sociaux.

Il craint que les regroupements d'organismes de logement social, rendus obligatoires par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) n'aient pas encore abouti à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Ce rapport permettra toutefois de donner au Parlement toutes les informations disponibles en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 et, notamment, de la seconde phase de la RLS annoncée par le Gouvernement.

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

---

*ARTICLE 74 sexies (nouveau)***Demande d'un rapport sur le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale**

**Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) par la seule mission budgétaire « Cohésion des territoires ».**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des établissements sociaux autorisés au sens de l'article L. 312 1 du code de l'action sociale et des familles, dont les missions et les crédits ont été présentés *supra* par votre rapporteur spécial<sup>1</sup>.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée a **adopté**, sur la proposition de Mme Corinne Vignon et plusieurs de ses collègues, sans avis de la commission et avec un avis de sagesse du Gouvernement, un **amendement** II-1266 insérant un article additionnel après l'article 74 afin de prévoir la **remise au Parlement** par le Gouvernement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2019, d'un **rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) via la seule mission budgétaire « Cohésion des territoires »**, compte tenu des enjeux relatifs à l'accompagnement social des personnes hébergées.

Le rapport présenterait également les modalités envisageables de conclusion de partenariats financiers entre les centres d'hébergement et de réinsertion sociale et d'autres acteurs de l'action sociale.

L'objet de l'amendement indique que les CHRS mènent des actions de soutien et d'accompagnement social, d'adaptation à la vie active et d'insertion sociale en faveur des personnes hébergées, et suggère d'envisager un rattachement administratif et financier complémentaire des CHRS à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

---

<sup>1</sup> Voir la présentation générale des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur spécial fait observer que l'enjeu, pour les CHRS, est la diminution actuelle de leurs crédits dans le cadre de la convergence vers des « tarifs-plafonds », qui se traduit concrètement par une baisse de 13,4 millions d'euros de leurs crédits en 2019 par rapport à 2018, et de 33,1 millions d'euros par rapport à 2017.

Si les missions des CHRS ont en effet une dimension sociale, cette question relève de la définition de l'architecture budgétaire et les informations prévues par ce rapport peuvent être obtenues par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées, comme par les rapporteurs pour avis des autres commissions, dans le cadre des questionnaires budgétaires.

Il ne paraît donc pas nécessaire de demander un rapport sur ce sujet.

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

## AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE  
MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES

N°	1
----	---

### A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe DALLIER

ARTICLE 39

ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</b>				
<b>Aide à l'accès au logement</b>	50 000 000		50 000 000	
<b>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</b>		50 000 000		50 000 000
<b>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b> dont titre 2				
<b>Interventions territoriales de l'État</b>				
<b>Politique de la ville</b> dont titre 2				
<b>TOTAL</b>	<b>50 000 000</b>	<b>50 000 000</b>	<b>50 000 000</b>	<b>50 000 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	

---

## OBJET

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

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

En outre, au moment où le Gouvernement souhaite développer les cessions dans le secteur du logement social – ce qui va devenir une condition de la survie même de certains bailleurs sociaux –, il est important de continuer à soutenir ce dispositif.

Le coût du dispositif est estimé à 50 millions d'euros. Or le Gouvernement propose, à l'article 29 du présent projet de loi de finances, d'abaisser de 550 millions d'euros à 420 millions d'euros le plafond d'affectation à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) du produit de la vente des quotas carbone, ce qui entre en contradiction avec la volonté affichée de promouvoir les politiques liées à la transition énergétique. Votre rapporteur spécial proposera, par un amendement séparé portant sur l'article 29, de rétablir le plafond d'affectation à 550 millions d'euros, ce qui apporterait à l'Anah une ressource supplémentaire de 130 millions d'euros. Dans la mesure où l'Anah reçoit également des crédits budgétaires à hauteur de 110 millions d'euros par l'intermédiaire du programme 135, une partie de ces crédits budgétaires pourrait, à hauteur de 50 millions d'euros, être prélevée pour permettre le rétablissement de l'aide personnalisée au logement « accession », tout en laissant à l'Anah un surplus de financement de 80 millions d'euros par rapport aux dispositions du projet de loi de finances.

Il est ainsi proposé de compenser l'augmentation des crédits concernant l'action 01 du programme 109 « Aide à l'accès au logement », permettant le rétablissement de l'aide personnalisée au logement « accession », par une diminution des crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR  
2019

N°	2
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par  
M. DALLIER, rapporteur spécial

—————  
MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

ARTICLE 74 BIS

Alinéa 8

Remplacer la cinquième occurrence du mot :

du

par le mot :

de

### OBJET

Amendement rédactionnel, reprenant la dénomination exacte des opérations de revitalisation de territoire retenue par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), en cours de promulgation.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR  
2019

N°	3
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER, rapporteur spécial

---

MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

ARTICLE 74 BIS

Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

II - À titre expérimental, pour une période de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la réduction d'impôt de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts s'applique aux acquisitions de logements situés dans les communes classées dans une zone géographique se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant, dans lesquelles la moyenne du nombre de cessions de logements neufs, durant les années 2015, 2016 et 2017, est la plus élevée.

Les logements ainsi visés s'entendent des logements visés au A ou aux 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du B du même article 199 *novovicies*.

Dans ces communes, chaque année, le représentant de l'État dans le département, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement mentionné à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation, fixe le nombre de logements pouvant faire l'objet d'un agrément en vue du bénéfice de la réduction d'impôt mentionnée au premier alinéa.

Un décret fixe la liste des communes mentionnées au premier alinéa et précise les modalités de délivrance des agréments visés au troisième alinéa.

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 juin 2021, un rapport d'évaluation de cette expérimentation.

III. - Les pertes de recettes résultant pour l'État de l'application à titre expérimentale dans certaines communes de la réduction d'impôt de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts prévue au II sont compensées à



---

due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### OBJET

L'article 68 de la loi de finances pour 2018 a exclu du bénéfice de la réduction d'impôt sur l'investissement locatif intermédiaire, dite « dispositif Pinel », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les logements vendus à des investisseurs particuliers dans les zones B2 et C, c'est-à-dire celles où, en principe, on ne constate pas un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement.

Cette décision a été justifiée par le souci de réduire le coût de la réduction d'impôt et par le risque pour les investisseurs de ne pas trouver de locataires là où la tension du marché locatif est supposée être la moins forte.

Or le zonage du dispositif, qui remonte à 2014 alors qu'il devrait être remis à jour tous les trois ans, présente des limites certaines car il ne permet pas d'identifier avec suffisamment de précision les besoins issus de marchés qui sont par nature locaux.

Ces difficultés ont d'ailleurs été reconnues par l'Assemblée nationale qui a inséré dans le présent projet de loi de finances un article 74 *bis*, sur la proposition du Gouvernement, ouvrant le bénéfice du dispositif Pinel à des réhabilitations en centres-villes, en se fondant non pas sur le zonage mais sur les besoins locaux, reconnus par le préfet et les communes.

Il est donc proposé d'ouvrir également, le bénéfice de la réduction d'impôt, de manière contrôlée, à certaines villes situées en zone B2 où des besoins particuliers sont constatés. Les communes concernées seraient déterminées par décret et les préfets des départements concernés définiraient chaque année un quantum de logements, correspondant à l'estimation des besoins telle qu'elle résulte des plans locaux de l'habitat. Une dizaine de villes pourraient être concernées.

Le dispositif est conçu non seulement pour limiter le coût pour les finances publiques, mais aussi pour éviter le risque pour les investisseurs de manquer de locataires si le projet est situé dans un territoire où les besoins en logement neuf ne sont pas suffisants.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR  
2019

N°	4
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. DALLIER, rapporteur spécial

---

ARTICLE 74 SEXIES

Supprimer cet article.

**OBJET**

L'article 74 *sexies* prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) par la seule mission budgétaire « Cohésion des territoires ».

Si les missions des CHRS ont en effet une dimension sociale, cette question relève de la définition de l'architecture budgétaire et les informations prévues par ce rapport peuvent être obtenues par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées, comme par les rapporteurs pour avis des autres commissions, dans le cadre des questionnaires budgétaires.

Il ne paraît donc pas nécessaire de demander un rapport sur ce sujet.

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**En première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté sans modification l'**article 74 rattaché** à la mission.

Elle a également **inséré cinq articles additionnels** (articles 74 *bis* à 74 *sexies*).

**En seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement n° II-25 tendant à **minorer les crédits de la mission de 15 121 549 euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette minoration se répartit ainsi :

- 6 948 828 euros sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ;
- 2 093 383 euros sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ;
- 1 808 153 euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;
- 139 020 euros sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ;
- 4 132 165 euros sur le programme 147 « Politique de la ville ».

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

S'agissant du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », la minoration de 1 808 153 euros intègre une majoration de crédits de 17 470 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des conséquences du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, concernant d'une part la revalorisation des indemnités kilométriques et d'autre part la revalorisation des barèmes des frais de nuitée.

**Au total**, la mission voit donc ses crédits **minorés de 15 121 549 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2018, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a examiné le rapport de **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, sur la mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ».

**M. Vincent Éblé, président.** - Nous examinons les crédits de la mission « Cohésion des territoires » composée de six programmes. Philippe Dallier nous présentera les crédits des programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ». Bernard Delcros est le rapporteur spécial des programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** - La mission « Cohésion des territoires » est dotée de 16,1 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) en 2019, mais le programme 109 en porte l'essentiel avec la contribution de l'État aux aides personnelles au logement (APL), qui représente 82 % de ces crédits. Les dépenses fiscales représentent un coût comparable, et même maintenant légèrement supérieur de 17,7 milliards d'euros, avec en particulier les différents taux réduits de TVA. Cette mission regroupe, comme l'an dernier, les crédits des programmes 112 et 162, que vous présentera Bernard Delcros, et des programmes 177, 109, 135 et 147 relatifs au logement et la ville que je vais vous présenter.

En matière de politique du logement, l'année 2019 sera une année de transition entre le projet de loi de finances pour 2018 et l'adoption de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), d'une part, qui ont marqué clairement les intentions du Gouvernement par des décisions que nous avons longuement débattues, et même combattues pour certaines, l'an dernier, et le PLF 2020, d'autre part, où nous verrons si le Gouvernement fera le choix d'aller au bout de ses intentions initiales en matière de réduction des loyers de solidarité pour les bailleurs sociaux et, par conséquence, de baisse de leur autofinancement.

Le secteur du logement est à la peine, tant dans le logement social, avec probablement moins de 100 000 logements financés, contre 126 000 en 2016 et 113 000 en 2017, que dans l'accession à la propriété, avec des écarts qui se creusent entre zones tendues et non tendues, conséquence des choix

fiscaux sur le prêt à taux zéro (PTZ) ou le dispositif Pinel qui ont été fortement recentrés l'an dernier. Ce n'est pas faute d'avoir attiré l'attention du Gouvernement sur les risques qu'il prenait avec des décisions brutales, dont la finalité était clairement le rendement budgétaire et dont les conséquences me semblent avoir été sous-estimées. Et pourtant, nous savons qu'en matière de logement il existe une réelle inertie du secteur, inhérente au délai nécessaire à la réalisation des projets. Les mauvais chiffres de 2018 nous laissent donc craindre une année 2019 encore plus mauvaise. Dans quelle mesure ? Telle est la question, d'autant que les effets attendus de la loi ELAN, notamment le regroupement des bailleurs, censé aider les plus fragiles en les adossant à des groupes plus solides, ne donnera pas de résultat avant deux ou trois années.

Au programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », je note d'abord une évolution que j'appelais de mes vœux depuis des années. En effet, la gestion des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CHUM) d'Île-de-France est transférée, cette année, à la mission « Immigration et asile » du ministère de l'Intérieur, ce qui devrait améliorer la cohérence du traitement des demandeurs d'asile et clarifier enfin les choses du point de vue budgétaire. En dehors de cette mesure de périmètre, les crédits de paiement consacrés au programme 177 sont en hausse de 43 millions d'euros, ce qui est également une bonne chose. Malheureusement, en même temps, le Gouvernement vient de procéder à une ouverture de crédits supplémentaire de 60,2 millions d'euros dans projet de loi de finances rectificative pour 2018 sur le même programme. Il est donc à craindre que les crédits 2019 ne soient toujours pas suffisants pour couvrir la dépense, même si l'effort de rebasage entrepris depuis deux ans doit être salué. Je note par ailleurs, ce qui peut sembler contradictoire, que les moyens des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont réduits de 14 millions d'euros en 2019 alors même que le plan pour le « Logement d'abord », lancé à l'automne 2017, tarde à produire des résultats. Ce plan a pour ambition de favoriser l'accès direct à un logement pour écourter le passage par des solutions d'hébergement d'urgence et ainsi limiter le besoin de places nouvelles et l'augmentation continue des coûts. Or l'intermédiation locative et les pensions de familles se développent toujours bien trop lentement. Dans le même temps, le recours aux nuitées hôtelières n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, jusqu'à 45 000 nuitées en 2017, malgré la volonté sans cesse réaffirmée d'en réduire le nombre. Tout cela me fait dire que les crédits consacrés en 2019 ne sauraient être en retrait par rapport à l'exécution 2018. C'est pourtant bien ce que prévoit ce budget. Cependant, l'effort en matière de sincérité budgétaire est manifeste et doit être souligné, en contraste avec les années précédentes.

Dans le programme 109 « Aide à l'accès au logement », les crédits destinés au Fonds national d'aide au logement (FNAL) diminuent encore en 2019, de 1,1 milliard d'euros, après la baisse substantielle de l'an dernier, malgré une revalorisation des allocations limitée à 0,3 % et un nombre

---

d'allocataires qui ne devrait pas substantiellement baisser au regard de la conjoncture économique. Cette baisse est liée à la réforme du mode de calcul des APL qui prendra en compte une plus grande contemporanéité des revenus des allocataires puisque les aides seront dorénavant calculées sur la base des revenus perçus au cours des quatre derniers trimestres et non pas, comme aujourd'hui, sur la base des revenus perçus deux ans auparavant. Cette mesure, disons-le, est une mesure de rendement puisqu'elle permettra de réduire ou même de supprimer plus rapidement les APL pour des personnes qui ne remplissent plus les critères de ressources. Cela pénalisera particulièrement, par exemple, les étudiants qui trouvent un emploi et qui se verront dès lors supprimer plus rapidement l'APL alors qu'aujourd'hui ils bénéficient d'un décalage de deux ans dans la prise en compte de leurs ressources. Le Gouvernement prévoit ainsi une économie de 1,2 milliard d'euros en année pleine, soit 900 millions d'euros en 2019 parce qu'on prévoyait à l'origine la mise en place du système au mois d'avril. Or on parle maintenant du mois de juillet, mais le Gouvernement n'a pas modifié son estimation d'économies pour autant... Il est à noter que ce projet est jugé très complexe sur le plan informatique par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui n'a pas le droit à l'erreur. La pédagogie envers les bénéficiaires sera primordiale, car beaucoup verront leur montant d'APL varier chaque trimestre à la hausse ou à la baisse. La CNAF craint donc d'être débordée par les demandes d'explication, comme elle l'avait été au moment de l'instauration de la prime pour l'emploi.

L'article 74 *ter*, introduit par les députés sur la proposition du Gouvernement, rétablit partiellement l'APL « accession » pour certains dossiers en outre-mer. Je m'en réjouis, mais c'est sur l'ensemble du territoire et de manière pérenne qu'il faudrait la rétablir. Je vous proposerai un amendement en ce sens. Le coût ne serait que de 50 millions.

Le contenu du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ne change pas de manière considérable cette année, mais 2019 sera l'année de l'extinction des aides à la pierre sous forme de crédits budgétaires. Ce n'est guère une surprise, comme je l'avais montré dans mon contrôle budgétaire, étant donné le désengagement progressif au cours des dernières années, à l'exception de 2017, qui était une année électorale. Je voudrais surtout faire un point sur les conséquences d'un sujet qui a beaucoup occupé nos débats l'an dernier, à savoir la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Ce mécanisme consiste à faire financer une diminution du montant des APL par les bailleurs sociaux, *via* une réduction de loyer. La mise en place de ce mécanisme très complexe s'est plutôt bien passée sur le plan technique grâce à l'engagement de tous les organismes et administrations concernés - et aussi parce que les usagers n'y perdent pas puisque tout le coût repose sur les bailleurs. Toutefois le rendement pour l'État de la baisse des APL est plus important que prévu - environ 870 millions d'euros en année pleine, contre 800 millions prévus initialement, ce qui signifie que le coût pour les bailleurs a été aussi plus

élevé que prévu. C'est pourquoi je suis favorable, en 2019, à une révision des paramètres afin de rester dans l'objectif prévu. Nous verrons, l'an prochain, si le Gouvernement souhaite toujours doubler le produit de la RLS pour atteindre 1,5 milliard d'euros, ce qui me semble très difficile à supporter pour le secteur. En effet, les conséquences de la réforme commencent à se préciser : elle va entraîner de manière progressive, sur le long terme, une dégradation importante du résultat généré par l'activité locative, comprimé, du côté des revenus, par la RLS et, du côté des charges, par la hausse des annuités locatives, suite aux importants investissements consentis depuis les années 2000. Il faut ajouter à cela l'effet des mesures dites de compensation pour les bailleurs : l'allongement des prêts en cours et les prêts de haut de bilan. Des prêts restent des prêts et il faudra un jour les rembourser, ce qui pèsera sur la capacité d'autofinancement. La seule porte de sortie sera la vente de logements HLM. La Caisse des dépôts et consignations considère ainsi que la capacité d'autofinancement résultant de l'activité locative sera nulle, globalement, pour l'ensemble des bailleurs vers 2040. Elle retient dans ses hypothèses un chiffre de 20 000 ventes de logements par an. L'objectif du Gouvernement de 40 000 ventes par an paraît inaccessible ! Les mesures décidées aujourd'hui risquent ainsi de plomber le secteur à long terme.

Je veux aussi alerter sur les risques que la fragilité grandissante des bailleurs sociaux pourrait faire peser sur la situation financière des communes : face à l'allongement des prêts que propose la Caisse des dépôts, certaines communes pourraient voir leur notation financière dégradée par les agences de notation à cause des encours de prêts qu'elles ont garantis. Enfin, le secteur du logement social perdant ses marges de manœuvre, il est évident qu'il ne pourra plus jouer, à l'avenir, le rôle d'amortisseur qu'il a tenu dans le passé en cas de crise pour le secteur de la construction. Or les signaux négatifs se multiplient actuellement. Les autorisations de construction de logements sont en baisse de 2,1 % sur les mois de juillet à septembre et les mises en chantier fléchissent de 4 %. Quant aux ventes, elles fléchissent de 8,9 % par rapport au troisième trimestre 2017.

Pour conclure sur ce programme, quelques mots sur l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui a bénéficié en 2018 de la remontée significative du cours des quotas carbone. L'ANAH en a tiré un surplus de revenus qui devrait l'aider à financer ses programmes, tout en constituant un effet d'aubaine pour l'État qui récupère la part de cette ressource dépassant ce plafond. Cette bonne nouvelle n'a pas échappé à Bercy puisque l'article 29 du projet de loi de finances fait passer la part qui revient à ANAH de 550 à 420 millions d'euros. C'est regrettable au moment où l'on cherche à accélérer la transition énergétique. Je proposerai un amendement sur le sujet.

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville » progressent en 2019, qu'il s'agisse de ceux qui sont engagés dans le cadre de contrats de ville (+ 25,6 %) ou de la ligne budgétaire consacrée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU (+ 19,7 %). Je me suis rendu au mois de juin à



l'école du renouvellement urbain, à Aubervilliers, où sont formés certains des membres des conseils citoyens qui doivent en principe participer à la co-construction des projets. Les intentions sont bonnes, mais en pratique je constate qu'ils ont toujours la sensation qu'on les consulte lorsque les principales décisions ont déjà été prises. Le démarrage du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) a pris beaucoup de retard à cause des incertitudes pesant sur les financements de l'ANRU et des bailleurs sociaux. Cette période d'incertitudes semble close et l'ANRU a repris l'examen des dossiers. Toutefois, j'estime qu'il serait utile l'an prochain que notre commission s'intéresse à la rénovation urbaine. En 2019 les crédits de paiement augmentent, passant de 15 à 25 millions d'euros, ce qui reste toutefois peu par rapport à la part que l'État a prévu d'y consacrer sur la durée du projet, soit 1 milliard d'euros, mais il est vrai qu'il faut du temps pour lancer les projets.

En conclusion, le budget des quatre programmes que j'ai étudiés ne connaît pas cette année le tremblement de terre qu'ont représenté l'an passé la mise en place de la RLS et les annonces du Gouvernement. Toutefois, les chiffres de la construction sont mauvais, en dépit des promesses du Gouvernement. Nous sommes un petit peu dans l'œil du cyclone entre les annonces de l'an dernier et le projet de loi de finances de l'an prochain. Aussi, je vous proposerai de rejeter les crédits de la mission pour adresser un dernier signal d'alarme au Gouvernement en attendant le prochain projet de loi de finances.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Les programmes 112 et 162, relatifs à l'aménagement du territoire, représentent seulement 1,7 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » comprend le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), avec sa section locale qui recouvre les crédits dits « contractualisés » dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER), la prime à l'aménagement du territoire, les contrats de ruralité, le pacte État-métropoles, les moyens de fonctionnement et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Le projet de loi de finances pour 2019 fixe le montant des autorisations d'engagement (AE) du programme à 202 millions d'euros, en hausse de 4 %, et celui des crédits de paiement (CP) à 243 millions d'euros pour 2019, en baisse de 4 %. La hausse de 4 % des AE s'explique principalement par un abondement pour les CPER qui ont pris du retard et des crédits supplémentaires pour les maisons de service public. La baisse des CP s'explique essentiellement par le transfert du financement de plusieurs dispositifs vers le programme 119.

S'agissant de la politique contractualisée et des CPER, on note une hausse de 7 % des AE, 130 millions d'AE, mais on constate une sous-budgétisation récurrente en CP qui entraîne des retards : fin 2017, seuls

---

36 % des AE contractualisés par l'État (tous volets confondus) avaient été engagés. Je connais le cas d'une route dans mon département où l'opération est reconduite depuis trois CPER car les crédits ne sont pas inscrits pour la réaliser. Une révision « de mi-parcours » des CPER était prévue en 2018 mais à l'heure où une refonte de la politique contractuelle de l'État est annoncée, l'incertitude prévaut. Les CPER intégreront-ils les nouveaux contrats de l'État ?

Les pactes État-métropole sont dotés uniquement de CP, à hauteur de 3,8 millions d'euros, car les politiques contractuelles financées par des crédits dédiés ont pris fin l'an passé et les opérations sont désormais financées par les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) qui relève d'un autre programme, le programme 119. Cette transformation de crédits dédiés en crédits de droit commun marque un recul et pose la question de l'avenir des contrats État-métropole.

Les contrats de ruralité sont l'exemple parfait de ce qu'il ne faut pas faire. Mis en place en 2017, ils répondaient aux attentes des élus et ont plutôt bien fonctionné, avec 485 contrats signés ou en cours de signature au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Toutefois, là encore, l'an passé le Gouvernement a supprimé les crédits dédiés du programme 112 et a choisi de les financer sur la base du programme 119 avec la DSIL. Quelle sera la place des contrats de ruralité avec la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? Seront-ils intégrés aux contrats de cohésion territoriale ?

Le programme 112 ne compte plus de crédits consacrés aux pôles d'excellence rurale car le dispositif arrive à sa fin. Les maisons de santé ne sont plus financées sur ce programme non plus. 1,8 million d'euros seulement sont consacrés à l'achèvement des 54 opérations de revitalisation des centres-bourgs qui avaient été retenues en 2014 : cela pose un problème de lisibilité. Ainsi l'opération de revitalisation des centres-bourgs a été lancée, puis arrêtée. Depuis des appels à projet ont été lancés dans le cadre de l'opération « cœur de villes » sur 222 villes, mais ce ne sont pas les mêmes territoires qui sont visés. Du coup on peut légitimement se poser la question de la revitalisation des centres-bourgs, enjeu majeur pour la ruralité. Enfin, 2,6 millions d'euros sont inscrits pour les pôles de compétitivité qui fonctionnent plutôt bien. Les crédits en faveur des maisons de service au public sont en hausse, s'élevant à 15,7 millions : le programme permet d'intervenir à hauteur de 15 000 euros par maison en fonctionnement, avec un complément possible de 15 000 euros à travers le fonds inter-opérateurs.

Par ailleurs, je regrette la baisse des engagements pour la prime d'aménagement du territoire qui permet d'aider les entreprises qui s'installent dans certains territoires en difficulté avec une aide plafonnée à 15 000 euros par emploi. Pour 2019, le projet de loi de finances prévoit seulement 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Cette enveloppe est sous-dimensionnée pour accompagner les projets éligibles déjà

---

recensés en 2018 et qui vont se dérouler en 2019. Il faudrait au moins 30 millions d'euros pour financer les projets qui ont déjà été recensés. L'année dernière, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement pour relever ce montant à 15 millions d'euros. Je vous proposerai un amendement de crédits permettant de revenir au niveau d'engagement de l'an passé.

En outre le budget prévoit la suppression de sept postes équivalent temps plein pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Cela m'inquiète dans la mesure où il doit constituer la base de la nouvelle agence de cohésion des territoires. Les besoins en termes de personnel de la future ANCT ne sont pas encore définis, et devront l'être en fonction des missions qui seront confiées à l'Agence.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » comprend cinq actions. Les crédits de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » seront deux fois moins élevés que ceux prévus en 2018. Comme l'année dernière, un transfert de 5 millions d'euros (en AE et en CP) serait effectué en cours d'exécution par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation afin de financer les mesures prévues dans le plan de lutte contre les algues vertes. Mais cette situation n'est pas satisfaisante et nuit à la transparence budgétaire du programme. Elle est contraire à la logique des programmes des interventions territoriales de l'État (PITE).

Les crédits de paiement alloués au plan exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse diminuent. L'accumulation des retards sur le PEI a conduit le Gouvernement à proposer une prolongation de deux ans supplémentaires du plan.

L'extinction de l'action « Plan Gouvernemental pour le Marais poitevin » est prévue en 2019 : elle avait été annoncée l'an dernier. C'est toutefois dommage car les actions ne sont pas totalement terminées, même si elles pourront l'être par des crédits de droit commun. J'accorderai aussi une attention particulière à la mobilisation des crédits de droit commun après l'arrêt du PITE car les besoins restent importants sur le terrain.

La continuité des moyens et des actions prévaut pour le plan chlordécone dans les Antilles. Enfin, le plan littoral 21 avec la région Occitanie, nouveau PITE lancé l'année dernière, montera en puissance.

La dépense fiscale liée aux zones de revitalisation rurale (ZRR) s'élève à 62 millions d'euros. Les nouveaux critères entrent en vigueur. L'appréciation sera faite à l'échelle intercommunale et non communale : 3679 communes ont intégré le zonage, 4 074 auraient dû en sortir, mais en vertu du régime transitoire elles peuvent y rester jusqu'en 2020. Ainsi 18 000 communes bénéficient du dispositif.

En conclusion, le programme 112 est censé concentrer les crédits dédiés à l'aménagement du territoire. Or on assiste à un va-et-vient permanent : des actions sont lancées puis arrêtées brutalement, les initiatives

sont dispersées et désordonnées. On perd en lisibilité. Finalement ce programme perd de son sens et l'on peut s'interroger sur son avenir. Les contrats de ruralité sont un bon exemple : créés en 2016, avec des crédits affectés en 2017, les contrats sont signés, puis, brusquement, en 2018 le dispositif est supprimé et repris par la DSIL. L'aménagement du territoire a besoin de visibilité. La création de l'ANCT pourrait y contribuer. Il conviendra de voir quelles seront les modalités de la future politique contractuelle. Aura-t-elle des crédits dédiés, comme pour le politique de la ville ? Il est important que les nouveaux contrats soient rapidement opérationnels car les élus ont besoin d'y voir clair. En raison de ces incertitudes, je me rangerai à l'avis de Philippe Dallier sur le vote de la mission.

**M. Vincent Éblé, président.** – Au vu de l'évolution des crédits de la politique des territoires, je crains que notre rapporteur spécial ne se retrouve bientôt sans crédits à analyser...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je partage l'analyse de nos rapporteurs spéciaux. Malheureusement, comme le craignait Philippe Dallier, les ventes de logements neufs sont en forte baisse, - 8,9 % au troisième trimestre 2018. Ce n'est pas le fruit du hasard, mais la conséquence d'une politique fiscale favorable aux actifs financiers et défavorable à la pierre, le bâtiment étant certes un secteur qui n'est pas soumis à la concurrence internationale mais qui crée aussi des emplois en France non délocalisables.

L'ANAH bénéficie des recettes liées à la vente des quotas carbone. Celles-ci augmentent mais l'État entend récupérer l'excédent au profit du budget général. Notre commission n'est certes pas favorable à la fiscalité affectée. Toutefois il est dommage que l'État ne choisisse pas d'utiliser ce surcroît de ressources pour accompagner davantage les Français alors que le coût des énergies augmente, pour contribuer à supprimer les passoires thermiques ou moins recourir au fioul domestique. C'est une occasion ratée de contribuer à la transition énergétique, tandis que le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique (CITE) est, lui, divisé par deux.

Enfin, s'agissant des programmes suivis par Bernard Delcros, il est parfois difficile d'apprécier la réalité des crédits consacrés à une politique compte tenu de l'écart entre les CP et les AE. À cet égard, le décalage entre les ambitions et la réalité est criant pour les contrats de ruralité. Pour ces raisons, je suivrai les recommandations de nos rapporteurs.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » finance principalement des structures d'hébergement : nuitées d'hôtel, centres d'hébergement d'urgence, CHRS, pensions de famille, maisons relais, résidences sociales, etc. Le nombre de places a augmenté de 180 % entre 2010 et 2017. Les

moyens budgétaires ont augmenté parallèlement de 40 %, avec un budget supérieur de 562 millions d'euros à celui d'il y a 5 ans. Toutefois, ce programme a été victime de sous-budgétisations chroniques ces dernières années, même si un effort de sincérité a été réalisé l'an passé. Au final, en 2019, les crédits sont à peine supérieurs à ceux consommés en 2017 et restent inférieurs à la prévision d'exécution de 2018. Cette année ce budget s'inscrit dans le cadre du plan « Logement d'abord » et de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il est doté de moyens supplémentaires : 10 000 places seront ainsi créées en pensions de famille, 40 000 en intermédiation locative ; toutefois les crédits paraissent trop faibles pour lancer le programme « Logement d'abord ».

Le Gouvernement a annoncé que la stratégie de lutte contre la pauvreté bénéficierait de 125 millions d'euros de crédits, dont 20 millions dans ce projet de loi de finances. C'est peu. M. Denormandie a entendu notre message sur les CHRS ou les nuitées d'hôtel et propose de débloquer 5 millions pour l'accompagnement des maraudeurs et 5 millions d'euros sur l'accompagnement des personnes résidant à l'hôtel.

Ce programme appelle trois points de vigilance particuliers. Tout d'abord, la situation des personnes migrantes. Même si on a transféré sur le programme 303 les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'hébergement pour migrants, soit un transfert de 114 millions, le coût pour le programme 177 s'élèvera tout de même à 150 millions d'euros.

Ensuite, le nombre des nuitées d'hôtel reste stable, en dépit des efforts pour les réduire depuis 2015. Les demandes restent fortes. Certains territoires comme l'Île-de-France ou Paris voient leurs capacités hôtelières saturées. Est-ce d'ailleurs bien raisonnable de laisser des gens vivre pendant plusieurs années à l'hôtel sans perspective ?

Enfin, les crédits dédiés aux CHRS ont baissé de 20 millions d'euros en 2018. La baisse sera de 14 millions d'euros cette année, 17 millions d'euros l'an prochain. Les associations sont inquiètes. Veillons à ne pas supprimer les CHRS, qui sont un maillon important entre la précarité et le logement. Certains pensent que l'on devrait diriger directement les personnes en situation de précarité vers le logement social. Cependant, je crois qu'un accompagnement social est indispensable. En outre, le parc de logements en PLAI, réservés aux personnes en situation de grande précarité, ne semble pas suffisant.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je partage les analyses du rapporteur spécial sur les programmes 112 et 162. Alors que l'ANCT va se mettre en place, que l'on a fait grand cas du plan « Action cœur de ville », des contrats de ruralité et de l'aménagement du territoire, les choses avancent lentement. Aucun crédit nouveau n'a été débloqué pour les contrats de ruralité, même dans leur nouvelle version sous l'égide de l'ANCT. C'est pourquoi je pense que la commission de l'aménagement du

territoire émettra, lors de sa réunion le 29 novembre, le même vote que la commission des finances sur les crédits de la mission.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – La commission des affaires économiques devrait se prononcer aussi dans le même sens que la commission des finances. En dépit d'un effort de sincérité budgétaire au programme 177 sur l'hébergement d'urgence, ses crédits semblent insuffisants pour mettre en œuvre le plan « Logement d'abord ». Sa réussite réclame aussi davantage d'accompagnement social et nous n'avons à cet égard aucune certitude.

Au programme 109, le Gouvernement ne respecte pas ses engagements en matière de RLS et ponctionne les bailleurs sociaux au-delà de la trajectoire financière définie l'an dernier. Enfin, si l'on peut se féliciter de la hausse des recettes tirées des ventes de quotas carbone au programme 135, on ne peut que regretter le choix du Gouvernement de plafonner le budget de l'ANAH plutôt que d'utiliser ces recettes supplémentaires pour accélérer la rénovation des logements.

**M. Roger Karoutchi.** – L'hébergement des migrants change de programme budgétaire mais dans les faits la situation n'a pas changé. À Paris ou en Île-de-France les dispositifs d'accueil sont saturés. La maire de Paris évoque la construction d'un nouveau centre d'accueil. Les campements se reconstituent. Nous n'avons pas trouvé de solution. La déconcentration et la répartition ne fonctionnent pas non plus. Le système francilien est complètement saturé. En raison de la hausse des prix de l'immobilier, il est devenu impossible pour les ménages de quitter le parc social pour rejoindre le parc privé. Le parc social est engorgé. Comme le secteur de la construction est en difficulté, la situation est totalement bloquée. Le Gouvernement envisage-t-il des mesures particulières pour les zones surtendues ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Ma question porte sur le logement. L'an dernier le Gouvernement avait évoqué une possible refonte du zonage. Le rapport évoqué est-il paru ? Dispose-t-on d'un état des lieux ? Quels sont également les chiffres des mises en chantier ou des permis de construire ? Paradoxalement, alors que l'on multiplie les lois en faveur du logement social, on ne cesse de complexifier les mécanismes et au final on construit moins de logements sociaux !

**M. Marc Laménie.** – Les crédits en faveur de la politique de la ville sont limités. Que serait-il possible de faire en ce domaine ? Quels sont aussi les crédits du FNADT ? Par qui sont-ils gérés ?

**M. Patrice Joly.** – Le budget du logement s'inscrit dans la continuité de la politique annoncée l'an dernier, avec comme conséquence un nombre de permis de construire en baisse et une production de logements qui s'effondre. Le logement social a aussi été affecté avec la baisse des APL et la réduction du loyer de solidarité, la suppression du PTZ dans les zones

---

rurales, le désengagement de l'État vis-à-vis de l'aide à la pierre. Tout cela intervient pourtant au moment où la Commission européenne constate la crise du logement et invite les États membres à relancer l'investissement public en la matière. La France va donc à contre-courant des orientations européennes. En dépit de la hausse des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence, la politique menée n'est pas à la hauteur des enjeux sociaux et environnementaux. Tout n'est pas toutefois aussi négatif et je relève ainsi les crédits affectés à la rénovation urbaine.

Les politiques contractuelles, pour être efficaces, ont besoin de continuité, de constance de la part de l'État et de crédits suffisants. On est loin du compte, au moment pourtant où le mouvement des « gilets jaunes » illustre la nécessité de porter une attention particulière aux zones non métropolitaines, là où la mobilisation a été la plus grande, preuve d'une grande fracture sociale et territoriale.

Je déplore aussi la sous-budgétisation des CPER. Dans la Nièvre, on attend encore l'achèvement d'une autoroute qui a été lancée il y a trente ans ! Il manque une vingtaine de millions d'euros pour construire les derniers kilomètres, cofinancés par les collectivités territoriales alors que l'on a spécialisé les collectivités territoriales. Cela n'est pas la meilleure manière de rentabiliser un investissement déjà engagé ! La revoyure à mi-parcours des CPER est sans cesse reportée. N'est-ce pas là une manière de gérer les insuffisances de crédits car il est évident que si l'on ne peut pas les redéployer, à la fin ils ne sont pas consommés !

Les contrats de ruralité n'étaient sans doute pas parfaits mais au moins témoignaient-ils de la volonté de l'État de s'engager sur la durée pour être efficace. Or ces contrats se terminent et seront remplacés par des contrats de cohésion territoriale, dont nul ne sait comment ils seront construits. L'ANCT doit être le levier de l'État pour accompagner les territoires. Mais ceux-ci ont besoin d'une ingénierie propre, et l'ingénierie de l'État doit être une ingénierie de facilitation entre les différents intervenants.

Le programme « Action cœur de ville » était intéressant comme en témoigne le nombre de collectivités visées et les sommes engagées. Toutefois, il faut rappeler que le développement local doit relever d'une approche territoriale systémique, associant tous les territoires au-delà des cœurs des villes. Il importe de sortir du clivage opposant centre et périphérie pour penser les territoires de manière globale dans l'ensemble des réseaux qu'ils constituent. « Action cœur de ville » vise les villes de plus de 10 000 habitants, mais que fait-on des villes de moins de 10 000 habitants qui sont aussi en grande souffrance ?

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – J'ai salué la clarification budgétaire sur les centres destinés aux migrants. Depuis des années je déplorais la confusion qui ne nous permettait pas de connaître les coûts. Pour autant, en effet, la situation ne s'est pas améliorée sur le terrain : le

nombre de migrants continue d'augmenter et les difficultés s'accroissent pour y faire face. Le recours aux nuitées hôtelières comme la réquisition de gymnases ne sont que des expédients. En Seine-Saint-Denis, le préfet nous dit que c'était la dernière fois qu'il réquisitionnait les gymnases. J'en doute...

Vous avez également évoqué l'augmentation des prix de l'immobilier qui, en Ile-de-France et dans les zones tendues, bloque les parcours résidentiels. Je partage votre analyse. Le retour des investisseurs institutionnels, qui s'étaient autrefois désengagés en vendant leurs parcs, représente, à cet égard, un indéniable espoir. Néanmoins, ils sont exonérés, comme les bailleurs sociaux, de taxe foncière lorsqu'ils œuvrent dans le domaine du logement intermédiaire. *De facto*, les collectivités assument le coût de cette exemption, ce qui n'est pas sans poser quelque difficulté : alors que la taxe d'habitation est amenée à disparaître, le foncier demeure la seule recette fiscale à la main des maires, qui peuvent être incités à ne pas développer les logements intermédiaires. Je déposerai un amendement pour lever ce blocage ; j'espère que le Gouvernement s'y montrera sensible.

De longue date, le zonage doit effectivement, Antoine Lefèvre, faire l'objet d'une révision. Hélas, cette réforme s'apparente à un serpent de mer. Les chiffres dont nous disposons font état d'un marché déprimé pour les différents territoires. Dans les zones A et A *bis*, correspondant à Paris, sa proche banlieue, la zone frontalière avec la Suisse et la Côte d'Azur, les mises en vente affichent une diminution de 8,7 % et les réservations de logements un recul de 3,2 %. Ces chiffres s'établissent respectivement à - 15,8 % et à - 19,5 % pour la zone B1, soit les agglomérations de plus de 250 000 habitants. Les agglomérations de plus de 50 000 habitants, appartenant à la zone B2, enregistrent une diminution de 21 % des mises en vente mais, fait étonnant, une croissance de 8,2 % de la demande. La zone C, enfin, voit les mises en vente de logements reculer de 26,9 % et les réservations de 14 %. Il est temps que le Gouvernement, dans le déni jusqu'à présent, prenne conscience de la situation ! Les chiffres n'apparaissent guère plus favorables s'agissant du logement social : probablement moins de 100 000 logements feront l'objet d'un financement à la fin de l'année 2018.

En matière de politique de la ville, nous pouvons saluer, Marc Laménie, le déblocage du dossier de l'ANRU, qui faisait l'objet de nombreuses critiques des citoyens et des élus, même si des interrogations demeurent. Si les bailleurs et les collectivités territoriales ne peuvent assurer un financement suffisant, l'ANRU pourra aider au lancement d'un projet.

Enfin, Patrice Joly, les études comparatives européennes sont intéressantes en ce qu'elles montrent que le modèle atypique français du logement social, dont la réforme, indispensable au regard des critiques, me semble néanmoins trop brutale, intéresse désormais l'Allemagne et la Grande-Bretagne.



**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Marc Laménie, les contrats de ruralité, conclus en 2017 pour quatre ans, font l’objet d’un financement séparé du FNADT, d’abord par des crédits prévus pour un an par une action dédiée au sein du programme 112 puis par une intégration, en 2018, à la DSIL. De fait, seuls 33,4 millions d’euros de crédits de paiement sont inscrits sur le programme 112 en 2019, afin d’honorer les engagements pris en 2017. Le FNADT comprend deux sections, qui bénéficient chacune d’une augmentation de crédits : la partie contractualisée relative aux CPER et la section générale, gérée par le Premier ministre et destinée au financement des maisons de service et des opérations ponctuelles.

Je partage votre analyse, Patrice Joly : la politique d’aménagement du territoire mérite davantage de stabilité et de visibilité. Les attentes sont donc nombreuses à l’endroit de l’ANCT et des nouveaux contrats conclus dans ce cadre, notamment s’agissant des moyens déployés. Les crédits destinés aux CPER demeurent, hélas, sous-consommés. Les contrats de ruralité offraient l’immense avantage de permettre la prise en charge, à hauteur de 10 % des financements, des coûts d’ingénierie. Les nouveaux contrats devront également le permettre, afin que les zones rurales disposent d’une ingénierie interne.

### *Article 39*

#### *État B*

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Mon amendement n°1 augmente de 5 millions d’euros les autorisations d’engagement au profit de la prime d’aménagement du territoire, afin de stabiliser les moyens, déjà insuffisants, engagés en faveur du soutien à l’investissement des entreprises à hauteur de 15 millions d’euros. À cet effet, je vous propose de réduire de 2,5 millions d’euros les crédits de l’action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l’habitat », systématiquement sous-consommés, et du même montant l’enveloppe de l’action 04 « Programme exceptionnel d’investissement en faveur de la Corse » du programme 162 « Interventions territoriales de l’État », qui souffre du même mal.

*L’amendement n° 1 est adopté.*

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Mon amendement n° 2, amendement d’appel puisque nous vous proposons de rejeter les crédits de la mission, augmente de 50 millions d’euros les crédits du programme 109 « Aide à l’accès au logement » pour rétablir les aides au logement « accession » supprimées par la loi de finances pour 2018, alors qu’elles constituaient un soutien efficace pour les ménages modestes souhaitant devenir propriétaires. Dans cette perspective, je vous propose de diminuer de 50 millions d’euros les crédits de l’ANAH, que je proposerai de relever de

---

130 millions d'euros par cet autre amendement que je déposerai sur l'article 29.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**À l'issue de ce débat, après l'examen des amendements qu'elle a adoptés, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».**

#### EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

##### *Article 74*

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – *Cet article prévoit que la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) augmentera sa contribution au NPNRU.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 sans modification.*

##### *Article 74 bis*

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – *Cet article étend la réduction d'impôt dite Pinel pour des investissements dans des logements locatifs intermédiaires réhabilités dans des communes dont les besoins de réhabilitation du centre-ville sont particulièrement marqués. Je suis favorable à cette extension, mais vous propose d'apporter deux modifications au dispositif. Outre mon amendement n° 3, rédactionnel, mon amendement n° 4 ouvre le dispositif « Pinel » pour les logements neufs, à titre expérimental, à certaines villes situées en zone B2. Si n'y sont pas, en principe, constatés des déséquilibres notoires, l'inadaptation d'un zonage datant de 2014 aux réalités locales peut conduire à évincer du dispositif Pinel des agglomérations qui en auraient besoin.*

*Les amendements nos 3 et 4 sont adoptés.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 bis ainsi modifié.*

##### *Article 74 ter*

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – *Cet article rétablit, provisoirement et sous conditions, l'accès à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale dans certains territoires ultramarins.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 ter sans modification.*

##### *Article 74 quater*

---

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Cet article étend à Mayotte l'accès à l'allocation de logement temporaire.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 quater sans modification.*

#### **Article 74 quinquies**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Cet article demande la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la réduction du loyer de solidarité (RLS). Nous ne sommes habituellement pas de fervents défenseurs des demandes de rapport, mais celui-ci nous permettra d'être convenablement informés lorsqu'il conviendra, dans un an, de déclencher ou non la seconde phase du dispositif.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 quinquies sans modification.*

#### **Article 74 sexies**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) par la seule mission « Cohésion des territoires ». Je ne saisis pas l'intérêt d'un tel rapport. Mon amendement n° 5 supprime en conséquence l'article.

*L'amendement n° 5 est adopté et la commission décide de proposer au Sénat la suppression de l'article 74 sexies.*

\*

\*            \*

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision, après l'examen des amendements qu'elle a adoptés, de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Elle a confirmé sa décision d'adopter sans modification les articles 74, 74 *ter*, 74 *quater* et 74 *quinquies*, d'adopter l'article 74 *bis* tel que modifié par ses amendements et de supprimer l'article 74 *sexies*.



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- M. Jean-Philippe VINQUANT, directeur général ;
- Mme Corinne VAILLANT, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ;
- M. Jean-Christophe MARCHAL, adjoint à la cheffe de bureau « Urgence sociale et hébergement » ;
- Mme Marie NONORGUE, cheffe de bureau « Budgets et performance ».

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

- M. François ADAM, directeur ;
- M. Olivier MORZELLE, sous-directeur des politiques de l'habitat ;
- M. Arnaud MATHIEU, adjoint à la sous-direction du financement et économie du logement et de l'aménagement.

### **Caisse des dépôts et consignations**

- Mme Marianne LAURENT, directrice des prêts et de l'habitat ;
- M. François-Louis RICARD, directeur financier du fonds d'épargne ;
- M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles.

### **Fondation Abbé Pierre**

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études.

### **Action logement**

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

**Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)**

- M. Nicolas GRIVEL, directeur général.

**Agence nationale de l'habitat (Anah)**

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

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

- M. Alexis ROUQUE, délégué général ;
- Mme Anne PEYRICOT, directrice de cabinet et des relations institutionnelles.

**Fédération française de bâtiment (FFB)**

- M. Jacques CHANUT, président ;
- M. Bernard COLOOS, délégué général adjoint.

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

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

**Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**

- M. Isabelle SANCERNI, présidente ;
- M. Vincent MAZAURIC, directeur général ;
- M. Frédéric MARINACCE, directeur des prestations familiales et sociales ;
- M. Cyrille BROILLARD, adjoint au directeur des prestations familiales et sociales ;
- Mme Patricia CHANTIN, responsable des relations parlementaires.