



N° 1302

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 8**

**COHÉSION DES TERRITOIRES :**  
**LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE**

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR .....</b>	<b>7</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE – ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>12</b>
<b>I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : STABILITÉ DES CRÉDITS POUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET L'INSERTION.....</b>	<b>13</b>
A. UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS AUGMENTENT DE 1,3 %, CENTRÉ SUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE.....	13
B. UN TRANSFERT DES CRÉDITS VERS LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> QUI APPELLE À LA VIGILANCE .....	16
C. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT D'ABORD : UN CHANGEMENT DE MODÈLE BIENVENU, DES OBJECTIFS AFFICHÉS AMBITIEUX, MAIS DES MOYENS ENCORE INADAPTÉS ET UN APPRENTISSAGE DES ACTEURS INSUFFISANT .....	17
1. Un changement systémique d'approche de l'insertion dans le logement.....	17
a. Le constat de l'échec d'une politique quantitative des places d'hébergement d'urgence.....	18
b. L'élargissement d'une expérimentation réussie .....	18
2. Des moyens inadaptés et un apprentissage par les acteurs insuffisant .....	20
a. La faiblesse des crédits consacrés à l'accompagnement social des personnes sans-abri, notamment celles présentant des troubles psychiques .....	20
b. Le suivi de la mise en œuvre du plan interroge.....	21
c. Le plan ne cible pas suffisamment les familles .....	21
d. La convergence tarifaire des CHRS en parallèle de la mise en œuvre du plan Logement d'abord pose question.....	21

<b>II. LE PROGRAMME 109 AIDES À L'ACCÈS AU LOGEMENT : LA MISE EN PLACE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE.....</b>	<b>23</b>
A. LE PROGRAMME AIDES À L'ACCÈS AU LOGEMENT PORTE LA MAJEURE PARTIE DES ÉCONOMIES DE LA MISSION, LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTEMPORANÉITÉ DE L'APL.....	24
1. La diminution des crédits s'explique en premier lieu par l'impact des mesures votées en LFI 2018.....	26
2. Cette diminution s'explique en deuxième lieu par les mesures nouvelles incluses dans le PLF 2019.....	26
B. LES POINTS DE VIGILANCE SUR UNE RÉFORME JUSTE MAIS PORTEUSE DE RISQUES.....	27
<b>III. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT VOIT SES CRÉDITS DIMINUER ET SES DÉPENSES FISCALES PROROGÉES.....</b>	<b>28</b>
A. L'EXTINCTION DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FNAP PARACHÈVE SON DÉSENGAGEMENT DU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE.....	30
1. La baisse des crédits est compensée par les autres ressources du FNAP et n'entrave donc pas sa capacité à agir.....	30
2. Ce désengagement s'inscrit dans la volonté d'aller vers un secteur autonome.....	32
B. LES AIDES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : BEAUCOUP DE DISPOSITIFS ET PEU DE SUIVI.....	33
1. Un opérateur identifié et efficace : l'Agence nationale de l'habitat.....	33
2. L'existence d'une nuée de dépenses fiscales en faveur de la transition énergétique.....	34
a. Le CITE.....	34
b. L'éco prêt à taux zéro.....	34
c. Le taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux d'entretien-amélioration des logements.....	35
3. Le rapporteur invite à doter l'ensemble de ces dispositifs d'un pilote unique.....	35
C. UN PROGRAMME QUI PORTE PLUS DE 50 DÉPENSES FISCALES, CE QUI POSE LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ET DE SON IMPULSION.....	36
1. La part des dépenses fiscales sur le programme 135 est très importante.....	36
2. Cela pose question au regard de l'importance de la politique menée et du suivi de ces dépenses fiscales.....	37

<b>DEUXIÈME PARTIE – LA RÉFORME DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX, NÉCESSAIRE, COMPORTE DES RISQUES ET PEUT FRAGILISER L'ENSEMBLE DU SECTEUR DU LOGEMENT</b> .....	39
<b>I. LE SECTEUR DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX DOIT SE RÉFORMER</b> .....	40
<b>A. LES INCITATIONS À LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX</b> .....	40
1. La deuxième année de mise en œuvre de la RLS et compensations.....	40
a. Bilan de la RLS 2018.....	40
b. La montée en charge prévue de la RLS suscite des inquiétudes .....	43
2. Les possibilités prévues par la loi ELAN .....	43
a. Le regroupement d'organismes HLM.....	43
b. La vente de logements sociaux.....	43
<b>B. CERTAINS ORGANISMES ONT ENTAMÉ LES DÉMARCHES VERS CETTE RESTRUCTURATION</b> .....	44
<b>II. CETTE RESTRUCTURATION DU MODÈLE FRANÇAIS DU LOGEMENT SOCIAL DOIT ÊTRE CONDUITE AVEC PRÉCAUTION ET EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPEEN</b> .....	45
<b>A. LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR SOCIAL DOIT RESPECTER LE DROIT DE L'UNION</b> .....	45
1. Le SIEG et les avantages de service public des organismes HLM.....	45
2. Le contrôle du risque de surcompensation doit être effectué par l'État membre ...	47
<b>B. LES MODALITÉS DE CETTE RESTRUCTURATION IMPACTENT L'ENSEMBLE DU SECTEUR DU LOGEMENT</b> .....	48
1. Le logement social ne doit pas être fragilisé au-delà de ses capacités.....	49
2. Les difficultés du secteur du logement social se répercutent sur le secteur du logement.....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	51
<i>Article 39 et état B</i> .....	60
<i>Article additionnel après l'article 74 : Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'impact du dispositif de la réduction de loyer de solidarité</i> .....	75
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	77

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 77 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.



## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR

Les trois programmes de la mission Cohésion des territoires analysés dans ce rapport sont les suivants : *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* ; *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* ; *Aides à l'accès au logement*. Ce sont les supports de la politique du logement en France, dans différents champs, avec un fil conducteur : faciliter l'accès des citoyens et des résidents au logement.

Ce budget voit la concrétisation d'une réforme longtemps attendue : la contemporanéisation du calcul des APL. Dès l'année prochaine, l'aide sera recalculée tous les trimestres et le calcul sera effectué sur la base des douze derniers mois, grâce à une base de données alimentée par le prélèvement à la source. Cette réforme est une mesure de justice, qui permettra une attribution des aides au plus près des ressources des bénéficiaires.

Il est également le budget qui concrétise la deuxième année de mise en œuvre du plan Logement d'abord. Ce plan est un changement véritablement systémique qui vise, d'une part, à accélérer la sortie des personnes des structures d'hébergement d'urgence, et d'autre part, lorsque c'est possible, à favoriser l'accès direct à un logement. Pour réaliser ce changement, les crédits alloués aux divers dispositifs de logement adapté ont été augmentés de 3,7 % pour atteindre 325,4 millions d'euros.

Enfin, ce projet de loi de finances marque également l'aboutissement du désengagement de l'État du financement des aides à la pierre. Le Fonds national d'aides à la pierre est désormais majoritairement financé par la cotisation des bailleurs sociaux, qui devrait être de 375 millions d'euros en 2019. L'objectif est d'inciter le secteur du logement social à s'autonomiser, en finançant ses nouveaux projets par la vente d'une partie de ses logements.

Le rapporteur déplore néanmoins le peu de données sur les dépenses fiscales portées par le programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, alors même qu'elles sont chiffrées à plus de 11 milliards d'euros. Il s'interroge également sur la fréquence de l'évaluation des différents dispositifs fiscaux et appelle à plus de transparence sur ces questions.

Il alerte également sur la capacité du secteur du logement social à absorber les changements alors même qu'il est en pleine restructuration. Il est essentiel de rester vigilant sur la solidité de ce secteur, qui constitue aujourd'hui 17 % du parc d'habitations principales en France.

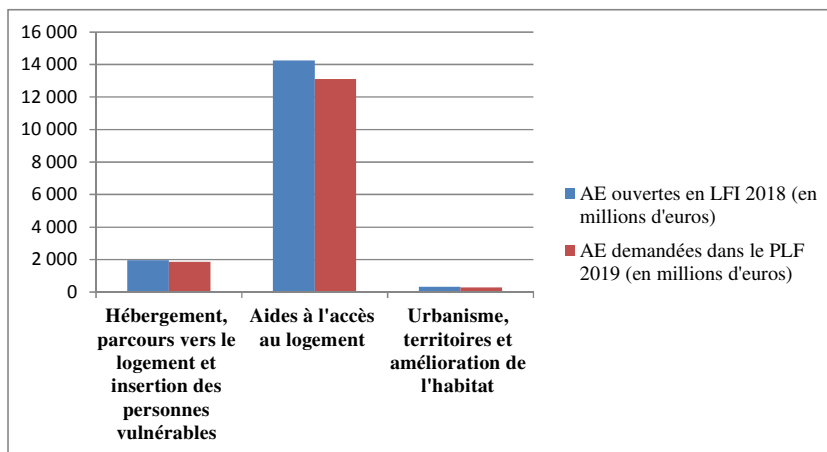




## DONNÉES CLÉS

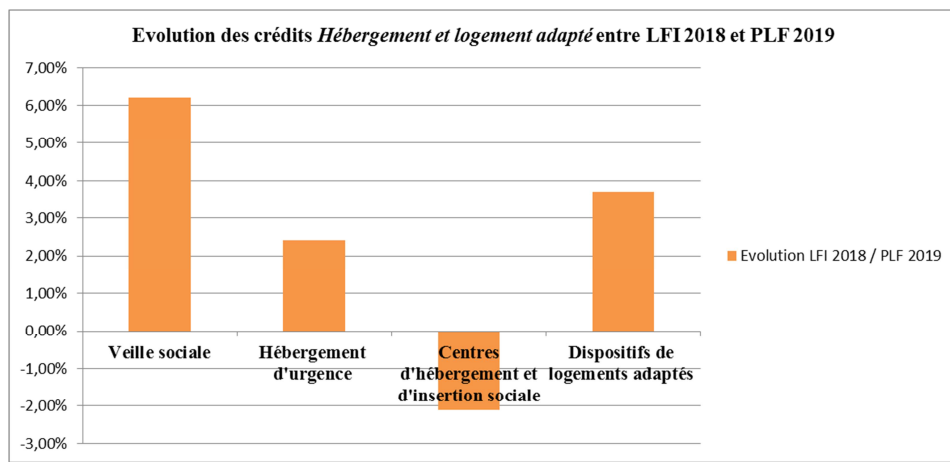
### SUR L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *COHÉSION DES TERRITOIRES*

Le programme *Aides à l'accès au logement* porte la majorité des économies



### SUR LE PROGRAMME *HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES*

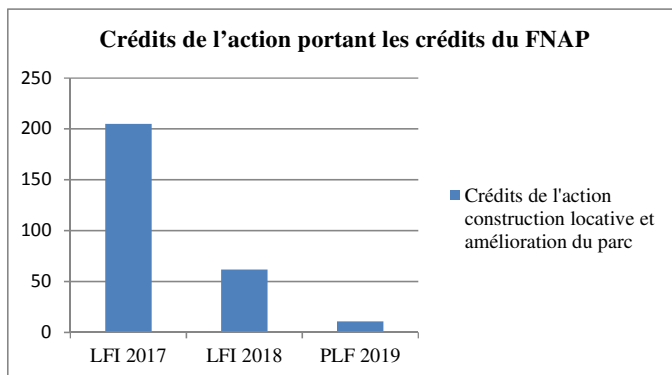
La mise en œuvre de Logement d'abord se traduit par un rééquilibrage des crédits  
vers la veille sociale et les logements adaptés



## **SUR LE PROGRAMME URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

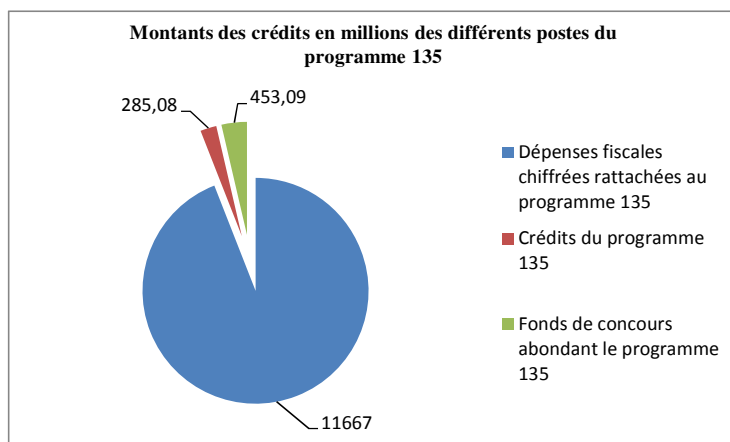
### Le désengagement total de l'État du financement du FNAP

#### **ÉVOLUTION DES CRÉDITS ACCORDÉS À L'ACTION N° 1, CONSTRUCTION LOCATIVE ET AMÉLIORATION DU PARC, QUI PORTE LES SUBVENTIONS AU FNAP**



### L'accession à la propriété : une politique publique menée essentiellement par le prisme des aides fiscales

#### **RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT**



Source : projet annuel de performances PLF 2019.

## INTRODUCTION

La politique du logement est une politique publique transversale, qui mêle à la fois la question d'accèsion à la propriété et celle de la prise en charge des publics les plus vulnérables.

Les outils de cette politique sont multiples : aides fiscales, subventions à l'investissement, aides à la personne. Les acteurs sont également très nombreux : ce sont les promoteurs, les bâtisseurs, les organismes de logements sociaux mais aussi l'État, les collectivités territoriales, les propriétaires bailleurs.

Notre politique du logement accorde une importance forte au logement social. Cela s'explique par des raisons historiques : les premières mesures visant à créer un marché de logements à des loyers faibles remontent à la loi Siegfried du 30 novembre 1894, qui créa la notion d'habitation bon marché. Cette historicité explique la proportion élevée de logements sociaux dans le parc total d'habitations principales.

Les défis dans le secteur du logement sont nombreux : la rénovation énergétique des « passoires », la lutte contre l'habitat insalubre, l'accèsion sociale à la propriété, l'insertion dans le logement des personnes sans-abri.

Les crédits de la mission *Cohésion des territoires* doivent appréhender les multiples facettes de cette politique publique, en ne laissant aucun territoire et aucune population sans solution. Ce budget pour 2019, bien qu'en diminution, présente un projet lisible, efficace et cohérent pour le secteur du logement en France. Il convient cependant de rester vigilant, car beaucoup d'étapes restent à franchir pour atteindre nos objectifs.

Ce rapport spécial présente l'analyse des crédits budgétaires, puis, dans un second temps, expose la réforme en cours du secteur du logement social.

## PREMIÈRE PARTIE – ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La mission *Cohésion des territoires* regroupe trois programmes portant les crédits consacrés au logement, à la construction, à l'hébergement d'urgence et pour partie à l'aménagement du territoire : *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (programme 177) ; *Aides à l'accès au logement* (programme 109) et *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (programme 135).

Ces trois programmes sont dotés pour 2019 de 15,25 milliards d'euros en AE et 15,26 milliards en CP, contre 16,53 milliards en AE et CP pour 2018, soit une baisse de 7,7 % à périmètre constant.

L'année passée, les crédits de ces trois programmes avaient déjà diminué de 10 %. Cette baisse continue s'explique par la modernisation de la politique du logement pour une efficacité plus grande des crédits alloués.

La diminution des crédits n'impacte pas les trois programmes de la même manière : le programme 109, *Aides à l'accès au logement*, voit ses crédits diminuer de 8,7 % (à périmètre constant), le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* voit ses crédits diminuer de 10,4 %, tandis que les crédits du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* sont relativement stables, avec une augmentation de 1,3 % (à périmètre constant).

La loi de finances pour 2018 a organisé le transfert des emplois auparavant portés par le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable* vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Les emplois contribuant aux politiques conduites par le ministère de la cohésion des territoires sont ainsi regroupés à l'action 15 du programme 217 tandis que les fonctions supports sont regroupées à l'action 7 du programme 217.

Ces crédits ne relèvent donc plus de la compétence du rapporteur spécial. Néanmoins, il note que le ministère de la cohésion des territoires s'est vu attribuer un schéma d'emplois de – 209 ETP en projet de loi de finances 2019 (hors fonctions support), alors que le plafond d'emplois avait déjà été réduit de 170 ETP en loi de finances pour 2018. Cette baisse d'ETP interpelle le rapporteur spécial, alors même que le ministère de la cohésion des territoires met en œuvre des politiques ambitieuses et majeures pour la transformation des territoires.

## I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : STABILITÉ DES CRÉDITS POUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET L'INSERTION

Ce programme est géré par la direction générale de la cohésion sociale. Il vise à remplir deux objectifs principaux : rendre possible l'accès au logement des personnes vulnérables et garantir l'hébergement d'urgence des personnes sans domicile. Il est le support principal du plan Logement d'abord, qui ambitionne un changement systémique du parcours vers le logement.

### A. UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS AUGMENTENT DE 1,3 %, CENTRÉ SUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* regroupe trois actions :

- action n° 11 : prévention de l'exclusion ;
- action n° 12 : hébergement et logement adapté ;
- action n° 14 : conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale.

La diminution des crédits du programme s'explique par un transfert de crédits vers le programme 303, *Immigration et asile*. Hors cette mesure de périmètre, les crédits augmentent de 35 millions d'euros.

#### AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 177

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2018	PLF 2019	LFI 2018	PLF 2019
<i>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i>	1 953,7	1 860,1	1 953,7	1 878,1
Action n° 11 : Prévention de l'exclusion	50,4	49,3	50,4	49,3
Action n° 12 : Hébergement et logement adapté	1 894,2	1 801,7	1 894,2	1 819,7
Action n° 14 : Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	9,1	9,1	9,1	9,1

Source : projet annuel de performances PLF 2019.

**L'action n° 11, Prévention de l'exclusion, ne porte que 2,7 % des crédits du programme, à hauteur de 49 millions d'euros.** Il s'agit de financer une compétence résiduelle de l'État en matière sociale : l'intervention en direction des personnes âgées et des personnes handicapées sans domicile. Cette action porte également les crédits de l'allocation temporaire de logement 2 (ALT 2), qui finance le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage.

**L'action n° 14, *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale*, porte 0,5 % des crédits du programme, à hauteur de 9 millions d'euros.** Elle finance les actions d'ingénierie dans le secteur accueil, hébergement, insertion (AHI) et comporte également les subventions aux associations têtes de réseaux.

**L'action n° 12, *Hébergement et logement adapté*, concentre 97,3 % des crédits du programme, avec 1,9 milliard d'euros,** et retrace les crédits liés au parc d'hébergement d'urgence et du logement adapté.

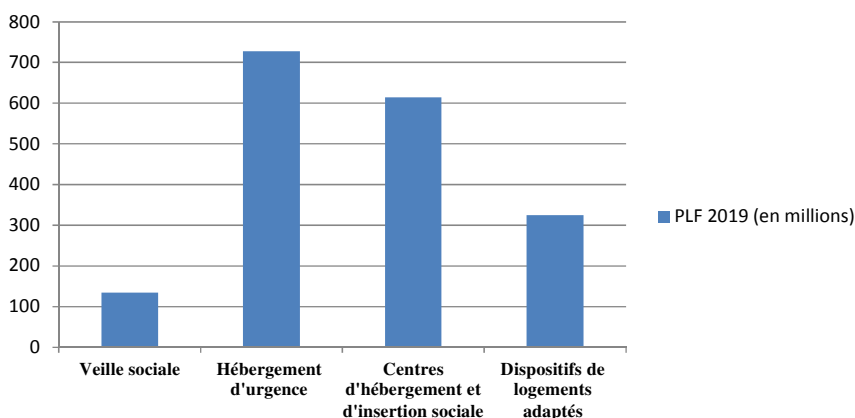
– **134,3 millions d'euros** sont budgétés dans le PLF 2019 pour la veille sociale, en hausse de 6,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

– **728 millions** sont budgétés dans le PLF 2019 pour l'hébergement d'urgence : les crédits sont en hausse de 2,4 % par rapport à la LFI 2018 (à périmètre constant). Cela comprend la pérennisation des 5 000 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2017-2018.

– **613,8 millions** sont budgétés dans le PLF 2019 pour les CHRS : les crédits sont en baisse de 2,1 % par rapport à la LFI 2018, ce qui s'explique par la mise en place de la convergence tarifaire des tarifs à la place.

– **325,4 millions d'euros** sont budgétés dans le PLF 2019 pour les dispositifs de logement adapté : les crédits sont en hausse de 3,7 % par rapport à la LFI 2018. Parmi ces crédits, 73,5 millions sont prévus pour le financement de l'aide au logement temporaire 1 (ALT1). Elle est versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes n'ayant pas accès aux aides au logement de droit commun et a vocation à couvrir les loyers. L'aide est forfaitaire et dépend de la zone d'implantation et des caractéristiques du logement. Au 31 décembre 2016, **45 216 places ont été financées par l'ALT.**

**Répartition des crédits de l'action *Hébergement et logement adapté***



### **Panorama des structures d'hébergement**

Les centres d'hébergement d'urgence (CHU) constituent une solution immédiate et de courte durée aux personnes en situation de grande précarité dont la demande est urgente. Les centres proposent des prestations de première nécessité. L'accueil par ces centres est dit inconditionnel : les publics accueillis ne peuvent être sélectionnés selon leur niveau de ressources ou selon la régularité de leur séjour.

Au 31 décembre 2017, le parc comptait **38 853 places** (hors CHRS).

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) permettent l'hébergement des personnes présentant des difficultés d'ordre économique et sociale. Ces personnes bénéficient également d'une prise en charge sociale afin de les aider à retrouver leur autonomie.

Au 31 décembre 2017, le parc comptait **44 697 places** en CHRS.

Les places d'hébergement de stabilisation et d'insertion visent les personnes éloignées de la société depuis longtemps, qui ont besoin d'un accompagnement social avant d'être orientées vers d'autres structures.

Au 31 décembre 2017, le parc comptait **7 087 places** hors CHRS.

### **Les dispositifs de logement adapté**

Les dispositifs de logement adapté constituent une solution alternative à l'hébergement pour des personnes n'ayant pas l'autonomie nécessaire pour entrer dans un logement ordinaire.

Les maisons-relais et pensions de famille sont une forme de logement autonome, avec un hôte présent quotidiennement. Elles permettent aux personnes accueillies de se réadapter progressivement à la vie sociale.

Au 31 décembre 2017, le parc comptait **16 521 places** en pensions de famille.

L'intermédiation locative est un dispositif qui permet à une association de louer un bien du parc privé pour le sous-louer, à un tarif social, à des ménages au niveau de ressources faible. Le tarif couvre le différentiel entre le tarif marchand et le tarif social, les dépenses de fonctionnement de l'association et celles de l'accompagnement social des personnes accueillies.

Au 31 décembre 2017, le parc comptait **34 358 places** en intermédiation locative.

Les résidences sociales accueillent les personnes éprouvant des difficultés à trouver un logement décent et indépendant. Elles comportent à la fois des locaux privatifs et des espaces communs, ainsi qu'un certain nombre de services.

Au 31 décembre 2017, le parc comptait **1 403 résidences sociales**, offrant plus de **123 993 places**.

Cette action était caractérisée par une sous-budgétisation jusqu'à l'année dernière. Un réel effort a été fait en LFI 2018 pour améliorer la sincérité budgétaire : les crédits avaient alors été augmentés de 13,5 % par rapport à l'année précédente.

Il convient d'être vigilant sur l'exécution de la fin d'année 2018. Il ressort des différentes auditions menées par le rapporteur que le pilotage budgétaire de la politique d'hébergement n'est pas optimal : la forte sollicitation des dispositifs au début de l'hiver entraîne souvent l'ouverture en urgence de places temporaires, ce qui, par ricochet, nécessite une augmentation de crédits. Cela empêche les associations de terrain d'anticiper la gestion de leur parc et conduit à une mise en tension de l'ensemble du parc au moment critique.

Un enjeu majeur pour réguler les parcours est également la répartition des demandeurs dans les différentes structures. C'est le SIAO (service intégré d'accueil et d'orientation) qui est chargé d'orienter les personnes vers le dispositif adapté à leur situation. Pour cela, il doit disposer d'une vision exhaustive des places d'hébergement et de logement disponibles. La répartition des SIAO sur le territoire reproduit peu ou prou le nombre de départements : seuls quelques départements n'ont pas, à ce jour, terminé l'unification de leurs SIAO.

La mise en place d'un système d'information commun (SI SIAO) est en phase d'achèvement : la centralisation des données devrait permettre à la fois une harmonisation des pratiques, une plus grande équité dans le traitement des demandes et une meilleure lisibilité de l'offre. **Le rapporteur salue cette harmonisation, qui permettra d'avoir des informations fines sur l'ensemble du territoire, et de fluidifier les prises en charges.**

## **B. UN TRANSFERT DES CRÉDITS VERS LE PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE QUI APPELLE À LA VIGILANCE**

La loi de finances initiale pour 2018 a organisé le transfert des crédits budgétaires finançant les centres d'accueil et d'orientation vers le programme 303, *Immigration et asile*. Ces centres sont destinés à l'accueil de migrants en situation de grande précarité.

Poursuivant ce mouvement de cohérence de la spécialité budgétaire, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit de transférer les crédits dédiés au financement des centres d'hébergement d'urgence pour les migrants (CHUM) en Île-de-France vers le programme 303. **Ce sont donc 118,7 millions d'euros qui sont retirés du programme 177.**

Ce transfert signifie que le financement des CHUM est désormais dans un programme rattaché au ministère de l'intérieur.

**Le rapporteur appelle à la plus grande vigilance sur ce point.** Ce n'est pas une simple question de périmètre : la gestion par le ministère de l'intérieur de ces crédits présente le risque d'une dégradation de la prise en charge des migrants dans les CHUM.



En effet, il est estimé par une association de terrain qu'entre 30 et 40 % des personnes présentes dans les CHUM seraient des « *dublinés* » déboutés. Or, plusieurs responsables d'associations rencontrés par le rapporteur spécial ont rapporté le refus du ministère de l'intérieur de les prendre en charge.

Si elle est avérée, cette carence du ministère de l'intérieur entraînerait une prise en charge de ces populations, *in fine*, par des structures d'hébergement d'urgence classiques, dont le financement est assuré par le programme 177. C'est non seulement un manque de sincérité budgétaire mais surtout une mise en tension de dispositifs déjà largement mis à l'épreuve. À titre d'exemple, il est estimé par les services du ministère de la cohésion des territoires que 13 214 demandeurs d'asile seraient hébergés dans des structures financées par le programme 177.

### **C. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT D'ABORD : UN CHANGEMENT DE MODÈLE BIENVENU, DES OBJECTIFS AFFICHÉS AMBITIEUX, MAIS DES MOYENS ENCORE INADAPTÉS ET UN APPRENTISSAGE DES ACTEURS INSUFFISANT**

Le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme a été présenté par le président de la République le 11 septembre 2017. Il a pour objectif de diminuer significativement le nombre de personnes sans-abri d'ici à 2022.

#### **1. Un changement systémique d'approche de l'insertion dans le logement**

Cinq priorités ont été identifiées :

1 – produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;

2 – promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;

3 – mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;

4 – prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;

5 – mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord.

L'élaboration de ce plan répond au constat de l'échec d'une politique fondée sur un accroissement continu des places d'hébergement d'urgence.

### ***a. Le constat de l'échec d'une politique quantitative des places d'hébergement d'urgence***

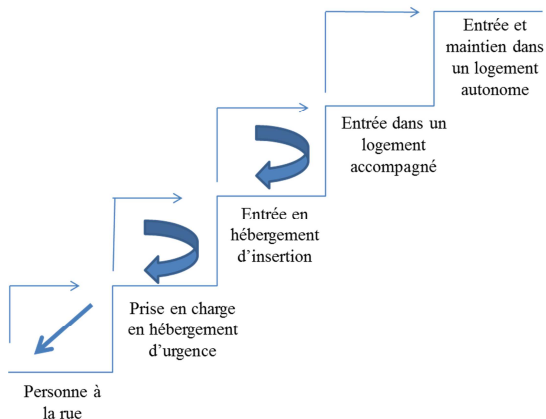
Le nombre de places est en augmentation continue : par rapport à 2012, la capacité du parc d'hébergement d'urgence et d'insertion a augmenté de 49 %. Cela a un coût pour l'État : alors qu'en 2012, la loi de finances initiale prévoyait 1 milliard d'euros pour l'action 12 *Hébergement*, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 1,8 milliard d'euros. Malgré ces ouvertures de places, les dispositifs d'hébergement d'urgence sont engorgés, ce qui a conduit à un recours croissant aux nuitées hôtelières, solution coûteuse et inadaptée aux publics concernés. Au-delà du manque de places se pose aussi la question du temps passé par certaines personnes dans des dispositifs censés être temporaires. Un auditionné a rappelé à ce propos que la durée moyenne de séjour en CHRS était de 28 mois, ce qui paraît extrêmement long.

Cette augmentation participe d'une gestion immédiate et sans anticipation des personnes sans domicile, au détriment des publics accueillis. Elle a de plus un coût important pour les finances publiques. Cet échec de la gestion de l'hébergement d'urgence et de logements adaptés a entraîné une réflexion sur un système alternatif.

### ***b. L'élargissement d'une expérimentation réussie***

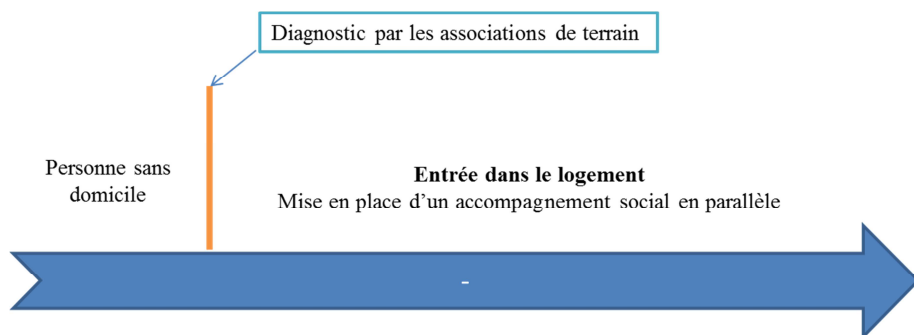
Logement d'abord s'inscrit dans la continuité de l'expérimentation « *Un chez-soi d'abord* », menée sur quatre territoires de 2011 à 2016. Elle concernait les personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques sévères. L'originalité de ce dispositif était de proposer un accès direct au logement comme préalable à l'amorçage du processus de soins. L'idée est de s'éloigner d'un parcours en « escaliers », qui ne répond pas aux problématiques des personnes concernées.

#### **PARCOURS EN ESCALIER D'UNE PERSONNE DE LA RUE VERS LE LOGEMENT AUTONOME**



En effet, comme l'illustre le schéma, la personne n'effectue généralement pas un parcours linéaire d'une marche à l'autre, ce qui retarde d'autant son entrée et son maintien dans un logement en autonomie.

Le fil conducteur d'« Un chez-soi d'abord » est justement de prioriser l'accès au logement, avec si besoin un accompagnement social au début de l'entrée dans le logement, afin d'avoir un parcours beaucoup plus linéaire.



Le plan Logement d'abord reproduit ce dispositif pour l'ensemble des personnes sans-abri. Il vise à mettre en place « un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes ». Cette réforme structurelle vise à bouleverser en profondeur l'ensemble du système et des pratiques de ses acteurs, en accélérant l'entrée des personnes sans domicile dans un logement.

Le plan est piloté par la DIHAL, direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. Le délégué interministériel, Sylvain Mathieu, est placé auprès du Premier ministre. Une trentaine de personnes, mises à disposition par de nombreux ministères, composent la DIHAL. L'équipe travaille étroitement avec le ministère de la cohésion des territoires.

Concernant l'hébergement d'urgence, le plan se décline en deux parties : d'une part, il s'agit d'accélérer les sorties de structures d'hébergement ; d'autre part, lorsque les conditions sont réunies, la mise en œuvre du plan doit se traduire par un accès direct au logement, en évitant tout passage par les structures d'hébergement d'urgence. 24 territoires ont été sélectionnés pour une mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord.

Le plan Logement d'abord a été très favorablement accueilli par les associations de terrain. Florent Guéguen, directeur de la Fédération des acteurs de la solidarité, et Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, ont réaffirmé leur soutien total à ce changement d'approche lors des auditions par le rapporteur spécial.

Le Gouvernement a pris plusieurs engagements forts : la création de 40 000 places en 5 ans en intermédiation locative dans le parc privé, de 10 000 places en pensions de famille sur 5 ans, et le financement de 40 000 logements très sociaux (PLAI) par an.

## 2. Des moyens inadaptés et un apprentissage par les acteurs insuffisant

**Le rapporteur se félicite de l'adoption d'une approche systémique, fondée sur des expérimentations réussies.** Néanmoins, il est inquiet concernant la mise en œuvre concrète de ce plan, à plusieurs niveaux.

### *a. La faiblesse des crédits consacrés à l'accompagnement social des personnes sans-abri, notamment celles présentant des troubles psychiques*

La réussite de ce plan repose en grande partie sur l'existence d'un accompagnement social continu des personnes entrant dans un logement. **Pourtant, cet accompagnement social par les acteurs de terrain apparaît peu budgété, et pas réellement à hauteur des moyens nécessaires pour accomplir cette transformation systémique.**

Bien que le gouvernement mette en avant la production d'un certain nombre de logements, il semble que cela ne résolve qu'une partie du problème. Le manque de logements n'est pas la seule raison qui explique la persistance du sans-abrisme en France. Certaines personnes ne peuvent tout simplement pas entrer dans un logement sans qu'un travail quotidien soit accompli avec elles pour réapprendre à être intégrées dans la société. Le rapporteur se fait ici l'écho des inquiétudes des associations présentes sur le terrain et chargées de mettre en œuvre cette politique.

Il est important de rappeler que l'accompagnement social ne peut être une variable d'ajustement budgétaire. Il doit bénéficier de crédits stables, pérennes, et proportionnés aux ambitions gouvernementales. **Le rapporteur, à ce titre, s'interroge sur la pertinence d'un des outils utilisés pour financer l'accompagnement social vers le logement.** Le fonds d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) finance des actions de relogement pour des ménages en difficulté, notamment les ménages bénéficiant du droit au logement opposable (DALO). Il est géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Son unique source de recettes est le produit des liquidations d'astreinte prononcées et liquidées à l'encontre de l'État par le juge administratif, dans le cadre des recours DALO.

Dépendants des décisions de justice, les versements sont irréguliers et leur montant ne peut être anticipé. Ils reposent de plus sur la condamnation de la carence de l'État. Les services du ministère de la Cohésion des territoires soulignent, dans leurs réponses au rapporteur, que cette irrégularité de l'encaissement des astreintes entraîne « une absence de visibilité et une insécurité juridique et financière qui peut dissuader les opérateurs de s'engager ». Le rapporteur propose donc de sanctuariser des crédits dans le programme 177 spécifiquement dédiés à l'accompagnement social dans le logement, dans une démarche de transparence et de lisibilité de l'action publique.

### *b. Le suivi de la mise en œuvre du plan interroge*

Le rapporteur est également circonspect quant au suivi de la mise en œuvre du Plan. Des objectifs ambitieux ont été fixés, mais les informations sont assez laconiques concernant les moyens alloués au suivi et à l'évaluation du dispositif. Or, il est prévu la réduction de 20 000 places dans le parc d'hébergement au terme des cinq années de mise en œuvre du plan. Cette réduction est liée au succès du plan Logement d'abord : cela nécessite dès lors des chiffres précis sur le nombre de personnes qui ont pu bénéficier du dispositif et sortir du parc plus rapidement.

Un certain nombre de responsables d'associations ont fait part de leurs inquiétudes ; le rapporteur insiste, lui, pour que cette réduction intervienne seulement dans un deuxième temps. La mise en œuvre d'une réforme systémique se fait sur le temps long : le plan Logement d'abord doit être complètement opérationnel avant qu'il entraîne un besoin moindre du parc d'hébergement.

Enfin, la mise en œuvre s'appuie sur la production de logements PLAI, c'est-à-dire très sociaux. Or, le rapporteur émet des réserves sur le recours systématique aux logements PLAI pour cette politique : ce sont des logements qui ne sont pas parmi les moins chers du parc des organismes de logements sociaux. **Le rapporteur observe d'ailleurs qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 4,6 % des logements du parc social étaient vacants, soit environ 200 000 logements.**

### *c. Le plan ne cible pas suffisamment les familles*

**Le rapporteur regrette que les familles ne soient pas particulièrement ciblées par le plan Logement d'abord.** Or, elles occupaient en 2017 33 % des places d'hébergement financées par le programme 177, contre 27 % en 2013. Les familles trimbalées d'un dispositif à l'autre dans le parc d'hébergement, et parfois logées à l'hôtel pendant des mois, représentent pour le rapporteur le cœur de cible du plan, notamment car la présence d'enfants rend leur insertion dans la société urgente.

Les familles migrantes récemment arrivées en France pourraient être insérées directement dans un logement en zone rurale pour éviter tout passage dans des dispositifs d'hébergement d'urgence, qui déstructurent la vie familiale et retardent ensuite leur insertion dans la société. **Le rapporteur à ce sujet se félicite de l'objectif de la DIHAL de reloger 400 familles en zone rurale et souhaite que ce mouvement s'amplifie.**

### *d. La convergence tarifaire des CHRS en parallèle de la mise en œuvre du plan Logement d'abord pose question*

À ces différents éléments s'ajoute l'effort financier demandé aux structures d'hébergement qui sont parties prenantes de ce changement de modèle. Le coût d'une place en hébergement peut être très hétérogène d'une structure à une autre : l'indicateur « écart-type des coûts moyens régionaux d'une place en CHRS » du projet annuel de performances 2018 l'illustre.

La convergence des tarifs pratiqués par les CHRS a été mise en œuvre dès l'année 2018. L'arrêté interministériel du 2 mai 2018 fixe pour 2018 les tarifs plafonds par « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM). Ceux-ci sont au nombre de douze, divisés selon deux principes de rattachement : la nature des missions réalisées et le fait que l'activité soit exercée en hébergement diffus ou en hébergement regroupé.

En 2018, la convergence tarifaire s'est opérée sous la forme de tarifs plafonds correspondant à un coût à la place brut moyen par GHAM constaté au cours de l'exercice 2015, majoré de 5 %. Il faut souligner que les associations ayant signé un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) ne peuvent se voir opposer ces tarifs plafonds. En 2018, l'économie prévisionnelle de cette tarification était estimée à 20 millions. Sur la période 2018-2021, l'économie est évaluée à 57 millions.

Cette convergence des tarifs de journée des CHRS vers des tarifs plafonds pèse sur le secteur, et notamment sur les associations plus petites, qui n'ont pas toutes conclu de CPOM avec le Gouvernement. Par ailleurs, si la grille de tarifs plafonds prend en compte le degré d'accompagnement social et le taux d'encadrement dans la fixation des tarifs, des questions demeurent sur l'existence d'un indicateur qui renseignerait la difficulté des publics. Or, l'accompagnement social n'est pas le même selon le parcours antérieur de la personne prise en charge.

**Le rapporteur déplore ce manque de segmentation des publics dans la tarification.** Les associations rencontrées ont mentionné les conséquences dommageables que cette tarification entraînait sur leur activité : sélection des publics ayant le moins besoin d'accompagnement social, fermeture à terme de services très spécialisés, réduction du personnel. Cela alors même que le plan Logement d'abord se repose en grande partie sur ces associations et leurs équipes.

#### **Focus sur la situation en Île-de-France**

La situation en Île-de-France est particulièrement critique. 103 000 personnes sont prises en charge chaque nuit dans la région Île-de-France. C'est là que se concentrent les tensions sur le dispositif. Or, il est apparu, au cours des auditions menées par le rapporteur, que les autres régions étaient plutôt réticentes à la mise en place d'une véritable répartition des personnes présentes dans le parc d'hébergement francilien.

Pourtant, une des clés du désengorgement des structures de l'Île-de-France réside justement dans une répartition immédiate des arrivants, afin d'éviter un embolissement de ces personnes dans des structures d'hébergement. Le rapporteur plaide pour qu'un plan national soit mis en place et piloté par le préfet d'Île-de-France, afin que s'applique réellement la solidarité nationale.

**Le rapporteur souligne qu'une répartition plus dynamique des familles qui arrivent sur le territoire, sans les « emboliser » dans les centres d'accueil ou les hôtels, permettrait de prévenir l'engorgement des dispositifs en Île-de-France et d'augmenter la qualité de l'accueil. Le rapporteur souhaite que la politique de l'hébergement en logement soit déployée et généralisée en partenariat avec les associations intermédiaires et des organismes de logements sociaux sur l'ensemble du territoire national.**

## II. LE PROGRAMME 109 *AIDES À L'ACCÈS AU LOGEMENT* : LA MISE EN PLACE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE

Le programme 109 *Aides personnelles au logement* porte les crédits finançant les aides au logement accordées directement ou indirectement aux personnes ayant des difficultés pour accéder à un logement. Le programme comporte trois actions.

**L'action 02, *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté*, retrace les crédits alloués aux associations promouvant l'insertion par le logement des personnes en difficulté.** L'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les 78 branches locales (ADIL) sont les principales bénéficiaires de ces subventions. 8,3 millions d'euros sont budgétés dans le PLF 2019, ce qui est stable par rapport à la LFI 2018.

**L'action 03, *Sécurisation des risques locatifs*, prévoit les crédits pour le financement de la Garantie des risques locatifs (GRL).** Ce dispositif permet d'élargir l'accès au logement : les bailleurs peuvent souscrire, s'ils le souhaitent, un contrat d'assurance contre le risque d'impayés et de dégradations auprès d'un assureur participant au dispositif GRL.

Cette action est abondée à hauteur de 5,1 millions d'euros dans le PLF 2019, contre 9,8 millions d'euros en LFI 2018. Cette diminution s'explique par l'extinction programmée de ce dispositif. Depuis la signature de la convention quinquennale Action Logement – État, un nouveau dispositif a été mis en place, VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi). Il est financé entièrement par Action logement. Les crédits de l'action 03 servent donc uniquement pour les contrats en cours et ceux ayant été renouvelés.

**L'action 01, *Aides personnelles*, porte 99,9 % des crédits du programme 109.** Abondée à hauteur de 13,09 milliards dans le PLF 2019, elle finance les trois aides personnelles au logement.

## A. LE PROGRAMME AIDES À L'ACCÈS AU LOGEMENT PORTE LA MAJEURE PARTIE DES ÉCONOMIES DE LA MISSION, LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTEMPORANÉITÉ DE L'APL

**Le programme 109 participe à la maîtrise de la dépense publique : il voit ses crédits diminuer de 8,7 % par rapport à la LFI 2018.**

### Les aides au logement

Il existe trois types d'aides au logement. 6,5 millions de personnes en bénéficient.

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF) : est une prestation familiale destinée aux ménages ayant des personnes à charge.

Le nombre de bénéficiaires est en diminution depuis 2008, avec 1,35 million de bénéficiaires contre 1,26 million de personnes en 2017. Cela explique la faible augmentation du montant : 4,36 milliards d'euros contre 3,91 milliards d'euros en 2008.

- l'aide personnalisée au logement (APL) : est une allocation qui s'applique à un parc de logements déterminé, dans lequel seule l'APL peut être versée. L'APL peut être versée soit en accession à la propriété, si les logements sont financés par des prêts aidés ou réglementés de l'État. Elle est également versée en secteur locatif pour les logements conventionnés financés par différents prêts déterminés.

2,87 millions de personnes étaient bénéficiaires de l'APL en 2017, pour un montant total de 8,43 milliards d'euros. Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 9,5 % depuis 2008 ce qui explique la hausse de 28 % du montant des prestations depuis 2008.

- l'allocation de logement à caractère social (ALS) : est une allocation d'aide au logement attribuée à toute personne, sous conditions de ressources, qui ne peut ni bénéficier de l'ALF ni de l'APL.

2,38 millions de personnes étaient bénéficiaires de l'ALS en 2017, contre 2,34 millions en 2008. Cette relative stabilité explique l'augmentation maîtrisée du montant de la prestation – 5,22 milliards en 2017 contre 4,72 milliards d'euros en 2008.

La totalité des crédits sont affectés au Fonds national des aides au logement (FNAL), dont la contribution de l'État constitue la ressource d'équilibre.



### **Le FNAL et ses recettes**

Les trois aides personnelles au logement étaient financées jusqu'en 2006 par trois fonds différents. Le processus d'unification des fonds s'est achevé en 2016. C'est maintenant le FNAL qui a la charge de la totalité du financement des aides personnelles au logement.

Les ressources du FNAL pour 2019 se décomposent ainsi :

- le produit du prélèvement mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : 2,767 milliards d'euros ;
- le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières, plafonné à 45 millions d'euros : 45 millions d'euros ;
- une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces annexées à ces catégories de locaux : 116 millions ;
- la dotation de l'État, qui assure l'équilibre du fonds : 13,097 milliards.

L'État finance donc 82 % des aides personnelles au logement.

**1,25 milliard d'euros d'économies sont réalisées sur cette action, Aides personnelle**, par rapport à la LFI 2018, à périmètre constant. Par ailleurs, le projet de loi PACTE prévoyant de relever le seuil d'assujettissement des employeurs à la cotisation versée au FNAL, le manque à gagner est compensé par des crédits versés au programme 109, à hauteur de 105 millions d'euros. L'écart LFI 2018/PLF 2019 est donc de 1,15 milliard d'euros.

### **Le rétablissement de l'APL accession Outre-mer**

La suppression de l'APL accession par la loi de finances de 2018 a été déplorée par le rapporteur. S'il n'est pas question de revenir sur cette suppression, les conséquences de la disparition de ce mécanisme devraient être évaluées.

À ce titre, le rapporteur se félicite du rétablissement temporaire de l'APL accession en Outre-mer. Il paraît essentiel de continuer à accompagner les propriétaires occupants qui souhaitent réhabiliter leurs logements, dans un territoire où 13 % de l'habitat serait insalubre. De manière plus générale, la problématique du logement se pose avec une acuité particulière en Outre-mer, et appelle à des solutions spécifiques. Certaines personnes auditionnées ont ainsi fait part des difficultés des entreprises sur place à construire et à conventionner des logements. La mise en place d'une mission d'information parlementaire sur le sujet semble indispensable afin que le Parlement puisse se saisir de ce sujet.

Le rapporteur s'interroge par ailleurs sur la répartition de l'enveloppe de 17 millions annoncées dans le projet annuel de performances pour résorber l'habitat indigne et interpellera le Gouvernement sur ce sujet en séance.

## **1. La diminution des crédits s'explique en premier lieu par l'impact des mesures votées en LFI 2018**

**73 millions d'euros d'économies** sont liées à la deuxième année de mise en œuvre de la **réduction de loyer de solidarité (RLS)** pour les organismes de logements sociaux. À noter que 800 millions ont déjà été prélevés en LFI 2018 : ce sont donc 873 millions qui seront prélevés en PLF 2019.

**70 millions d'euros d'économies** sont liées à la **mise en extinction de l'APL accession**.

**126 millions d'euros d'économies** sont liées au **gel de la valorisation des prestations APL** pour l'année 2018.

Un **gain de 26 millions d'euros** par rapport à la LFI 2018 est prévu, grâce à un coût moins important de la fraude aux prestations. Ainsi le coût de la fraude était budgété à hauteur de 48 millions en LFI 2018, contre 22 millions en PLF 2019.

Le rapporteur, s'il ne remet pas en cause le principe de la RLS, aurait préféré que le prélèvement soit maintenu à 800 millions, comme l'avait convenu l'État avec la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat. Il a déjà déploré par ailleurs la mise en extinction de l'APL accession. Il s'interroge enfin que la soutenabilité de la réforme en 2020, avec le prélèvement envisagé de 1,5 milliard d'euros. Il invite le gouvernement, les organismes de logements sociaux et la Caisse des dépôts à tirer les enseignements de la réforme au cours de l'année 2019.

## **2. Cette diminution s'explique en deuxième lieu par les mesures nouvelles incluses dans le PLF 2019**

**102 millions d'euros d'économies** sont liées à la **sous-indexation de la valorisation des APL**, revalorisée à hauteur de 0,3 % par l'article 65 du PLF pour 2019.

**900 millions d'euros d'économies** sont liées à la réforme structurelle majeure entreprise par le gouvernement : la **contemporanéité des ressources pour le calcul des droits à l'APL**.

En effet, l'article 50 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 prévoit la modernisation du versement des prestations sociales. L'APL est la première prestation concernée par cette réforme : la mise en œuvre intervient dès 2019. C'est un corollaire du prélèvement à la source : les données issues des déclarations sur les revenus d'activité et de remplacement seront réunies dans une base, qui pourra être interrogée par les CAF et les caisses de MSA pour obtenir les informations relatives à leurs différents allocataires.

**Le rapporteur se félicite que la majeure partie des économies soit le résultat d'une réforme structurelle et juste, plutôt que de purs coups de rabot.** Il s'interroge néanmoins sur la décomposition de ces 900 millions et déplore le manque de transparence des documents budgétaires sur le sujet.

## **B. LES POINTS DE VIGILANCE SUR UNE RÉFORME JUSTE MAIS PORTEUSE DE RISQUES**

Calculer le montant des APL en fonction du revenu N et non N-2 est une réforme très attendue, évoquée par les professionnels depuis de très nombreuses années. Le rapporteur salue le passage à l'action du Gouvernement sur ce sujet. Cette réforme a plusieurs conséquences positives. Elle permettra, en premier lieu, de limiter le nombre de non-recours. Cette réforme est également un moyen de lutter plus efficacement contre la fraude aux APL. Le nombre d'indus sera également amené à diminuer, ce qui facilitera la gestion par les CAF.

Elle est surtout plus juste puisque les droits aux prestations seront calculés tous les trimestres, sur les douze derniers trimestres glissants : la prestation versée sera donc plus en adéquation avec le niveau de revenus des allocataires que dans le système actuel. Un calcul trimestriel permet de conserver un bon équilibre entre une variation trop fréquente, et donc source d'instabilité pour les allocataires, et une prestation trop figée.

**Le rapporteur appelle néanmoins à la vigilance sur un certain nombre de points qui pourraient mettre en difficulté la bonne mise en œuvre de cette réforme.**

Le succès de cette réforme dépend de la réussite du prélèvement à la source : sans ces données, la CAF ne pourra actualiser les ressources de ses allocataires.

La CNAF qui calculera désormais tous les trimestres les aides au logement pour tous ses allocataires, devra adapter ses systèmes d'information à ce nouveau mode opératoire.

Ensuite, la communication auprès des bénéficiaires est également extrêmement importante, afin que les comptoirs d'accueils des différentes caisses, des bailleurs HLM et des propriétaires bailleurs ne soient pas submergés par des demandes d'explications et de précisions sur les montants accordés. Le directeur de la CNAF, auditionné, a expliqué qu'un simulateur serait disponible en ligne afin que chacun puisse très facilement calculer le montant de ses allocations en fonction de ses ressources. **Le rapporteur en profite pour saluer le travail et l'engagement des équipes de la CNAF dans la mise en œuvre de cette réforme.**

Le rapporteur attire l'attention sur les conséquences de la réforme : le calcul des aides prévu tous les trimestres pourrait potentiellement déstabiliser certains locataires habitués à percevoir une ressource stable tout au long de l'année.

Enfin, dans la perspective d'une allocation unique dans laquelle seraient intégrées les aides personnelles au logement, le rapporteur souligne l'importance que les APL continuent d'être versées en tiers payant aux bailleurs sociaux, au risque sinon de les fragiliser en cas d'insolvabilité du locataire. Le rapporteur s'interroge à cet égard sur la nécessité de rendre obligatoire le tiers payant, y compris pour les propriétaires bailleurs dont les locataires relèvent de l'ALS et de l'ALF.

### **III. LE PROGRAMME 135 *URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT* VOIT SES CRÉDITS DIMINUER ET SES DÉPENSES FISCALES PROROGÉES**

Ce programme regroupe les crédits dédiés au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement. Les six actions du programme 135 sont les suivantes.

**L'action n° 1, *Construction locative et amélioration du parc*, est majoritairement financée par voie de fonds de concours : 453 millions d'euros de crédits sont attendus** via le Fonds national des aides à la pierre, auxquels s'ajoutent 10,8 millions en autorisations d'engagement. Cette action, outre le FNAP dont l'action sera détaillée par la suite, finance le système national d'enregistrement de la demande de logement social et les subventions accordées par l'État aux collectivités pour réaliser les aires d'accueil des gens du voyage.

**L'action n° 2, *Soutien à l'accession à la propriété*, comprend seulement 1,4 % des crédits du programme, avec 4 millions d'euros budgétés.** Cette action s'accomplit surtout par le biais d'instruments fiscaux, qui sont détaillés dans la suite de ce rapport.

**L'action n° 3, *Lutte contre l'habitat indigne*, regroupe 8,8 % des crédits du programme, avec 25,2 millions d'euros budgétés.** Si l'ANAH finance la majorité des actions visant à la résorption de logements indignes, cette action retrace les crédits liés à l'exercice de la compétence de l'État en matière de mise en œuvre des pouvoirs de police du préfet (habitat insalubre), à hauteur de 25,2 millions d'euros.

**L'action n° 4, *Réglementation, politique technique et qualité de la construction*, porte 56,5 % des crédits du programme, avec 160 millions d'euros budgétés.** La majeure partie de ces crédits est destinée à l'ANAH, afin d'assurer la mise en œuvre du programme « Habiter mieux ».

**L'action n° 5, *Soutien*, prévoit les crédits budgétaires pour des activités transversales au programme**, telles que les études en matière de logement. Elle porte 8,1 % des crédits du programme, avec 23 millions d'euros budgétés.

**Enfin, l'action n° 7, *Urbanisme et aménagement*, porte les crédits liés à l'activité des services déconcentrés pour l'observation des territoires et l'intervention directe de l'État dans les opérations d'urbanisme d'ampleur, à hauteur de 61 millions d'euros.**

Quatre opérateurs sont rattachés au programme : l'Agence nationale du contrôle du logement social ; l'Agence nationale de l'habitat ; la Caisse de garantie du logement locatif social ; le Fonds national des aides à la pierre.

### **Les quatre opérateurs du programme 135**

L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) est un établissement public administratif, qui contrôle et évalue l'ensemble des acteurs du logement social et du réseau d'Action logement. L'ANCOLS est financée par un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et par une cotisation versée par les organismes de logement social.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public administratif, qui intervient sur le parc privé. Ses missions se sont élargies depuis sa création et porte aujourd'hui sur quatre axes principaux :

- la lutte contre la précarité énergétique ;
- la lutte contre l'habitat indigne ;
- l'accompagnement des copropriétés fragiles ;
- l'adaptation du logement aux besoins de personnes âgées et handicapées.

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public administratif, qui accomplit essentiellement deux missions : la protection des fonds d'épargne via la garantie aux prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations aux opérateurs de logement locatif social si besoin et la prévention des difficultés financières de ces mêmes organismes. Elle est financée par le biais de deux cotisations : l'une est assise sur les loyers collectés par les bailleurs sociaux et l'autre sur le nombre de logement et l'autofinancement net des organismes.

Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) est un établissement public administratif, dont l'objet principal est de collecter et répartir les aides à la pierre.

La situation de ces quatre opérateurs n'est pas uniforme. L'ANAH bénéficie d'une hausse de 40 millions d'euros issus de la taxe sur les logements vacants, et du maintien d'une contribution budgétaire à hauteur de 110 millions d'euros dans le cadre du Grand plan d'investissement. Elle perd néanmoins 2 ETP dans son schéma d'emplois pour 2019. Les recettes affectées à l'ANCOLS ont été maintenues à leur niveau de 2018. La participation de l'État au Fonds national d'aides à la pierre s'éteint sur le PLF 2019.

L'action n°1 est l'action qui supporte la majeure partie de la diminution des crédits du programme. Alors que la loi de finances pour 2018 prévoyait des crédits à hauteur de 61,8 millions d'euros, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit lui 10,8 millions d'euros. Cette baisse de 83 % s'explique par la fin de la contribution de l'État au FNAP.

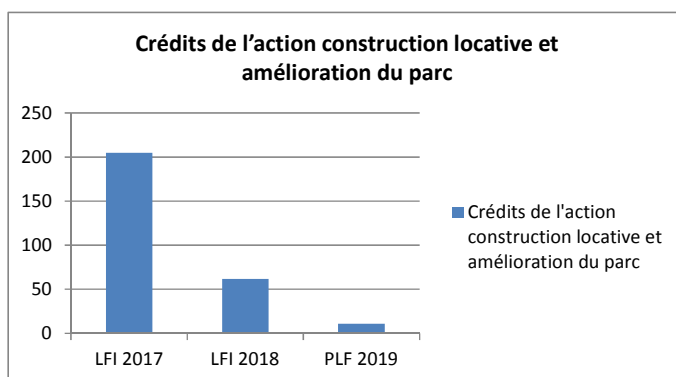
## A. L'EXTINCTION DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FNAP PARACHÈVE SON DÉSENGAGEMENT DU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE

La fin de la contribution de l'État au FNAP s'inscrit dans la volonté d'autonomiser le financement du secteur du logement social, tout en préservant sa capacité d'action. En effet, la baisse de la contribution est compensée par la hausse des autres ressources.

### 1. La baisse des crédits est compensée par les autres ressources du FNAP et n'entrave donc pas sa capacité à agir

Le désengagement de l'État du financement des aides à la pierre était déjà amorcé l'année dernière. Le rapporteur rappelle que la loi de finances 2018 prévoyait une diminution de 70 % des crédits portés par l'action n°1.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ACCORDÉS À L'ACTION N°1, CONSTRUCTION LOCATIVE ET AMÉLIORATION DU PARC, QUI PORTE LES SUBVENTIONS AU FNAP



### Gouvernance du FNAP

Le FNAP a été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Il est géré selon une gouvernance tripartite. Ainsi, son conseil d'administration est composé de trois collèges : l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Cet établissement public ne dispose pas d'effectifs propres et s'appuie sur la DHUP pour fonctionner.

Le FNAP soutient la production de logements sociaux en répartissant les crédits de son enveloppe entre les régions. Chaque préfet de région se voit notifier par le ministre ses objectifs de production, accompagnés des financements proportionnés.

Au sein du conseil d'administration, l'État s'assure que les aides du FNAP soient fléchées vers des objectifs cohérents avec la politique d'ensemble du logement. Ainsi, en 2018, les objectifs fixés ont été les suivants : le financement de 40 837 logements en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), 67 771 logements en en prêts locatifs à usage social (PLUS) et 35 458 logements en prêts locatifs sociaux. L'État veille également à ce que la répartition territoriale soit équilibrée et vise les bassins régionaux présentant une demande forte de logements. Enfin, l'État reste vigilant sur le fait que l'offre proposée corresponde aux caractéristiques de la demande.

Pour rappel, le budget initial du FNAP pour 2018 était de 486 millions d'euros, se décomposant de la manière suivante :

#### DÉCOMPOSITION DU BUDGET INITIAL DU FNAP POUR 2018

(en millions d'euros)

<b>Ressources FNAP –BI 2018</b>	
<b>Recettes non fléchées</b>	Contribution État 38,8
	Cotisations HLM 375
	Action Logement 50
	Crédits issus des FAU 6,6
	Prélèvements SRU 4,3
<b>Recettes fléchées</b>	Majoration SRU 12

Source : DGLAN / DHUP.

L'État souhaite maintenir la capacité d'action du FNAP en 2019. Il est prévu que ses ressources restent élevées : la contribution des bailleurs sociaux devrait s'établir à 375 millions d'euros. Selon la convention 2018-2022 conclue par Action logement avec l'État, elle versera également 50 millions d'euros au FNAP. Enfin, le budget du FNAP sera également abondé par le produit de la majoration du prélèvement « SRU » sur les communes ne respectant pas le taux minimum de logements sociaux imposés par la loi.

En 2017, 113 041 logements sociaux ont été agréés : 27 % en PLAI, 45 % en PLUS et 28 % en PLS. Les objectifs pour 2018 s'inscrivent dans une tendance similaire : 142 000 logements sociaux agréés, dont 40 000 PLAI, afin d'assurer la mise en œuvre du plan Logement d'abord.

Ces chiffres illustrent une bonne dynamique dans le secteur du logement social. Le rapporteur tient cependant à nuancer ce constat : si ces chiffres d'agréments sont élevés, ils ne reflètent qu'une partie de la production. Pour avoir une vision d'ensemble, il faudrait disposer d'indicateurs supplémentaires : l'année de mise en service effective des nouveaux logements sociaux, les délais de production, et le nombre de logements sociaux ayant fait l'objet d'une réhabilitation. **C'était l'objet de la résolution portée par le rapporteur spécial lors du Printemps de l'évaluation 2018 : il réitère ici sa volonté d'obtenir ces éléments.**

## **2. Ce désengagement s'inscrit dans la volonté d'aller vers un secteur autonome**

Les aides à la pierre constituent le deuxième pilier en faveur du développement et de l'amélioration du parc locatif social. Ils sont complémentaires des aides à la personne portées par le programme 109.

La fin de la contribution de l'État représente certes une diminution des aides budgétaires, mais l'État continue de soutenir l'investissement dans le logement par l'intermédiaire d'aides fiscales, notamment les taux de TVA réduits, et des aides au logement.

Ce désengagement s'inscrit dans un schéma plus global : l'État favorise l'autonomie du secteur social en matière d'agréments, considérant que son rôle est plutôt aujourd'hui d'impulser et de piloter la construction de logements. Il s'attache en parallèle à encourager la rénovation des logements : il ne s'agit pas seulement de construire, il est aussi essentiel d'entretenir le patrimoine immobilier.

Le rapporteur, s'il salue cette volonté d'autonomiser le secteur, reconnaît que c'est un effort demandé aux bailleurs sociaux. Il rappelle également que ce désengagement devait être compensé par la taxe sur les plus-values réalisées à l'occasion de cession de logements par des organismes HLM. Or le rendement de cette taxe apparaît aujourd'hui très incertain.

Il s'inquiète par ailleurs de la gouvernance du FNAP, qui a toujours pour l'instant un président par intérim. En effet, en octobre 2017, le président du conseil d'administration, Emmanuel Couet, a démissionné pour protester contre le désengagement de l'État du FNAP et l'augmentation substantielle de la contribution des bailleurs sociaux. Depuis lors, aucune réunion du conseil d'administration n'a eu lieu, ce qui pose certaines questions quant à la manière dont est décidée la répartition de son enveloppe.



## B. LES AIDES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : BEAUCOUP DE DISPOSITIFS ET PEU DE SUIVI

Le gouvernement s'est donné un objectif extrêmement ambitieux de rénover 500 000 logements par an afin de réduire leur consommation énergétique. Parmi ceux-ci, le plan gouvernemental ambitionne la rénovation de 150 000 « passoires thermiques », c'est-à-dire les logements les plus consommateurs d'énergie, étiquetés F ou G. Entre 7 et 8 millions de logements appartiendraient à cette catégorie. Le programme 135 participe à la réalisation de cet objectif.

### 1. Un opérateur identifié et efficace : l'Agence nationale de l'habitat

L'Agence nationale de l'habitat est l'opérateur en charge d'accompagner l'amélioration du parc privé. Elle est mobilisée comme partenaire dans le programme « Action cœur de ville » et pilotera le plan « Initiative copropriétés », présenté par Julien Denormandie le 10 octobre 2018. Son programme principal, Habiter Mieux, accompagne les ménages dans les travaux de rénovation énergétique.

#### L'ANAH et le programme Habiter Mieux

Le programme « Habiter mieux » vise à aider les ménages dont le niveau de ressources est modeste ou très modeste, à entreprendre des travaux de rénovation énergétique dans leur logement. Ce programme s'adresse aux propriétaires bailleurs et occupants.

Il se décompose en deux offres :

- *Habiter mieux sérénité* : cette offre permet de réaliser un ensemble de travaux ayant un gain énergétique d'au moins 25 % ;
- *Habiter mieux agilité* : cette offre permet de réaliser un type de travaux parmi trois au choix (dans une maison individuelle), les travaux devant être réalisés par une entreprise ayant le label RGE (reconnu garant de l'environnement).

Ces deux offres sont en réalité complémentaires : les ménages qui ne disposent pas de la trésorerie pour engager un bouquet de travaux peuvent décider de les faire en plusieurs temps grâce à l'offre « Agilité ».

Ce programme a été mis en œuvre à partir de 2010. Au 31 décembre 2017, l'agence avait financé 243 239 dossiers de travaux. La moyenne des gains énergétiques de ces travaux s'est élevée à 41,9 % en 2015.

La Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a présenté une communication à la commission des finances du Sénat sur le dispositif Habiter Mieux en avril 2018. Elle dresse un bilan plutôt encourageant du dispositif.

Le programme Habiter Mieux cible les ménages propriétaires ayant des ressources modestes et très modestes, qui sont susceptibles de rencontrer des problèmes de trésorerie empêchant les travaux coûteux de rénovation énergétique.

Or, la communication de la Cour souligne la part importante de ménages aux revenus modestes parmi les 184 282 logements rénovés entre 2012 et 2016. Ainsi, 88 % des bénéficiaires étaient des propriétaires occupants, et parmi ceux-ci, 83 % étaient des ménages aux revenus « très modestes ». Le programme réussit ainsi à cibler des personnes qui n'auraient peut-être pas conduit les travaux sans l'aide de l'ANAH.

La Cour souligne également qu'au contraire des dispositifs fiscaux, les subventions du programme Habiter Mieux sont accordées après une procédure d'instruction des demandes, ce qui permet de sélectionner les dossiers et d'avoir un suivi beaucoup plus fin de ces dossiers.

## **2. L'existence d'une nuée de dépenses fiscales en faveur de la transition énergétique**

Aux aides apportées par l'ANAH s'ajoutent plusieurs dispositifs fiscaux qui visent à inciter les propriétaires à engager des travaux de rénovation énergétique. **Le rapporteur est circonspect sur la coexistence de tous ces dispositifs, dont deux sont prorogés par le PLF 2019. Ces mécanismes ont au moins un dénominateur commun : voir leur efficacité contestée par la Cour des comptes et les différents corps d'inspection.**

### ***a. Le CITE***

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique, détaillé à l'article 200 *quater* du code général des impôts, est prorogé jusqu'au 31 décembre 2019 par l'article 57 projet de loi de finances pour 2019. Il est rattaché au programme 174 *Énergie, climat et après-mines* à titre principal et au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* à titre subsidiaire.

En 2017, 1 245 000 ménages ont bénéficié de ce crédit d'impôt, pour une dépense chiffrée à 1,675 milliard d'euros. La liste des équipements bénéficiaires a été réduite en 2018, afin de cibler les équipements les plus performants au niveau énergétique : les portes d'entrées donnant sur l'extérieur, les chaudières à haute performance énergétique utilisant le fioul comme source d'énergie et les matériaux d'isolation thermique des parois vitrées ont été sortis du dispositif. Le coût pour 2019 est chiffré à 879 millions d'euros dans le projet annuel de performances 2019.

### ***b. L'éco prêt à taux zéro***

L'éco prêt à taux zéro, prévu par l'article 244 *quater* U du code général des impôts, est prorogé pour trois ans par l'article 58 du projet de loi de finances pour 2019.

Le dispositif de l'éco-PTZ est un dispositif d'avances remboursables sans intérêt qui finance les travaux de rénovation ayant pour but d'améliorer la performance énergétique des logements anciens. 24 315 ménages ont bénéficié de ce crédit en 2017, pour un coût total prévu de 43 millions pour 2019.

***c. Le taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux d'entretien-amélioration des logements***

Un taux réduit de 5,5 % de TVA sur les travaux d'entretien-amélioration des logements a été mis en place 1999, puis relevé à 7 % en 2012. L'objectif était de réduire l'activité souterraine dans le secteur de la construction. Depuis 2014, le taux réduit de TVA applicable aux autres travaux d'entretien-amélioration des logements a été relevé à 10 %, alors que le taux applicable aux travaux de rénovation énergétique a été réduit à 5,5 %. Cet écart entre les deux sert un objectif environnemental d'efficacité énergétique. Cela conduit à la coexistence de deux taux réduits de TVA, dont les assiettes ne sont pas aisément différenciables.

Le coût de cette dépense fiscale est chiffré à 1 milliard pour 2017 et 1.1 milliard pour 2018. L'inspection générale des finances, dans un rapport sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés daté d'avril 2017, considère que la TVA à taux réduit « ne permet pas de cibler les dépenses efficaces et constitue un signal trop faible pour susciter une véritable dynamique de travaux de rénovation énergétique ». Elle note par ailleurs que la relative stabilité de la dépense fiscale laisse à penser que l'effet déclencheur auprès des ménages est faible. Le rapport met ainsi en garde contre un probable effet d'aubaine pour les propriétaires engageant les travaux et pour les entreprises qui pourraient augmenter leurs prix en conséquence. Il relève enfin que l'inclusion des résidences secondaires dans le dispositif limite grandement son effet environnemental.

À cela s'ajoute la complexité d'avoir deux taux de TVA pour des opérations de travaux d'entretien et d'amélioration des logements. Relever le taux de TVA remplit à la fois un objectif d'efficacité et de simplification. Non seulement la réalisation de l'objectif environnemental apparaît plus qu'incertaine, mais l'existence de plusieurs taux réduits induit de la complexité pour les acteurs du secteur.

**3. Le rapporteur invite à doter l'ensemble de ces dispositifs d'un pilote unique**

La gestion de ces aides en faveur de la transition énergétique apparaît dispersée, ce qui suscite plusieurs problèmes. Il est plus difficile de suivre l'évolution de chaque dispositif et donc d'avoir des données fiables sur les publics bénéficiaires. De plus, l'absence d'un pilote unique de ces dispositifs empêche d'avoir une vision globale des publics ciblés, ce qui rend plus probable d'en oublier une partie.

Concernant l'éco-PTZ et le CITE, le rapporteur est circonspect sur la capacité de l'administration à suivre précisément le nombre de rénovations thermiques effectuées et sur les publics ciblés. Il se questionne également sur l'effet déclencheur de ces dispositifs. Enfin, il souligne que le nombre de ménages bénéficiaires reste finalement assez limité par rapport aux objectifs annoncés de 150 000 rénovations.

La Cour des comptes, dans sa communication d'avril 2018, suggérait que les travaux sur la transformation du CITE en prime s'accompagnent d'une réflexion sur l'opportunité d'avoir un guichet unique pour l'ensemble des aides à la conduite de travaux de rénovation énergétique. Le rapporteur y est favorable et suggère que l'ANAH puisse voir son mandat élargi afin de devenir ce guichet unique. Il s'agira d'augmenter ses moyens budgétaires en conséquence ; un des outils pourrait être le relèvement du plafond du produit de la taxe sur les émissions de carbone.

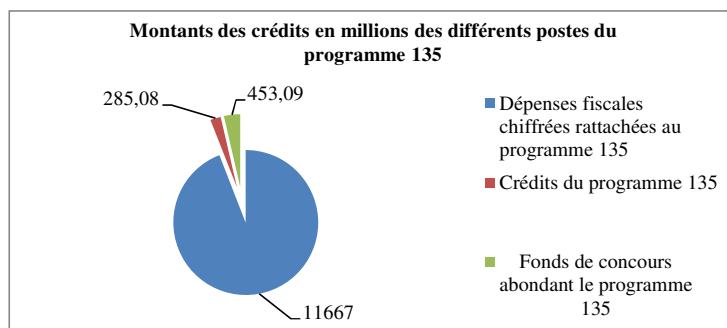
### **C. UN PROGRAMME QUI PORTE PLUS DE 50 DÉPENSES FISCALES, CE QUI POSE LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ET DE SON IMPULSION**

Le programme 135 est celui qui permet à l'État de mettre en œuvre une politique de soutien à l'accession sociale à la propriété. Les outils de cette politique sont essentiellement fiscaux, ce qui explique qu'un nombre important de dépenses fiscales soient rattachées au programme 135.

#### **1. La part des dépenses fiscales sur le programme 135 est très importante**

Un nombre très important de dépenses fiscales est rattaché au programme 135 :

- 48 dépenses fiscales principales sur impôts d'État ;
- 2 dépenses fiscales principales sur impôts locaux ;
- 4 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État.



Source : projet annuel de performance pour le PLF 2019.

La répartition des moyens financiers sur le programme illustre cette prégnance des dépenses fiscales dans la conduite de la politique du logement :

- 94 % de l’enveloppe est attribuée sous forme de dépenses fiscales (sans compter les dépenses subsidiaires), à hauteur de 11,7 milliards (dépenses fiscales chiffrées pour 2019) ;
- 2 % sous forme de crédits budgétaires ;
- 3,6 % sous forme de fonds de concours.

## **2. Cela pose question au regard de l’importance de la politique menée et du suivi de ces dépenses fiscales**

Ces chiffres, déjà importants, ne reflètent en réalité qu’une partie de la dépense fiscale liée au logement. Le coût de 15 dépenses fiscales n’est pas chiffré dans le projet annuel de performances, ce qui ne permet pas d’avoir le montant total du montant des dépenses fiscales. Certaines de ces dépenses étaient pourtant chiffrées auparavant. À titre d’exemple, la dépense fiscale n° 130201, « Déduction des dépenses de réparations et d’amélioration », concerne 1 776 000 ménages bénéficiaires en 2017, et se chiffrait à 1,8 milliard d’euros en 2017.

Le coût total annuel des dépenses fiscales du programme est chiffré dans le projet annuel de performances à 13,8 milliards. Néanmoins, il est précisé : « lorsqu’une dépense fiscale est non chiffrable, le montant pris en compte dans le total prend en compte le dernier montant connu ; si aucun montant n’est connu, la valeur nulle est retenue dans le total. » La fiabilité du calcul est donc approximative.

Le rapporteur déplore ce manque d’informations, alors même que les montants en jeu sont très importants : ainsi le montant annoncé de dépenses fiscales est le même que le montant d’aides personnelles au logement pour le PLF 2019. Le rapporteur remarque par ailleurs que 24 dépenses fiscales sont non bornées : il s’interroge sur la périodicité de leur évaluation et de leur efficacité.

Au vu de l’ensemble de ces éléments, le rapporteur souhaiterait qu’il soit mené un travail de simplification des dépenses fiscales. Une des pistes pourrait être l’alignement à 10 % des différents taux réduits de TVA sur les opérations de travaux.

Il plaide également pour une plus grande transparence concernant les différentes dépenses fiscales rattachées au programme 135, sur le nombre de bénéficiaires et le coût de chaque dépense pour l’année à venir.

De manière générale, le rapporteur observe qu’aucune administration ne se sent pilote des dépenses fiscales liées au logement, évaluées pourtant à plus de 15 milliards d’euros. Ce désintérêt explique aussi leur reconduction systématique. Alors que la ressource publique est rare, il serait pourtant pertinent que tous ces renoncements à l’impôt soient expliqués et justifiés.

Le rapporteur signale à cet égard qu'en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances de l'Assemblée nationale a fait part à la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur les dépenses fiscales liées au logement.

En effet, certains dispositifs d'aide à l'investissement sont reconduits, sous des formes plus ou moins similaires, depuis plus de trente ans, alors que le contexte d'aujourd'hui est tout à fait différent de celui qui a présidé à leur création, et que leur effet déclencheur n'a jamais réellement été évalué.

De plus, le manque de transparence concernant les dépenses fiscales est préjudiciable à la bonne information des parlementaires. C'est le cas par exemple du zonage : ainsi certaines dépenses fiscales en faveur du logement sont différenciées en fonction des zones, « tendues » ou « non tendues ». Or, les critères qui président à la détermination de ce zonage sont pour le moins opaques.

Afin de clarifier ces critères, l'article 68 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoyait la remise d'un rapport sur le sujet : « *IV.-Le Gouvernement remet au Parlement avant le 1er septembre 2018 un rapport d'évaluation des zones géographiques établies pour déterminer l'éligibilité au dispositif prévu à l'article 199 novovicies du code général des impôts, notamment afin d'apprécier la pertinence des critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés.* ». Au 6 novembre 2018, ce rapport faisait encore défaut. Pourtant, c'est une information essentielle pour les parlementaires, qui sont amenés à voter la prorogation des dépenses fiscales et leur resserrement sur certaines zones.

**Il paraît donc souhaitable d'établir une forme de doctrine en matière de dépenses fiscales.** Le fil conducteur de l'élaboration et de l'évaluation de chaque dispositif doit rester l'objectif d'intérêt général de chaque dépense fiscale et l'efficacité du dispositif pour atteindre ce dit objectif.

## DEUXIÈME PARTIE – LA RÉFORME DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX, NÉCESSAIRE, COMPORTE DES RISQUES ET PEUT FRAGILISER L'ENSEMBLE DU SECTEUR DU LOGEMENT

Le modèle français du logement social allie une politique de la demande (solvabilisation de ménages via les aides au logement) et de l'offre, via des aides à la pierre et des avantages fiscaux.

### Le modèle du logement social en France

Les logements sociaux sont des logements agréés et construits grâce à des aides à la pierre, qui prennent la forme soit de subventions, soit de prêts accordés en-dessous des conditions du marché.

Les organismes de logements sociaux bénéficient de prêts, dont les conditions d'octroi sont définies par des conventions, fixant les plafonds de ressources des locataires et de loyers. Plus les conditions de prêts sont avantageuses et plus le niveau de loyer doit être bas :

- prêt locatif à usage social (PLU) : forme de droit commun ;
- prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) : logements pour les ménages aux faibles revenus ;
- prêt locatif social (PLS) : plafonds de loyer plus élevés que le PLU ;
- prêt social locatif intermédiaire (PLI) : niveaux de loyers entre le parc social et le parc privé.

Les plafonds de ressources ne sont que peu sélectifs : en 2015, 81,4 % de la population française était théoriquement éligible à un logement PLS, et 65,5 % à un logement PLUS.

Les producteurs de logements sociaux sont également bénéficiaires de subventions d'investissement, versées par l'État, les collectivités territoriales et Action logement. En fonction des financements apportés, les financeurs peuvent disposer d'un contingent, c'est-à-dire d'un quota d'appartements réservés, qu'ils attribuent aux locataires en faisant la demande.

Les élus locaux jouent un rôle important dans ce modèle : ils sont généralement présents dans le conseil d'administration des organismes, où ils contribuent à orienter le programme d'investissement. Ils sont également représentés dans les commissions d'attribution des logements sociaux.

Le modèle français est assez spécifique et diffère sensiblement de nos voisins. Ainsi, la politique est beaucoup moins centralisée au Royaume-Uni, où les logements sont gérés par les conseils locaux. En Allemagne, les conventionnements sont temporaires et peuvent être retirés en fonction de l'évolution des loyers marchands.

L'importance du logement social dans l'écosystème du logement signifie que les effets de la réforme du secteur rejaillissent sur l'ensemble du secteur du logement : il représente en effet environ 17 % du parc d'habitations principales aujourd'hui.

## **I. LE SECTEUR DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX DOIT SE RÉFORMER**

Les loyers élevés, ou encore le taux d'effort des ménages qui augmente, sont autant d'éléments indiquant que le secteur du logement nécessite d'être réformé.

Une partie de cette réforme passe par la restructuration du parc social, alors qu'un certain nombre d'organismes n'ont plus les moyens de maintenir leur parc et d'investir dans de nouveaux projets, notamment en raison de leur petite taille. Le Gouvernement a donc entamé dès 2017 une réforme structurelle du secteur du logement social.

### **A. LES INCITATIONS À LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Le Gouvernement a légiféré en deux temps, pour inciter les organismes à se restructurer. D'abord, via la loi de finances pour 2018, avec la mise en œuvre de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) ; puis avec la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), qui ouvre de nouvelles possibilités pour les organismes de logements sociaux.

#### **1. La deuxième année de mise en œuvre de la RLS et compensations**

La loi de finances pour 2018 a mis en place la réduction de loyer de solidarité (RLS). 2019 est la deuxième année de cette réforme, qui pèse sur l'autofinancement des bailleurs sociaux.

##### ***a. Bilan de la RLS 2018***

Le rapporteur, s'il soutenait la volonté de réformer le secteur du logement social, avait signalé l'année passée que la RLS pouvait amener à une dégradation de la situation financière des organismes de logement social. Afin de se prononcer sur le sujet, il a, au cours de ses travaux, interrogé les personnes auditionnées sur la mise en œuvre de la RLS.

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

L'article 126 de la loi de finances pour 2018 instaure une « réduction de loyer de solidarité » : cette réforme vise les logements gérés par les organismes de logements sociaux (OLS) et concerne les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement.

Les loyers de ces logements sont diminués de manière progressive selon la composition familiale du foyer et la zone géographique du logement. En contrepartie de cette diminution de loyer, l'aide personnalisée au logement des locataires est réduite par l'État à hauteur de 98 % du montant de la RLS.



Comme indiqué l'année dernière, la RLS est moins une réduction de loyer qu'un prélèvement forfaitaire sur l'autofinancement des bailleurs sociaux, recouvré par les caisses d'allocations familiales.

L'évaluation préalable du coût de la RLS pour les OLS chiffrait la diminution de ressources à 1,72 milliard d'euros. Il a été décidé d'échelonner la RLS sur deux années. Un accord trouvé avec les organismes a acté un prélèvement de 800 millions, sur 11 mois, en 2018, puis un prélèvement de 873 millions en 2019. Il est prévu que la RLS passe à 1,5 milliard en 2020.

Le Gouvernement a accompagné la RLS de mesures de compensation, afin d'atténuer ses effets sur les bailleurs sociaux.

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) joue un rôle important dans cette mutualisation des risques de la RLS, via deux mécanismes.

#### **Les cotisations prélevées par la CGLLS**

La première cotisation est prévue par l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitat (CCH). Elle a pour assiette la totalité des loyers et redevances appelés par ces organismes au cours du dernier exercice clos précédant l'année de contribution. Cette cotisation est pondérée par trois éléments : le nombre de bénéficiaires des aides au logement, le nombre de logements situés en QPV et le nombre de logements ayant fait l'objet d'un conventionnement avec le concours financier de l'État. Ce mécanisme de pondération instaure une solidarité de fait entre les bailleurs.

La cotisation additionnelle, prévue par l'article L. 452-4-1 du CCH, est due par les organismes de logement social, et par les sociétés d'économies mixtes (sur le résultat lié à leur activité locative sociale). Elle comprend une part égale au produit d'une somme forfaitaire par le nombre de logements sur lesquels les organismes ont un droit réel, et une part variable, qui a pour assiette l'autofinancement net de l'organisme déterminé à partir des comptes établis au titre de la période de référence.

Le premier mécanisme visait à **moduler la cotisation CGLLS** afin de ne pas pénaliser les organismes ayant une proportion plus importante de locataires bénéficiaires de l'APL.

L'article 126 de la loi de finances prévoyait par ailleurs **la mise en place par la CGLLS d'un mécanisme de péréquation entre les organismes soumis à la RLS**. Une commission de péréquation, placée auprès du conseil d'administration de la CGLLS, devait statuer sur les organismes connaissant des difficultés financières importants suite à la RLS.

A ces mesures **s'ajoutaient des contreparties** : le maintien du taux du livret A à 0,75 % pour deux ans, la possibilité d'allonger la durée des prêts contractés par les organismes de logements sociaux, le renforcement du supplément de loyer de solidarité, ainsi qu'une nouvelle enveloppe de prêts de haut de bilan bonifié (PHBB). **Ces contreparties devaient permettre de maintenir la capacité à investir des bailleurs sociaux.**

ii. La mise en œuvre de la RLS a été moins délicate que prévue

La mise en place de la RLS s'est avérée techniquement plus aisée que prévu. Elle a été mise en place à partir de juin 2018, avec un calcul rétroactif jusque février. Des difficultés ont néanmoins été constatées avec la Mutualité sociale agricole. À cette exception près, les acteurs ont témoigné d'un déroulement sans réelles difficultés. Les équipes de la CNAF ont beaucoup été mobilisées sur le sujet, afin de calculer pour chaque allocataire le montant de la réduction d'APL.

Concernant les compensations mises en avant par le Gouvernement, le système de péréquation prévu n'a pas encore été mis en place par la CGLLS : son directeur a confirmé au rapporteur qu'un groupe de travail était encore en train de préfigurer le fonctionnement de cette commission, qui ne sera opérationnelle qu'au deuxième trimestre 2019. Il reste en particulier à établir comment objectiver l'impact de la RLS sur un bailleur social.

En parallèle, la CGLLS a modulé sa cotisation pour permettre de lisser les conséquences de la RLS : 353 organismes ont vu leur cotisation diminuer et 233 l'ont vu augmenter. Ce mécanisme de lissage a été détaillé par l'arrêté du 4 juin 2018 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la CGLLS et de la cotisation due à l'ANCOLS.

Le taux de la cotisation est fixé à 2,2 %. Pour les SEM et les organismes de logements sociaux, une majoration s'applique, sous la forme d'un taux à 4,19 %. Après application de la majoration, la cotisation est réduite proportionnellement au nombre de bénéficiaires APL, à hauteur de 353 euros par bénéficiaire.

**Les organismes ont fait part de leur relative satisfaction concernant cette mutualisation** : certains avaient exprimé leurs craintes que la RLS se traduise par une sélection à l'entrée des locataires, et *in fine* par la réduction du nombre de bénéficiaires des APL dans le parc social.

**De manière générale, le secteur semble avoir mieux résisté à la RLS que lui-même ne le pensait.** L'étude sur le logement social par la Banque des territoires, publiée fin septembre 2018, confirme que « *malgré les mesures qui affectent le secteur, la situation financière dans sa globalité résisterait sur l'ensemble de la période de prévision, au prix d'un repli substantiel de la production de logements à moyen terme et d'importants efforts des bailleurs sur les charges d'exploitation* ».

Une enquête de France Urbaine, association regroupant les métropoles, agglomérations et grandes villes, confirme que la situation ne s'est pas sensiblement dégradée. Selon ses représentants, la RLS a certes conduit certains organismes à devoir arbitrer entre opérations d'entretien et opérations de démolition. Mais les différentes contreparties, notamment les PPHB, auraient été utilisés par les organismes pour contrebalancer les effets des RLS.

### ***b. La montée en charge prévue de la RLS suscite des inquiétudes***

L'échelonnement de la RLS sur deux années a permis d'atténuer les effets de la réforme sur le secteur. Néanmoins, des interrogations demeurent sur la capacité du secteur à absorber une montée en charge de la RLS en 2020.

Le rapporteur appuie la demande de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, Mme Stéphanie Do, d'un rapport sur la mise en œuvre de la RLS. Il semble essentiel que les parlementaires disposent de ces informations avant de voter un prélèvement de 1,5 milliard dans le PLF 2020.

## **2. Les possibilités prévues par la loi ELAN**

La loi ELAN porte plusieurs mesures concernant les bailleurs sociaux.

### ***a. Le regroupement d'organismes HLM***

D'une part, elle encourage le regroupement des organismes HLM, en fixant un seuil en-dessous duquel les organismes ont obligation de se regrouper. L'article 25 de la loi prévoit que les bailleurs gérant moins de 12 000 logements doivent appartenir à un groupe d'organismes de logement social.

Deux modalités de regroupement sont prévues par la loi : soit un ensemble de sociétés comportant majoritairement des organismes d'habitation à loyer modéré, soit une société de coordination, société anonyme spécifique définie à l'article L. 423-1-2 du code de la construction et de l'habitat.

Le rapporteur souhaite souligner que le calendrier de discussion et d'adoption de la loi ELAN a été retardé. Or, la loi de finances pour 2018 était calibrée de telle manière que les économies générées par les mutualisations permises par la loi ELAN puissent atténuer les effets de la RLS. Le retard dans l'adoption du projet de loi ELAN a mécaniquement retardé ces mutualisations et donc les économies attendues.

Cela a été souligné par plusieurs personnes auditionnées, qui ont regretté cet effet malheureux du calendrier législatif. Le rapporteur, au vu de ces éléments, regrette la disparition de la contribution de l'État au FNAP, dont le maintien aurait permis d'afficher le soutien de l'État à l'investissement dans le logement social.

### ***b. La vente de logements sociaux***

La loi ELAN facilite d'autre part la cession par les OLS d'une partie de leurs logements à leurs locataires. L'article 28 de la loi réduit ainsi les conditions dans lesquelles une commune d'implantation peut s'opposer à la vente de logements sociaux. L'objectif est de favoriser l'accession à la propriété tout en permettant aux organismes de financer de nouvelles constructions.

L'objectif, déjà indiqué en première partie, est d'aller vers un système autonome, dans lequel les investissements seraient financés par la vente de logements. Le Gouvernement a fixé une cible de 40 000 logements vendus par an, projet ambitieux lorsque l'Union sociale pour l'habitat estime les ventes à environ 8 000 par an actuellement.

**Le rapporteur spécial salue cette avancée permise par la loi ELAN. Il alerte cependant sur le risque d'exagérer les possibilités d'autofinancement par la vente de logements seulement.** Plusieurs personnes auditionnées ont exprimé leur scepticisme quant à l'ampleur de l'apport financier de ce levier. Il faut être très vigilant et s'assurer que les organismes ne se séparent pas de leur patrimoine le plus intéressant pour ne garder que les biens à faible valeur marchande.

Il s'agit également d'être vigilant sur le stock de logements sociaux, et de mettre en place des garanties pour assurer que le produit de la vente soit réinvesti dans l'investissement productif. À noter qu'au Royaume-Uni, la mise en place d'un programme de vente de logements sociaux – *Right-to-buy* – aux locataires s'est traduit non seulement par une baisse du stock de logements sociaux, mais également par une inflation du prix des loyers. En effet, une étude a montré que 40 % des locataires devenus propriétaires louaient le bien obtenu grâce au programme.

## **B. CERTAINS ORGANISMES ONT ENTAMÉ LES DÉMARCHES VERS CETTE RESTRUCTURATION**

**Lors de ses travaux, le rapporteur spécial a pu constater, au travers divers auditions, que le mouvement de restructuration du secteur avait été amorcé.**

La fédération des offices publics de l'habitat (OPH) a témoigné de l'intérêt de certains offices concernant les processus de fusion : elle a été consultée afin d'apporter une aide sur l'ingénierie financière. Le modèle de la société de coordination leur apparaît notamment très prometteur. Pour eux, la loi ELAN a définitivement constitué un catalyseur.

Par ailleurs, la CGLLS a été saisie en septembre d'une trentaine de demandes de fusions : elle s'attend à voir ces demandes se multiplier et à avoir des dépenses d'accompagnement plus importantes dès l'année prochaine. Elle témoigne elle aussi d'un mouvement de fond dans le secteur vers une réorganisation, avec certains organismes qui ont déjà des projets à proposer.

Certains interlocuteurs ont souligné que des incertitudes persistaient sur ces regroupements, incertitudes qui peuvent freiner les projets des organismes. Ainsi, la portée du rapprochement, sur le plan financier comme sur le plan du patrimoine, est encore un peu flou.

**Le rapporteur avait un sujet d'inquiétude en particulier sur la restructuration du secteur** : les regroupements étant laissés à l'appréciation des bailleurs, il y a un risque réel que certains organismes, considérés comme trop fragiles par leurs pairs, ne puissent s'associer à aucun regroupement. Le rapporteur a soulevé ce point auprès de plusieurs auditionnés. Il a constaté que le sujet était à l'agenda, même si le dispositif est encore en cours d'élaboration.

## **II. CETTE RESTRUCTURATION DU MODÈLE FRANÇAIS DU LOGEMENT SOCIAL DOIT ÊTRE CONDUITE AVEC PRÉCAUTION ET EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPEEN**

L'amorce d'une restructuration du secteur intervient en parallèle d'une mise en conformité tardive avec le droit européen sur la compensation d'obligation de service public. Elle a par ailleurs des conséquences sur l'ensemble du secteur du logement.

### **A. LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR SOCIAL DOIT RESPECTER LE DROIT DE L'UNION**

Bien que les États membres disposent d'une marge de manœuvre importante dans l'organisation de leurs services publics, leur fonctionnement doit s'inscrire dans un cadre général permettant le bon fonctionnement du Marché intérieur, et le service public du logement social n'en est pas exempté.

#### **1. Le SIEG et les avantages de service public des organismes HLM**

Le logement social est considéré comme un service d'intérêt économique général. Les services d'intérêt économique général sont des services de nature économique qui sont soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général. Ils peuvent être fournis par des autorités publiques, ou par des entreprises, publiques ou privées, mandatées en ce sens.

L'article 14 du traité de Lisbonne rappelle l'importance de ces services et leur rôle majeur dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union et de ses États membres. À ce titre, les États membres disposent d'une certaine liberté dans l'organisation de ces services, dès lors que l'organisation et le fonctionnement choisis ne portent pas atteinte de manière disproportionnée à la réalisation du marché intérieur.

L'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitat dispose que les organismes d'habitations à loyer modéré, en conformité avec le droit de l'Union européenne sur les compensations de service public, bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État pour l'accomplissement de ce service public.

### **Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitat**

Les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient, en conformité avec la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt général défini comme :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. [...];
- la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum, [...];
- la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du représentant de l'État dans le département, de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement [...];
- l'intervention comme opérateur, sans pouvoir être tiers-financier, dans le cadre des procédures prévues à l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de l'article L. 615-10 du présent code ;
- les services accessoires aux opérations susmentionnées.

Les organismes HLM disposent ainsi d'un certain nombre d'avantages :

– **une exonération d'impôt sur les sociétés** des organismes HLM et des offices publics d'aménagement et de construction, pour un coût estimé à 1,16 milliard d'euros pour 2019 ;

– **un taux de TVA réduit, à 10 %**, pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux, pour un coût chiffré à 2,45 milliards d'euros en 2019 ;

– **une exonération d'impôt sur les sociétés** pour les opérations afférentes au secteur locatif, réalisées au titre du service d'intérêt général défini au neuvième alinéa de l'article L. 411-2 du CCH. ; son coût n'est pas chiffré dans les documents budgétaires ;

– **une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties** : prévue par l'article 1384 du code général des impôts, cette exonération concerne les constructions neuves affectées à l'habitation principale lorsqu'elles ont fait l'objet d'un prêt selon le régime propre aux habitations à loyer modéré.

Outre ces avantages fiscaux, les organismes disposent également d'un **circuit de financement privilégié**. En effet, la Caisse des dépôts leur propose des prêts structurés à long terme, appuyés sur les dépôts de livret A. Ainsi en 2016, 17,3 milliards de prêts ont été signés, pour 109 000 constructions / acquisitions de logements sociaux et 311 000 réhabilitations de logements sociaux financées.

À noter que les organismes étaient destinataires d'aides à la pierre par l'intermédiaire du FNAP jusqu'au projet de loi de finances pour 2019. Ils sont aussi des bénéficiaires indirectes du versement de l'APL aux ménages.

Les organismes peuvent bénéficier de cet ensemble d'avantages après avoir obtenu un agrément des autorités publiques, qui leur permet d'intervenir dans le logement social. Cet engagement se matérialise depuis 2009 par une convention d'utilité sociale, qui comprend des dispositions relatives à la politique de patrimoine et d'investissement de l'organisme, ainsi que les engagements à suivre en termes de service.

En contrepartie, les bailleurs s'engagement à respecter des plafonds de loyers, des plafonds de ressources pour les locataires, ainsi qu'à entretenir et améliorer leur patrimoine existant.

## **2. Le contrôle du risque de surcompensation doit être effectué par l'État membre**

Si les entreprises exerçant un SIEG peuvent recevoir des aides d'État pour compensation de service public, un contrôle doit néanmoins s'exercer pour vérifier l'absence de surcompensation. Cela découle directement de la décision dite *Almunia* de la Commission européenne du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union. L'article 5 de la décision énonce que « le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable ».

La décision indique également qu'il est du ressort des États membres de veiller à ce que la compensation correspond aux critères fixés par l'article 5.

L'Agence national de contrôle du logement social (ANCOLS) a été chargée d'élaborer une méthode qui permettrait de calculer s'il existe des cas de surcompensation dans le secteur du logement social, c'est-à-dire si certaines compensations pour obligation de service public étaient disproportionnées, eut égard aux contraintes entraînées par l'accomplissement de ce service. Cette compétence exclusive lui est attribuée par l'article L. 342-2 du CCH.

Un désaccord persiste quant à la méthode précise à mettre en œuvre pour calculer cette surcompensation. L'Union sociale pour l'habitat (USH) considère que la seule méthode viable consiste à calculer la surcompensation sur chaque opération d'investissement. À l'inverse, l'ANCOLS prône une méthode de calcul à l'opérateur. Selon l'agence, le contrôle doit porter sur l'ensemble du service public du logement social, et non sur les seuls projets d'investissements individuels, dans lesquels n'apparaissent pas un certain nombre d'avantages fiscaux, tels que l'exonération d'impôt sur les sociétés ou l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

**Le rapporteur spécial alerte sur les dangers de conduire la réflexion sur la méthode à l'envers**, c'est-à-dire en réfléchissant à la méthode qui mettrait le moins de bailleurs sociaux dans une situation de surcompensation. Il s'agirait au contraire d'élaborer une méthode qui puisse convenir aux standards européens, et ensuite évaluer le nombre d'organismes susceptibles d'être concernés.

Il considère qu'il est devenu urgent de trancher entre ces deux méthodes, afin que l'ANCOLS puisse démarrer ses contrôles le plus rapidement possible et que la France soit enfin en conformité avec le droit européen. Il faut également que cette notion de surcompensation soit prise en compte lors des regroupements d'organismes.

**Le rapporteur considère que cette réflexion sur la surcompensation est l'occasion d'une réflexion plus globale sur les avantages dont bénéficient les organismes de logements sociaux.** La Cour des comptes, dans un référé de juin 2017 <sup>(1)</sup>, a dressé le constat que les paramètres de certains avantages n'étaient pas efficaces, en ce qu'ils ne bénéficiaient pas forcément aux organismes en ayant le plus besoin.

Concernant le risque d'un bouleversement complet du modèle français de logement social par l'intermédiaire de la surcompensation, le rapporteur estime qu'il est pour le moment plutôt faible. La Commission européenne elle-même a souligné, dans un rapport de janvier 2018 <sup>(2)</sup>, que le secteur du logement social était un pilier du système social et devait être préservé.

Pour autant, la surcompensation devrait rester un point de vigilance des pouvoirs publics, surtout alors que les organismes sont en train de se regrouper.

## **B. LES MODALITÉS DE CETTE RESTRUCTURATION IMPACTENT L'ENSEMBLE DU SECTEUR DU LOGEMENT**

L'enquête nationale logement de l'INSEE de 2013 montre que le parc social représente en France une résidence principale sur six, avec 4,4 millions de ménages y habitant. Il représente 44 % des logements locatifs. Cette proportion importante de logements sociaux nécessite d'être vigilant quant aux effets de la restructuration du secteur sur l'ensemble du secteur du logement.

Le secteur du logement social a connu beaucoup de bouleversements au cours des derniers mois. Or, son importance dans le parc de logement signifie qu'une réforme du secteur social a des conséquences sur le secteur du logement dans son ensemble. Il est donc nécessaire d'être vigilant sur les efforts demandés au secteur du logement social dans les mois à venir.

---

(1) *Référé du 1<sup>er</sup> juin 2017 sur les dépenses fiscales en matière du logement social, Cour des comptes.*

(2) « *Boasting Investment in Social Infrastructure in Europe* » *Commission Européenne, janvier 2018.*



## **1. Le logement social ne doit pas être fragilisé au-delà de ses capacités**

Le rapporteur a déjà mentionné plus haut les risques posés par un doublement de la RLS. Il rappelle également qu'il serait mal avisé de sur estimer le levier de la vente pour redresser la capacité d'autofinancement des organismes.

Or, la pression sur le logement social va être augmentée dans les prochaines années. La CGLLS a attiré l'attention du rapporteur sur l'augmentation prévue de la cotisation CGLLS, qui devrait doubler entre 2017 et 2019, pour atteindre environ 4 % des loyers.

Fin 2017, 67 organismes étaient en procédure CGLLS, c'est-à-dire en procédure de mise en garde destinée à inciter au rétablissement de l'équilibre. Le directeur considère cependant qu'il est plus que probable que ce nombre augmente significativement, avec un impact différé de la RLS sur les organismes. L'inquiétude majeure vient de l'impossibilité pour les organismes d'avoir anticipé la RLS lors de l'élaboration de leurs plans de développement.

Au vu de ces différents éléments, le rapporteur invite à la prudence concernant les prochaines réformes en cours : s'il est nécessaire de réformer le secteur du logement social, il ne faut pas oublier que celui-ci est un pilier essentiel du modèle français et que beaucoup de ménages en dépendent.

## **2. Les difficultés du secteur du logement social se répercutent sur le secteur du logement**

Au cours de ses travaux, le rapporteur a constaté de vives inquiétudes parmi les acteurs du secteur du logement.

Certains indicateurs témoignent d'un ralentissement de l'activité : ainsi le nombre de mises en chantier a chuté de 7,9 % en un an, et le nombre de permis de construire pour des logements collectifs a diminué de 17 % au dernier trimestre. Or, de nombreuses opérations immobilières aujourd'hui sont un mixte entre logements privés et logements sociaux. Un ralentissement des investissements par les bailleurs sociaux entraînerait donc mécaniquement un ralentissement de l'ensemble de l'activité.

Il convient néanmoins de nuancer ces chiffres. D'abord, il faut rappeler que l'année 2017 a été une année exceptionnelle pour l'investissement en logement. Le commissariat général au développement durable (CGDD) souligne, dans son rapport de juillet 2018<sup>(1)</sup> sur le compte du logement 2017, que la production de logements neufs a progressé à un rythme proche de 15 %, atteignant 390 000 logements neufs.

De même, le nombre de transactions de logements d'occasion a atteint un record fin 2017, avec 968 000 transactions. Le ralentissement de l'activité est donc à mettre en perspective avec une année antérieure exceptionnelle. Il convient également de rappeler un élément de conjoncture : l'approche des municipales entraîne une certaine réticence des élus à signer des permis de construire. La loi ELAN, qui a limité le droit aux recours, ne peut pas compenser cette réticence.

---

(1) *Compte du logement 2017 - Rapport de la commission des comptes du logement du Commissariat général au développement durable.*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa première réunion du mardi 30 octobre, la commission examine les crédits de la mission Cohésion des territoires.*

### **M. François Jolivet, rapporteur spécial (*Logement et hébergement d'urgence*).**

Les crédits du budget du logement et de l'hébergement d'urgence sont en diminution, sans que cela soit en aucun cas le signe d'un désengagement de la puissance publique. C'est, au contraire, le choix de l'efficacité et de la lisibilité dans un domaine qui est une préoccupation majeure de nos concitoyens, un secteur essentiel de notre économie, mais aussi, reconnaissons-le, un synonyme d'échec depuis plusieurs années – un échec coûteux budgétairement, mais surtout sur le plan symbolique. Il a pu nourrir la défiance des Français à l'encontre de la puissance publique, qui leur promettait de construire des logements, sans qu'ils les voient jamais. En un mot : en matière de logement, il n'y a pas de corrélation entre crédits budgétaires et crédit politique.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », récemment adoptée, est une étape importante de la transformation de notre politique du logement, tant pour les propriétaires privés que pour les bailleurs sociaux. Les parlementaires de tous les rangs s'attacheront, j'en suis sûr, à contrôler la publication des futurs décrets d'application.

Mon intervention, qui présentera cinq observations sur le budget du logement et de l'hébergement d'urgence, ne sera évidemment pas exhaustive.

Premièrement, il est nécessaire de remettre en perspective la tendance de la construction de logements ; car les faits, comme votre rapporteur, sont têtus. La production de logements neufs a atteint un niveau exceptionnel en 2016, et surtout en 2017. Ce niveau est en léger repli en 2018 – une tendance qui se confirmerait l'an prochain. Ce tassement n'est évidemment pas sans lien avec les élections municipales prévues en 2020, qui se traduiront sans doute comme à chaque fois par un ralentissement des mises en chantier. Si les acteurs de la construction sont très satisfaits des dispositions de la loi « ELAN » tendant à limiter les recours contentieux, ils ont, lorsque je les ai reçus, appelé mon attention sur le développement des sursis à statuer dans certaines communes, du fait de la transformation des plans locaux d'urbanisme en plans locaux d'urbanisme intercommunaux et de la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale.

Deuxièmement, s'agissant de notre engagement en faveur de l'hébergement d'urgence, le dispositif « Logement d'abord », actuellement en phase d'amorçage, revêt un caractère indéniablement novateur. Je suis très favorable à ce changement d'approche systémique, qui doit permettre de limiter le recours aux nuitées hôtelières. Pour autant, les auditions conduites dans le cadre de ce rapport ont fait apparaître la nécessité pour tous les acteurs – services de l'État, associations, bailleurs – de clarifier les règles entre eux. Malheureusement, le risque d'une embolie du dispositif d'hébergement, notamment en Île-de-France, n'est toujours pas derrière nous. Je souhaite que les personnes relevant des dispositifs d'hébergement d'urgence soient plus équitablement réparties sur notre territoire. Mon département, l'Indre, souvent présenté comme l'un des départements de la « diagonale du vide », s'est engagé à reloger des familles migrantes et c'est une réussite. C'est, à mon sens, la preuve que les départements ruraux prennent leur part dans la prise en charge des familles qui arrivent sur le territoire français.

Par ailleurs, une partie des crédits du programme 177 a été transférée, pour près de 120 millions d'euros, au programme 303. Il appartiendra donc au seul ministère de l'intérieur de piloter le budget des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM). Cette clarification entre celui qui engage la dépense et celui qui la paie va dans le bon sens. Toutefois, les associations, qui gèrent souvent les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les CHUM, devront s'habituer à avoir deux interlocuteurs. Il faudra une coordination interministérielle puissante pour que le système fonctionne.

Troisièmement, s'agissant de la réforme du calcul des trois allocations de logement – l'allocation de logement à caractère social (ALS), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'aide personnalisée au logement (APL) –, je ne vous cache pas, mes chers collègues, que, si j'en crois mon passé professionnel, elle était attendue depuis vingt-cinq ans ! Ce budget transforme l'essai, et c'est tant mieux. La contemporanéité du calcul des ressources des aides au logement représente une mesure tout à la fois de justice et d'économie – 900 millions d'euros sont attendus. Dès 2019, l'éligibilité des demandeurs des aides au logement sera calculée non plus à partir de leurs ressources de l'année  $n-2$ , mais de celles des douze derniers mois, grâce à une base de données alimentée par les services du prélèvement à la source. Je tiens à saluer le professionnalisme des équipes de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui sont en première ligne pour assurer la bonne marche de la transformation. Cette réforme demandera de l'agilité – les APL seront recalculées chaque trimestre –, de la fluidité – des échanges de données entre la CNAF et les services de la direction générale des finances publiques seront essentiels pour déterminer les ressources des ayants droit – et surtout de la publicité, par le biais d'une communication adaptée à tous les usagers et aux bailleurs.

Quatrièmement, en ce qui concerne la trajectoire de réduction du loyer de solidarité (RLS), qui ne concerne que les bailleurs HLM et les bénéficiaires des APL, et qui pose d'ailleurs des questions de ciblage, il me semble important, comme le propose Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, de demander un rapport sur sa mise en œuvre dans le parc social et de déposer, en séance, un amendement visant à adapter son calcul aux seuls ayants droit des APL, afin de sécuriser financièrement les bailleurs dans un contexte de recomposition de leur cartographie. Il faudra également prévoir impérativement un plan de secours à destination des organismes d'HLM, dont personne ne voudrait.

Cinquièmement enfin, les dépenses fiscales rattachées au budget du logement s'élèvent pour 2019 à près de 15 milliards d'euros. Le projet annuel de performances ne recense pas moins de quarante-huit dispositifs. C'est un train fantôme, et un train fantôme qui bégaie : si beaucoup de dépenses fiscales sont évaluées au centime près, elles le sont au même centime depuis cinq ans, ce qui signifie qu'elles ne sont pas évaluées. Les crédits budgétaires ne sont que la partie émergée de l'iceberg, d'autant que les dépenses fiscales ne sont souvent ni bornées, ni ciblées. Cela n'est pas raisonnable. Tous les rapports d'expertise publique nous le disent, qu'il s'agisse des chambres régionales des comptes, de l'Inspection générale des finances ou de notre excellent rapporteur général, selon qui il s'agit d'une « *guerre entre des dépenses dont on ne sait plus pourquoi elles existent* ». Notre collègue Véronique Louwagie a d'ailleurs souhaité passer au crible, avec la Cour des comptes, ces dépenses fiscales liées au logement. Aussi instructif que sera le rapport, il nous appartiendra surtout d'avoir le courage de prendre des décisions.

En définitive, le budget du logement et de l'hébergement d'urgence permet de poursuivre la transformation des politiques publiques, de réorganiser les acteurs, de clarifier

les règles, de créer des incitations plus cohérentes, de recomposer le secteur HLM et surtout d'essayer de répondre à la demande d'hébergement dans notre territoire.

[...]

**M. Thibault Bazin.** Le budget du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales baissera de plus de 1 milliard d'euros, dont 900 millions d'euros du fait de la réforme des APL, alors même que le logement représente un problème pour bon nombre de nos compatriotes – les sans-abri, les plus de 3 millions de mal-logés, ceux qui espèrent accéder un jour à la propriété, ceux qui repoussent l'arrivée d'un enfant à cause d'un logement inadapté. Il y a un an, pour votre premier budget, vous avez quasiment supprimé l'APL-accession, à croire que vous ne voulez pas réellement d'une mobilité dans le parcours résidentiel. Vous avez divisé par deux la quotité finançable du prêt à taux zéro (PTZ) sur 95 % du territoire, à croire que vous ne voulez plus d'une France de propriétaires. En conséquence, nous assistons à une chute terrible des réservations de logements, que vous allez conforter en augmentant, en 2019, le coût de l'assurance emprunteur.

Il y a un an, vous avez également restreint le dispositif dit « Pinel », en le réservant aux zones très tendues. Suite à cela, rien que dans ma région, plus aucun dépôt de permis de construire d'immeuble collectif en zone B2 ! Monsieur le rapporteur spécial, comment réussissons-nous à densifier et à assurer une mixité sociale, si nous n'avons plus d'investisseurs privés ? Dans le cas d'une vente en l'état futur d'achèvement, plus de la moitié de ceux qui achètent tout de suite, pour financer et lancer l'opération, sont des investisseurs, les accédants mettant plus de temps à franchir le pas pour devenir propriétaires.

Il y a un an, vous avez aussi bouleversé l'économie du logement social. L'autofinancement des bailleurs sociaux a été considérablement réduit, impactant les organismes, sans prendre en compte le taux de ménages « APL-isés », qui est plus fort dans les territoires détendus. Monsieur le rapporteur spécial, j'espère que vous pourrez nous rassurer sur ce sujet d'ici à la séance publique. Suite à ce bouleversement, les opérations de réhabilitation et de construction de logements aidés ont été réduites de 30 %. Le bâtiment en subit les conséquences. Devons-nous nous attendre, en 2020, à des effets dramatiques dans certains territoires, dans la mesure où cette politique en défaveur de la construction les touche de plein fouet ? Les réservations de logements, qui laissent augurer l'activité de demain, sont en berne. Pourtant, vous connaissez l'adage : quand le bâtiment va, tout va... Les économies budgétaires à coups de rabot se traduisent par des diminutions de l'activité et, partant, des recettes fiscales afférentes, comme nous pourrions le voir dans l'étude que vient de demander Véronique Louwagie. Nous avons fait des propositions par voie d'amendements, qui n'ont pas été jugés recevables.

**M. Jean-Louis Bricout.** Si le programme 147 relatif à la politique de la ville pourrait nous satisfaire, il en va tout autrement du soutien que le budget apporte aux petites villes, notamment aux centres-bourgs de moins de 10 000 habitants, pourtant animateurs et pourvoyeurs de services d'une ruralité plus profonde. Le mandat précédent avait vu naître les appels à manifestation d'intérêt pour ces petits bourgs. Même si le dispositif, qui ne concernait qu'un très faible nombre de dossiers et était dépourvu d'enveloppe dédiée, avait ses insuffisances, il avait au moins le mérite de soutenir les politiques de services et de développement économique au service du petit commerce et de la ruralité. Par la suite, des contrats de ruralité, dotés d'un périmètre d'action plus large, ont été établis. Ils visaient à

renforcer la cohésion territoriale et reprenaient les enjeux de services et environnementaux liés aux centres-bourgs. Aujourd'hui, plus rien pour soutenir ces territoires ! Les contrats de ruralité sont en voie d'extinction. Que dire du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, qui subit le même sort ? Pourtant, ces programmes avaient le mérite de mettre autour de la table les chambres consulaires, les commerçants, les collectivités et l'État, pour agir en faveur de l'animation et du maintien du petit commerce.

Vous plombez aussi, dans le programme 112, de 14 % le budget de l'action relative à l'attractivité économique et à la compétitivité des territoires. Vous êtes les fossoyeurs des petits bourgs et des territoires qu'ils animent. Vous continuez à concentrer les populations et poursuivez le mouvement de métropolisation, qui traîne son cortège de problèmes : insécurité, tensions sur le logement ou encore sur le transport. Comprenez-vous un jour qu'en soutenant le développement de cette ruralité qui a ses atouts, vous trouverez peut-être des solutions aux problèmes de notre société ? Comprenez-vous enfin que la ruralité peut être une chance pour la France ?

**M. Stéphane Peu.** S'agissant du volet logement, les faits sont têtus : tous les voyants sont au rouge, puisque les chiffres de production baissent, les agréments de logements sociaux baissent, les mises en chantier baissent et les dépôts de permis de construire baissent. Cela est si vrai que les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics ont, pas plus tard qu'hier, lancé un signal d'alarme, annonçant un débauchage massif, dans la profession, à l'horizon de 2020-2021, s'il n'y avait pas d'inversion de la politique de production de logements. Il ne peut pas en être autrement, puisque vous avez, par le biais de vos mesures financières, asséché les financements et les fonds propres des bailleurs sociaux et, partant, placé toute la chaîne de production de logements dans une zone de turbulences.

Les acteurs doivent être entendus. Vous ne pouvez pas continuer à mener des politiques dans un domaine comme celui du logement, en rencontrant l'opposition de tous les acteurs, du Mouvement des entreprises de France aux entreprises du bâtiment, en passant par les bailleurs sociaux et l'ensemble des acteurs de la solidarité. Les chiffres doivent nous alerter, alors que nous venons franchir le seuil historique – jamais atteint depuis 1945 – de plus de 2 millions de ménages inscrits sur le fichier des demandeurs de logement et que les prix ne cessent d'augmenter.

Enfin, vous êtes en plein contresens historique. La Commission européenne, à la suite des décisions prises par l'Allemagne et le Royaume-Uni, a invité l'ensemble des pays à prendre en compte la crise du logement et à relancer massivement l'investissement public, pour répondre à cette crise qui frappe durement tous les pays européens, et la France plus que d'autres. À l'inverse des autres pays européens, qui tirent des conclusions dans le sens d'un réinvestissement public, vous choisissez le désengagement public. Confier les clefs de la politique du logement au secteur privé a toujours conduit à des catastrophes et à des récessions. Ce budget est un contresens historique. Écoutez les acteurs et changez de pied !

**M. Loïc Prud'homme.** Mes collègues ont déjà émis plusieurs réserves sur ce budget. On finance des pôles de compétitivité, à hauteur de plusieurs millions d'euros, et de grands plans d'urbanisme, pour suivre une logique de métropolisation qui met les territoires en concurrence, au lieu d'œuvrer à leur cohésion. C'est une erreur. L'attractivité d'un territoire passe, d'abord, par une offre de logements abordable, accessible pour tous, par un parc HLM suffisant, en bon état et accessible, soit tout l'inverse de ce que l'on nous propose. La mission *Cohésion des territoires* a pour objectif de contribuer au développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré. Or ce budget

relève d'une logique anti-pauvres et libérale, en contradiction avec l'objectif initial de cohésion.

Je ne reviendrai pas sur la baisse massive des aides au logement, qui a déjà été rappelée. En revanche, je tiens à revenir sur ce fameux « choc de l'offre », par lequel on cherche à faciliter l'investissement privé, en précarisant encore plus les locataires et en abandonnant le logement social. Concernant la qualité des logements, on ne peut qu'être inquiets avec la simplification des réglementations et la réduction des délais. Qui plus est, l'accessibilité des logements neufs aux personnes en situation de handicap passera de 100 % à 20 %, envoyant un signal alarmant.

Les dotations du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) baissent de 41 millions d'euros, dans l'action *Construction locative et amélioration du parc*. Le FNAP a déjà été victime d'une baisse de 150 millions d'euros en 2018. Il ne bénéficie plus de dotations directes de l'État, mais de financements par le biais de fonds annexes. Les bailleurs financent la construction, et non plus l'État, ce qui contribue à faire baisser, de manière continue, la production de HLM, laquelle passerait sous la barre des 100 000 logements à partir de 2020 et se situerait à une moyenne de 63 000 logements entre 2027 et 2055, soit bien loin de l'objectif des 150 000 HLM à construire chaque année.

Pour conclure, la chancelière allemande, Angela Merkel, vient d'annoncer un plan massif de 5,7 milliards d'euros pour le logement abordable. Au Royaume-Uni, Theresa May a mis sur la table 2 milliards de livres par an. Cela me fait bien mal de comparer et de voir que même Angela Merkel et Theresa May font mieux que nous en ce qui concerne le logement social abordable.

**Mme Sylvia Pinel.** L'année dernière, à la même époque, nous étions nombreux à vous alerter sur les conséquences qu'aurait votre budget sur la production de logements, du fait de la quasi-suppression des APL-accession, de la réduction du PTZ dans le neuf et dans l'ancien, notamment dans les territoires ruraux, et du recentrage de l'investissement locatif. Les chiffres étant têtus, nous constatons cette année une baisse des mises en chantier et des permis de construire. Les bons chiffres de 2016 et de 2017 ne sont pas liés au hasard, monsieur le rapporteur spécial, mais à notre plan de relance. Quand on voit que plusieurs pays voisins, notamment l'Allemagne, que vous prenez souvent pour modèle, créent des plans de relance, on ne peut que constater le paradoxe français. Le ralentissement que nous observons n'est pas lié à la période municipale, puisque ses effets sont habituellement perçus après les élections.

S'agissant des recours abusifs, nous sommes bien d'accord avec vous ; mais encore faudrait-il ne pas toucher à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », et avoir les moyens de lutter contre les égoïsmes locaux, afin de favoriser la mixité sociale, ce que ne fait pas la loi « ELAN ».

Avec la RLS, vous avez, de façon inévitable, mis les bailleurs sociaux en incapacité de produire. Le dernier trimestre affiche en effet une baisse de 17 % de la construction. Vous avez aussi amputé leur capacité de rénovation. Les dernières études démontrent que le parc social héberge de plus en plus de personnes en situation de grande pauvreté. Ces mesures sur les APL sont particulièrement injustes.

Quant à la réforme des modalités du calcul des APL, la mesure, préconisée dans un rapport de François Pupponi, n'avait pas pu être appliquée, notamment pour des raisons de logiciel informatique. Je suis ravie de voir que le problème est désormais résolu.

L'année dernière, vous aviez évoqué la possibilité de moderniser le zonage. Qu'en est-il ? Cela conditionne beaucoup la production dans les territoires, notamment en ce qui concerne l'investissement locatif ou le PTZ. M. le rapporteur général nous avait fait l'an dernier des promesses dont je ne trouve pas trace cette année.

**M. François Pupponi.** Il faut saluer l'augmentation importante des crédits du programme 147 en faveur de la politique de la ville. Le problème, toutefois, est que ces budgets servent à cofinancer des politiques : comment faire s'il n'y a personne en face ? Les associations et les collectivités locales qui se verront offrir de nouveaux postes d'adultes-relais ou des financements pour la politique éducative n'auront pas les moyens d'accompagner la générosité de l'État. Il fallait tenir les deux bouts : augmenter les moyens des collectivités et des associations et proposer du cofinancement. Rendez-vous dans un an pour voir combien de ces budgets auront été dépensés !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Monsieur Bazin, un crédit de 17 millions d'euros, destiné à l'APL-accession, est inscrit dans la loi de finances. Il concerne d'abord l'outre-mer, pour un montant compris entre 2 et 3 millions, et 14 millions sont destinés à l'APL-accession pour les acquéreurs occupant un logement HLM en zone C, et nous réfléchissons à la création d'une APL-rénovation.

S'agissant du dispositif « Pinel » en zone B2, il a été démontré que les investisseurs privés fuyaient la zone, dans la mesure où ces secteurs ne sont plus défiscalisants. C'est donc de l'argent qui sort des territoires. Nous sommes en train d'étudier de quelle façon nous pourrions tirer les conséquences de la loi « ELAN », afin de cibler les réhabilitations, de façon à éviter l'étalement urbain. Cela ne saurait assurément vous satisfaire complètement, dans la mesure où vous visez la construction de logements neufs.

Dire que la réforme n'a pas tenu compte de la proportion de ménages bénéficiaires de l'APL est faux. La cotisation à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de 4,19 % tient précisément compte des locataires bénéficiant de l'APL. Aujourd'hui, il y a une solidarité entre les bailleurs qui logent des locataires sans APL et ceux dont les locataires touchent beaucoup d'APL. La baisse progressive des recettes de loyers – 780 millions d'euros en 2018, puis 873 millions en 2019, pour atteindre 1,5 milliard d'euros en 2020 – est soumise à une clause de revoyure...

**M. Thibault Bazin.** Il faut l'avancer !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** ...conclue entre l'État et les organismes de logement social (OLS). Je ne suis pas certain que le modèle économique des organismes d'HLM soit capable de supporter une baisse de 1,5 milliard d'euros. Pour autant, ils seront capables de supporter les 780 plus 873 millions d'euros – opinion n'engageant que votre rapporteur.

Monsieur Bricout, je ne peux qu'approuver vos propos sur la métropolisation. Notre territoire fait face aujourd'hui à son quatrième exode rural : ce sont les habitants des petites préfectures et des petites sous-préfectures qui gagnent les métropoles. Mais je renverrai à celles et à ceux qui ont voté la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », la paternité d'une telle sanctuarisation. J'ai toutefois bon espoir. En effet, beaucoup de personnes, notamment parmi les moins de trente ans, déçues par les métropoles, souhaitent les quitter, même lorsqu'ils y ont un travail. L'arrivée dans les territoires du très haut débit, qui rapproche tout ce qui est loin, offrirait un avenir aux métiers de services. Reste à savoir combien de temps durerait la transition entre cette phase de



paupérisation de nos territoires, de disparition de zones bâties, et l'arrivée de nouveaux habitants.

Monsieur Peu, je pourrais entendre que la baisse des mises en chantier soit la conséquence de la loi de finances pour 2018, mais c'est faux ! Les permis de construire correspondant à ce qui a été agréé en 2018, vous le savez très bien, ne seront peut-être même pas obtenus en 2019. On ne peut donc pas accuser la loi de finances pour 2018 des retards de mise en chantier. Votre hypothèse se vérifierait peut-être plus pour ce qui est des baisses d'équivalents de permis de construire ; mais les promoteurs et les bailleurs des OLS nous ont dit qu'ils avaient beaucoup de difficultés à obtenir les permis.

Le niveau d'agrément en Île-de-France en 2018 pourrait être proche, d'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de celui de 2017 – même s'il est imprudent de compter les œufs de la poule avant qu'elle ne les ait pondus... En revanche, j'aurais été d'accord avec vous, mon cher collègue, si vous m'aviez parlé des retards pris par les mises en chantier des opérations de réhabilitation, dans la mesure où certains bailleurs ont favorisé les opérations de construction par rapport à celles de réhabilitation. Sur la production de logements, je serai beaucoup moins sévère que vous. Nous ne pouvons analyser les effets de nos décisions qu'à partir de 2021, puisque, entre un agrément obtenu en 2018, une production et une mise en service de logements, il se passe, en moyenne, en Île-de-France, entre trois et quatre ans.

Monsieur Prud'homme, je vous remercie beaucoup d'avoir cité l'exemple de l'Allemagne, qui fixe des loyers maximaux pour les investisseurs et qui ne propose pas d'aides à la personne. Vous me voyez heureux que la Chancelière ait pu engager 5 milliards d'euros, quand chez nous la politique du logement en représente 35 milliards, soit sept fois plus... Les deux systèmes ne sont pas comparables, mais nous pouvons nous demander si nos 35 milliards d'euros nous permettent d'offrir un habitat de qualité, adapté aux ressources de chacun. Je doute que nous puissions répondre favorablement à cette question, si j'en crois le chiffre de 2 millions de mal-logés cités par mon collègue Stéphane Peu.

Madame Pinel, je regrette comme vous que le Gouvernement ne nous ait pas livré, au 1<sup>er</sup> septembre, son rapport sur l'analyse des zonages, que nous avons pourtant réclamé. Sur l'assèchement supposé des ressources de l'autofinancement des bailleurs HLM, la hausse de la contribution à la CGLLS avait été mal comprise par les acteurs, si je me souviens bien d'un courrier signé par l'ensemble des bailleurs. Concernant le PTZ, nous sommes en train de travailler à sa prorogation de deux ans dans les zones B2 et C. Quant au rétablissement de l'APL-accession sur tout le territoire, vous connaissez mon opinion, qui n'est pas celle de la majorité. Pour autant, il faudrait peut-être en examiner les conséquences à l'aune de plusieurs années. Défaire une politique qui vient de se construire n'est jamais très simple. Nous travaillons par ailleurs à une APL-réhabilitation, qui permettrait de financer les travaux dans les logements achetés.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** À M. Bricout qui m'a interrogé sur la ruralité, j'indique que les contrats de plan État-régions (CPER) sont dotés de 113 millions d'euros et qu'il existe une action « Cœur de ville ». Le Gouvernement s'est mobilisé en faveur des quartiers. Cette mobilisation nationale, souhaitée par le Président de la République, est dotée de plus de 85 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2019. Entre les contrats de ville, elle porte aussi sur des crédits versés directement comme le programme éducatif de réussite, qui est augmenté de 12 millions d'euros. Pour sa part, le dispositif « Adultes relais » est doté de 20 millions d'euros et de plus de 1 000 postes supplémentaires ; de plus, 49 millions d'euros seront versés en 2019 au titre des contrats de ville afin de renforcer les actions territorialisées en faveur des quartiers prioritaires.

Ces mesures vont dans le bon sens, et à M. Pupponi qui évoque les difficultés que connaissent les collectivités locales, je donne rendez-vous en 2019 pour constater les résultats.

**M. Stéphane Peu.** J'ai dû mal m'exprimer. La situation du mal-logement dans notre pays est connue, le rapport de la Fondation Abbé-Pierre n'est d'ailleurs contesté par personne : en France, 12 millions de personnes souffrent aujourd'hui du mal-logement.

Ce que j'évoquais, c'est le seuil historique de 2 millions de ménages inscrits pour une demande de logement social dans notre pays, niveau inédit alors même que la production de logements baisse. On le constate avec la chute du nombre d'agréments consentis, qui entraîne mécaniquement celle du nombre des permis de construire, puis celle des mises en chantier ; c'est une chaîne que nous connaissons tous ici.

**Mme Stella Dupont.** Je souhaiterais faire part de mon inquiétude au sujet de la convergence tarifaire et de la fixation des tarifs plafonds pour les CHRS. Cette mesure prévue par la loi de finances pour 2018 a fait l'objet d'un arrêté, pris au mois de mai de la même année, fixant les tarifs plafonds ainsi que les règles de convergence ; sa mise en œuvre doit s'étaler jusqu'en 2021. Elle permettra d'améliorer la convergence tarifaire des établissements, déjà à l'œuvre depuis quelques années.

Les crédits prévus pour 2019 sont en baisse, et si la rationalisation de l'utilisation des deniers publics est certes une bonne chose, la protection des plus vulnérables est au cœur de mon engagement. Les tarifs des CHRS sont parfois très variables, ce qui peut légitimement nous interroger, mais les associations s'inquiètent d'une harmonisation à la baisse au regard de la qualité de la prise en charge.

Pour ma part, je m'interroge : ne risquons-nous pas d'assister à une course au moins-disant ? Car la rationalisation ne peut être réalisée au détriment d'un accompagnement social de qualité, d'une vraie prise en charge des besoins et des spécificités des personnes. Cette individualisation de la prise en charge est particulièrement nécessaire alors que le public des CHRS présente une vulnérabilité extrême.

**Mme Véronique Louwagie.** M. le rapporteur spécial a indiqué que nous n'avions pas obtenu le rapport que le Gouvernement nous avait promis l'année dernière lorsque nous avons eu un débat sur le dispositif « Pinel », et que le rapporteur général avait évoqué un état des lieux complexe pour ce qui concernait les zonages et parfois leur superposition.

Serait-il possible, monsieur le président, d'écrire au ministre afin de lui réclamer cet état des lieux ? En effet, nous discutons fréquemment de dispositifs touchant au logement sans pour autant disposer de cet état des lieux ; de ce fait nous nous trouvons en difficulté.

**M. le rapporteur général.** Dans le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, j'ai relevé un manque cruel de statistiques de la part de la DHUP. On me dit que les choses vont s'améliorer, mais, pour l'heure, la carence est absolue. Les outils statistiques qui n'ont pas été créés doivent impérativement l'être : en effet, comment pratiquer des politiques publiques en l'absence de données ?

**M. Olivier Gaillard.** Je souhaite demander à M. Jolivet s'il peut apporter des précisions au sujet de l'enveloppe supplémentaire consacrée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Par ailleurs, il a évoqué le risque de voir certains parcs de logements totalement abandonnés. Une réflexion sur ce sujet est-elle en cours ? Des solutions sont-elles envisagées ?

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La question de Stella Dupont constituera pour moi l'occasion d'évoquer l'amendement de Mme Vignon qui viendra en discussion tout à l'heure.

Le Gouvernement a effectivement décidé de rassembler les tarifications par familles homogènes : victimes de violences conjugales, mineurs isolés, majeurs isolés sans logement, personnes sorties de centres psychothérapeutiques, etc.

Il est vrai que le ministère et la direction du budget ont décidé de réduire de 13,4 millions d'euros le financement des associations. Nous ne disposons évidemment pas, à ce stade, de retours sur expérience, mais les associations gestionnaires nous ont demandé si ces dotations étaient diminuées parce qu'elles faisaient mal leur travail.

Il faut considérer cette diminution de budget en prenant de la hauteur, sans limiter notre réflexion au point de vue des seuls destinataires, à savoir les associations. L'essentiel des crédits du programme 177 va à l'hébergement en hôtel, ce qui, en région parisienne, représente 80 euros par nuitée pour une durée moyenne de dix-huit mois ! Cela signifie que tout le dispositif « Logement d'abord », qui va de l'accueil d'urgence au logement, a certes sa logique interne, mais que des économies peuvent probablement être réalisées afin de redéployer ses ressources vers les associations.

Je tiens à souligner que le programme 177 est le réceptacle budgétaire de tout ce qui ne va pas dans notre pays, et que certains ministères qui devraient concourir ne le font pas. Les résidents des CHRS sont, pour 30 % à 40 % d'après les associations, des personnes qui ont des problèmes psychiatriques ; or il n'existe pas de suivi psychiatrique ambulatoire dans notre pays. C'est donc sur le prix de journée que l'association doit financer le recrutement d'un éducateur « psy » pour assurer le suivi psychiatrique des personnes hébergées en CHRS, et peut être demain dans des pensions de famille – et cela avant qu'elles puissent à un logement puisqu'elles le font par étapes, à la différence de familles expulsées qui en retrouvent un, ou de familles migrantes qui pourraient être directement logées puisqu'elles n'ont pas connu la rue si ce n'est la transhumance qu'elles ont vécue avant d'arriver chez nous.

Aujourd'hui, les agences régionales de santé (ARS) sont absentes, et il me paraît anormal que les associations aient à inclure dans le prix de journée le suivi psychologique des personnes qui résident dans ces ensembles. Les ministères chargés de la solidarité et de la santé, notamment par le truchement des ARS, devraient prendre en compte la situation pathologique des personnes hébergées dans les CHRS. Ces administrations s'intéressent au taux de sortie des centres prenant en charge les troubles psychologiques, mais, ensuite, la « patate chaude » est passée aux associations et au budget du programme 177, ce qui me paraît très anormal.

À Mme Louwagie, je confirme que les dépenses fiscales de la politique du logement ne sont pas évaluées. Pour reprendre les propos du rapporteur général, je pense que cette évaluation n'est faite par personne et qu'aucun ministère ne s'en considère comme responsable. Ces dépenses fiscales représentent plus de 15 milliards d'euros dans notre budget ; il est inadmissible que les statistiques relatives à leur utilisation ne soient pas établies.

Le budget de l'ANRU est passé de 5 à 10 milliards d'euros, grâce à une participation d'Action Logement, à une participation de l'État de 1 milliard d'euros et à 2 milliards d'euros prélevés par la CGLLS, c'est-à-dire par les organismes d'HLM, qui les reversent. L'accord du 11 juillet dernier était inespéré, mais le relèvement des seuils d'exonération de la participation des employeurs à l'effort de construction, ou « 1 % logement », que prévoit le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, dit « PACTE », a privé Action Logement de ressources. En compensation, une surtaxe sur les polices d'assurance dommage-ouvrage a été créée ; nous verrons bien si cela tient debout. Désormais, la capacité d'engagement s'élève à 10 milliards d'euros, et à cette heure 80 dossiers, concernant principalement la région parisienne, ont été instruits pour un montant de près de 2 milliards d'euros ; cet argent est bien consacré au logement social.

Enfin, l'expression « logements abandonnés » n'est pas appropriée. Le problème que j'évoquais est celui de certains bailleurs dont personne ne voudra, et qui ne pourront pas survivre tout seuls. Il appartient à l'État – et j'en ai saisi le Gouvernement – de trouver des dispositifs afin que leurs locataires bénéficient d'une gestion régulière de leur immeuble et d'une bonne qualité de service.

*La commission en vient à l'examen des amendements.*

### *Article 39 et état B*

*La commission examine l'amendement II-CF853 de Mme Corinne Vignon.*

**Mme Corinne Vignon.** Cet amendement vise à stabiliser le niveau de crédits des CHRS par rapport à 2018. En effet, le PLF 2019 prévoit une baisse du niveau de crédits de 13,4 millions d'euros ; or les diminutions de crédits sont devenues insupportables.

J'ai passé trois jours en immersion dans les CHRS de Toulouse, au sein desquels un travail remarquable est accompli malgré les difficultés rencontrées. Cependant, les gestionnaires sont très inquiets, car leur enveloppe budgétaire va baisser de 57 millions d'euros en quatre ans. Les missions des CHRS sont avant tout constituées par l'accueil, particulièrement de personnes en situation d'urgence, l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes et familles en difficulté ou en détresse.

Les CHRS accueillent des personnes et des familles qui connaissent de graves difficultés économiques, familiales, de logement, de santé et d'insertion, afin de les aider à recouvrer une autonomie personnelle et sociale.

Si nous continuons à baisser leurs ressources, les CHRS pourront-ils continuer à remplir leur mission d'accompagnement ? Ils redoutent de ne plus être en mesure de recevoir les personnes qu'ils accueillent, et qui sont sans ressources. Ils craignent par ailleurs que les personnels ne puissent plus apporter un accompagnement important aux personnes les plus fragilisées.

J'avais déposé un autre amendement, déclaré irrecevable, qui tendait à inciter le Gouvernement à rattacher les CHRS au ministère des solidarités et de la santé. En effet, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont avant tout des établissements à caractère social.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** J'ai tout à l'heure répondu à la question de notre collègue Stella Dupont : je considère que le service est rendu au sein des CHRS. Le

secteur associatif de l'hébergement est en cours de restructuration, de très grandes associations parisiennes s'adosent à de très grands bailleurs afin de disposer dans leur portefeuille l'ensemble des services.

Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement, et vous invite à saisir le ministère de la cohésion des territoires afin qu'il diligente une mission sur ce sujet et que nous puissions ainsi disposer d'une évaluation. En outre, je ne suis pas certain qu'il soit souhaitable que le ministère des solidarités réponde de l'hébergement et du logement, car il s'agit d'un parcours dont la fin est l'autonomie ; et souvent, au ministère des solidarités, on est en dehors de l'autonomie.

En revanche, vous l'avez souligné : des personnes souffrant de troubles psychiques ne bénéficient pas de services répondant à leurs difficultés, ce qui est du ressort des ARS. Il faudrait sans doute impliquer une partie du personnel du ministère des solidarités afin que ces personnes soient soignées.

*L'amendement est retiré.*

*La commission étudie les amendements identiques II-CF273 de M. Jean-Louis Bricout et II-CF599 de M. Thibault Bazin.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Cet amendement vise à rétablir l'APL-accession à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. On se demande d'ailleurs pourquoi cette aide a été supprimée l'an dernier en dehors du logement ancien en zones tendues. Cette suppression a été jugée néfaste par nombre de spécialistes, qui pointent, tout comme notre rapporteur spécial, la contradiction avec les enjeux de la mixité sociale et le besoin de reconstitution des fonds propres des bailleurs sociaux. Bref, c'est un vrai coup dur porté à l'accession sociale à la propriété.

Par ailleurs, quel est l'intérêt pour les finances publiques, alors que le montant moyen des APL-accession est de 155 euros et celui des APL de 260 euros ? L'APL-accession constitue à l'évidence une économie pour les finances publiques, sans compter les pertes en fiscalité indirecte liée aux ventes immobilières.

Le constat est sans appel : de mai à juillet 2018, le nombre des logements autorisés et commencés a baissé respectivement de 14,9 % et de 5,2 % par rapport à la même période des années 2016 et 2017.

Cet amendement, qui ne coûte que 50 millions d'euros, permet de revenir au format antérieur à la loi de finances pour 2018 ; nous souhaitons que le Gouvernement lève le gage afin de ne pas pénaliser le programme 135.

**M. Thibault Bazin.** Mon amendement tend également à rétablir l'APL-accession dans le neuf ou l'ancien sur l'ensemble du territoire national, ce qui représenterait un coût réduit pour un effet de levier réel. Vous dites songer à la rétablir uniquement, outre-mer mis à part, dans l'ancien et en zone C, mettant en avant les objectifs de la loi « ELAN » – ce qui est toutefois incohérent avec les objectifs budgétaires que vous vous donnez.

Il me semble nécessaire d'augmenter le nombre de logements vendus par les bailleurs sociaux, afin qu'ils disposent d'apports pour financer leur investissement. Or la plupart de ces logements se situent en zones A et B, et il serait préférable de permettre aux locataires qui le peuvent de devenir propriétaires de leur logement, y compris dans ces zones.

Vous exprimez votre préférence pour l'APL-réhabilitation plutôt que pour l'APL-accession. Cela signifierait que les logements vendus par les bailleurs nécessiteraient des travaux ; or les travaux d'amélioration énergétique sont plus pertinents lorsqu'ils sont réalisés à l'échelle du bâtiment collectif, le dispositif individualisé risquant d'être inefficace.

Enfin, pour développer la mobilité et le parcours résidentiel, il serait intéressant de permettre aux locataires actuels de devenir propriétaires aussi dans le neuf. C'est pourquoi notre amendement propose de rétablir l'APL-accession dans le neuf et dans l'ancien sur l'ensemble du territoire national, ce qui permettra de réaliser l'ambition de la loi « ELAN ».

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je vous remercie, mes chers collègues, d'avoir l'amabilité de me citer, car vous avez fort bien exposé ma position sur la loi de finances pour 2018 !

À M. Bazin, je veux dire que nous réfléchissons à une APL-rénovation qui permettrait à des propriétaires bailleurs de rénover leurs logements, et à des propriétaires occupants – mais non pas à de nouveaux propriétaires – de faire un emprunt et de bénéficier de ce qui était l'APL-accession-rénovation.

Je comprends l'intention de M. Bricout, et y suis favorable sur le fond, mais nous voulons stabiliser le système et n'avons pas d'argument suffisant pour décider de rétablir l'ancien dispositif. Paradoxalement, les plans de charge des entreprises du bâtiment en secteur rural n'ont jamais été aussi élevés qu'actuellement ; cela ne concerne toutefois pas le neuf.

Il est vrai que le nombre de maisons construites en milieu rural diminue, mais nous luttons aussi contre l'étalement urbain, souvent rencontré dans les métropoles, pas dans les zones rurales.

Je demande donc le retrait de ces amendements ; à défaut mon avis sera défavorable. Je rappelle en effet que 17 millions d'euros sont inscrits en loi de finances, et il me semble que vous ne les avez pas vus...

**Mme Sylvia Pinel.** Nous soutenons ces amendements qui nous paraissent importants.

Je tiens à faire part de l'inquiétude qui me saisit lorsque j'entends les explications du rapporteur spécial. Si j'ai bien compris, l'APL-rénovation serait réservée aux propriétaires occupants à l'exclusion des primo-accédants, contrairement à ce qui prévalait jusqu'en 2018.

Je veux redire combien la quasi-suppression de l'APL-accession, doublée de la réduction du PTZ dans le neuf et dans l'ancien, a des conséquences dramatiques pour les maisons individuelles, les petits collectifs et les territoires ruraux. En termes de croissance et d'emploi, vous prenez des mesures qui ne vont pas dans le sens de ce que les territoires et les Français attendent.

Vous prenez les choses à l'envers alors que la situation n'est pas bonne ! Vous serez obligés de rectifier le tir l'année prochaine car il y aura un effondrement massif de la construction et de la rénovation.

**M. Thibault Bazin.** Je maintiens mon amendement, très important dans notre stratégie pour la mobilité, que l'APL-rénovation telle que vous l'imaginez ne favorise pas.

L'an dernier, monsieur le rapporteur général, lors de la discussion du projet de loi de finances, nous avons eu des échanges très tendus sur ces sujets ; votre pirouette pour vous en sortir a consisté à dire que nous travaillerions sur le zonage afin de compenser la réduction des dispositifs. Mais, aujourd'hui, rien n'est fait, alors que vous nous aviez fait croire qu'il serait possible de revenir à l'APL-accession. Je pense notamment à la position du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés qui avait été très actif sur ce sujet ; je pensais qu'avec plus de ministres au Gouvernement, dont la ministre chargée de la cohésion des territoires, il aurait au moins obtenu cela !

*La commission rejette les amendements.*

*Elle est ensuite saisie, en discussion commune, des amendements II-CF817 de Mme Sabine Rubin et II-CF815 de M. Éric Coquerel.*

**M. Loïc Prud'homme.** Je commencerai par défendre le premier amendement, qui vous coûtera le moins cher. Il propose en effet de transférer 12 euros de l'action 7 du programme 135, qui vise notamment à financer les grandes opérations d'urbanisme bien souvent inutiles vers les aides aux logements.

La somme de 12 euros n'est évidemment pas suffisante pour répondre à la demande sociale d'accès à des logements à des prix abordables. Cela correspond à ce que le président Macron a pris, par personne, aux plus pauvres bénéficiant des aides au logement, pour le donner aux plus riches. Ainsi, en 2019, les bénéficiaires auront perdu, en moyenne et en termes réels, 11,70 euros d'APL. Cette somme est à comparer aux 253 800 euros offerts à chacun des 5 000 Français les plus riches. Décidément, le président Macron est un véritable Robin des bois à l'envers...

À cela s'ajoute le calcul contemporanéisé des ressources de ce PLF 2019, qui réduit globalement de 900 millions d'euros l'enveloppe dédiée aux APL. C'est donc près de 1 milliard supplémentaire qui sera retiré aux 6,5 millions de foyers touchant cette allocation.

Puisque ce transfert de crédits de 12 euros paraît insupportable à beaucoup de personnes ici présentes, l'amendement II-CF817 propose de transférer 31 millions d'euros de l'action 7 du programme 135.

Ces 31 millions d'euros ne permettront pas de revenir sur la purge commencée sur le logement social en 2018, complétée par la loi « ELAN » et qui se poursuit cette année. En effet, une baisse de 800 millions d'euros des APL des locataires d'HLM, répercutée sur les organismes d'HLM, a été décidée en loi de finances pour 2018. Cette ponction est maintenue dans le PLF 2019 et passera même à 1,5 milliard d'euros en 2020. Une telle austérité budgétaire met en péril le modèle économique historique des organismes d'HLM et les constructions de nouveaux logements – qui, dans ce scénario, baisseront de 38 % d'ici à vingt ans.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Chacun aura compris que l'amendement II-CF815 constituait plus un effet de manches qu'un amendement portant sur le fond ; notre collègue me pardonnera ce jugement, mais j'émettrai un avis défavorable.

Quant à l'amendement II-CF817, il tend à ajouter 31 millions d'euros au programme *Aide à l'accès au logement* au détriment du programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Je rappelle que cela concerne les opérations d'intérêt national des collectivités territoriales et privera les maîtres d'ouvrage de la possibilité de réaliser des travaux au profit du logement social.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

*La commission rejette successivement les amendements.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Je souhaite revenir sur l'amendement II-CF273, qui concerne l'accèsion à la propriété. J'ai vu plus de votes favorables que de votes défavorables. Vous avez peut-être considéré que les commissaires membres du groupe La République en Marche étaient défavorables, alors qu'ils me semblent habités par un sérieux doute puisque le rapporteur lui-même est presque favorable, mais n'ose pas le dire.

Il me semble nécessaire de revoter.

**M. le président Éric Woerth.** J'espère, monsieur Bricout, que vous me faites confiance pour compter les votes.

*La commission est saisie de l'amendement II-CF749 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** Le présent amendement vise à renforcer les aides du programme « Habiter mieux » destinées aux familles monoparentales, qui comptent parmi les ménages les plus vulnérables face aux situations de précarité énergétique.

Les plafonds des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sont plus avantageux pour les couples et les familles monoparentales. Je propose de remédier à cette situation pour les aides de l'ANAH et proposerai la même chose pour le CITE à l'occasion de l'examen de l'article rattaché.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Cet amendement est intéressant, mais son suivi dans le temps serait complexe. Il faudrait en outre mieux définir la notion de famille, car celle-ci peut être constituée d'une personne seule, et « monoparentale » signifie qu'il y a au moins un enfant, à charge ou non.

Je souhaiterais que vous retiriez votre amendement, afin de demander en séance la position du Gouvernement, ou que vous le réécriviez de façon à mieux appréhender la réelle question des familles monoparentales obligées de faire des travaux dans leur logement alors qu'elles n'ont qu'une seule source de revenu.

*L'amendement est retiré.*

*La commission se penche sur l'amendement II-CF747 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** L'amendement vise à intégrer dans les aides du programme « Habiter mieux » une couverture de 100 % des coûts de la visite par un opérateur ANAH et de la réalisation d'un audit énergétique. La gratuité de l'audit pour les ménages en précarité énergétique est l'un des engagements de campagne d'Emmanuel Macron.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** L'idée est intéressante, mais je ne suis pas certain que l'ANAH soit en mesure de faire face à ces demandes de diagnostic. Je vous invite à cadrer cette disposition avec la structure animant cette politique publique. Avis défavorable.

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement, comme les autres amendements défendus par Matthieu Orphelin, implique de réaliser des économies sur le programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, une politique qui rencontre déjà



bien des difficultés. De surcroît, l'on conteste les statistiques sur les productions de logement. La majorité doit nous rassurer sur l'avenir de l'action 4 *Instruments de pilotage et d'étude* !

**M. le président Éric Woerth.** Les gages peuvent évoluer, monsieur Bazin. Vous le savez bien, puisque vous-même gagez vos amendements !

**M. Matthieu Orphelin.** Je prends cette remarque avec humour, car chacun sait que les parlementaires ne peuvent pas procéder autrement lorsqu'ils veulent déposer ce type d'amendement.

Je retire l'amendement, toujours dans la perspective d'y travailler avec le Gouvernement. Je rappelle les chiffres : les émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment dépassent de 22 % les engagements de la stratégie nationale bas-carbone, et des millions de Français sont en situation de précarité énergétique. Nous devons accélérer dans le domaine de la rénovation énergétique ; des décisions historiques doivent être prises, soit dans le cadre de ce PLF, soit dans la programmation pluriannuelle de l'énergie.

*L'amendement est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement II-CF748 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** On sait que les ménages modestes, souvent, n'ont pas les moyens d'avancer la somme correspondant au CITE. Cet amendement prévoit qu'à titre expérimental, et dans cinq départements, l'ANAH fasse une avance. En échange, la personne bénéficiaire s'engagerait sur l'honneur à ne pas solliciter ultérieurement le crédit d'impôt, et pourrait être contrôlée à ce titre.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** L'idée que les ménages modestes n'aient pas à faire l'avance est excellente, mais je doute que l'appareil d'État puisse la mettre en œuvre, dans la mesure où il lui sera difficile de contrôler que les bénéficiaires ne demanderont pas ultérieurement le bénéfice du CITE. L'une des raisons pour lesquelles les dépenses fiscales ne sont pas contrôlées, c'est que la direction du budget ne donne pas les informations à la DHUP, laquelle reste aveugle.

Par ailleurs, cet amendement attribue une nouvelle mission à l'ANAH. Je vous invite à vous en entretenir avec sa directrice générale, Valérie Mancret-Taylor, car il semble que les effectifs de l'Agence ne permettraient pas d'absorber cette charge de travail supplémentaire.

**M. Matthieu Orphelin.** Je retire l'amendement, en espérant que nos collègues, le rapporteur spécial, le Gouvernement et l'ANAH trouveront la motivation pour y travailler d'ici la séance. Il faut avoir à l'esprit qu'il y a entre cinq et dix fois moins de rénovations énergétiques performantes que ce qui serait nécessaire pour atteindre nos objectifs. J'ai conscience des difficultés budgétaires de l'ANAH, mais il faut aussi faire face aux réalités !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je défie quiconque ici de trouver aujourd'hui le nombre de logements qui ont été réhabilités en France. Ce serait une prouesse ! La DHUP ne donne pas cette information, pas plus que la direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature (DGALN). Personne n'est capable de dire combien de logements ont été réhabilités. C'est l'objet de la résolution, au moins pour le secteur HLM, approuvée par le Parlement en juin.

**M. le rapporteur général.** Il n'y a pas d'outil statistique !

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF820 de M. Éric Coquerel.*

**M. Loïc Prud'homme.** D'après le rapport sur le handicap réalisé en 2011 à l'échelle mondiale par l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale, le taux de prévalence du handicap dans la population mondiale, en hausse constante depuis la première évaluation en 1970, est de 15 %. La rapporteure spéciale des Nations unies sur les droits des personnes en situation de handicap a dressé en octobre 2017 un constat accablant de la prise en charge des personnes en situation de handicap en France et recommandé à l'État de faire davantage d'efforts sur ce plan.

Or, dans la loi «ELAN», le Gouvernement s'attaque à l'accessibilité des logements. Alors que la loi imposait que 100 % des logements d'habitation collectifs soient construits en respectant les normes d'accessibilité aux personnes handicapées, l'article 18 conduira à ramener à 20 % la part des logements accessibles. En divisant par cinq le taux de logements accessibles dans les immeubles d'habitation collectifs, le Gouvernement crée les conditions d'un stock de logements accessibles nettement insuffisant pour satisfaire les besoins actuels et futurs de la population. De fait, la loi durcit l'accès des personnes handicapées au logement, ce qui constitue une régression insupportable de leurs droits.

Pour alimenter l'action 4 du programme 135 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction*, nous proposons de puiser dans l'action 1 du programme 112, *Attractivité économique et compétitivité des territoires*, 3,8 millions d'euros finançant le pacte État-métropoles et 2,6 millions d'euros destinés aux pôles de compétitivité. Pour l'attractivité des territoires, il vaut mieux favoriser l'accessibilité, qui améliore la qualité de vie, que de financer des pôles de compétitivité et un modèle de métropolisation qui met les territoires en concurrence.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Le financement des pôles de compétitivité est partenarial et ne peut être supprimé de façon unilatérale. En outre, il est impossible de supprimer les crédits finançant le pacte État-métropoles, puisqu'ils correspondent au reste à payer des engagements qui ont été pris en 2017 sur le programme 112. Avis défavorable.

**M. François Pupponi.** Je ne peux pas laisser dire par le rapporteur spécial que l'on ne peut pas obtenir les chiffres de la réhabilitation en France. Nous les connaissons, nous les avons. Ce n'est pas compliqué de les obtenir auprès de l'ANRU, de l'ANAH, des directions départementales des territoires, qui donnent les autorisations, ou encore des gros bailleurs. Que la DHUP fasse de la rétention et ne transmette pas les informations aux parlementaires, c'est un autre débat. Je peux vous dire qu'ils ont ces chiffres.

**M. le président Éric Woerth.** Peut-être ne parlez-vous pas de la même chose ?

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** S'agissant du parc HLM, les opérations de réhabilitation font l'objet d'agrèments, qui valent un engagement dans le budget de l'État. Il faut savoir qu'aujourd'hui, les agrèments ne sont jamais soldés. Lorsque vous demandez à l'État combien de logements ont été réhabilités, et où, quand vous l'interrogez pour savoir où en est tel dossier, agréé en 2012, il ne peut pas répondre.

Il faut savoir que le calcul se fait *via* l'éco-prêt de la Caisse des dépôts et consignations – c'est ce qui m'a été indiqué par le directeur de l'habitat, et que la DGALN a confirmé.

**M. François Pupponi.** Que vous vous fassiez enfumer, c'est autre chose !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Sur le parc privé, les seules informations que l'État détient proviennent de l'ANAH. En revanche, comme le CITE est partiel, nous ne disposons pas de chiffres globaux sur la rénovation énergétique des logements. C'est la direction des services fiscaux qui produit aujourd'hui cette information.

**M. François Pupponi.** Je vous expliquerai.

**M. le président Éric Woerth.** Je propose de formuler une demande précise à l'administration. La résolution de notre Assemblée peut suffire.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement II-CF878 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.*

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à augmenter de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement allouées en 2019 à la PAT afin de maintenir le niveau des engagements inscrits en loi de finances pour 2018.

La PAT est une aide directe à l'investissement des entreprises, sous condition de création d'emplois. C'est donc une politique facilement évaluable, et évaluée chaque année, qui contribue à la création d'un nombre d'emplois significatif, pour un montant moyen par emploi pérennisé très faible, de l'ordre de 4 600 euros en 2017.

La dotation allouée à la PAT connaît une forte baisse depuis quelques années, puisqu'elle est passée de 35 millions d'euros en AE en 2014 à 9,7 millions d'euros dans le PLF 2019, soit une diminution annuelle de 3,5 millions d'euros sur la période. La baisse constante des crédits pose la question du positionnement stratégique de cette aide et de l'opportunité de maintenir ces subventions directes aux entreprises.

Je préférerais que le niveau des crédits soit porté à 35 millions d'euros, conformément à l'évaluation réalisée par un cabinet de conseil, afin de rendre la politique pleinement efficace, mais je m'interroge sur la nécessité de maintenir le dispositif sous sa forme actuelle. Si le montant des crédits reste aussi faible et poursuit sa trajectoire baissière, il serait tout aussi pertinent de le supprimer purement et simplement.

Comme preuve de bonne volonté gouvernementale sur l'avenir de la PAT, le statu quo devrait être maintenu, avec une dotation stabilisée à 14,5 millions d'euros en AE. L'an dernier, le Gouvernement a fait un geste pour diminuer moins que prévu l'enveloppe et augmenter de 5 millions d'euros les AE.

Cette action est gagée par une diminution à due concurrence des crédits de l'action 1 du programme 147, mais je souhaite que le gage soit levé en séance publique par le Gouvernement afin de ne pas réduire l'augmentation significative et primordiale des crédits alloués à la politique de la ville.

**M. Jean-Louis Bricout.** Vous devriez vous demander pourquoi ce dispositif n'est pas suffisamment mobilisé. Le niveau élevé d'investissement imposé – 3 millions d'euros minimum – explique pourquoi nous n'utilisons pas la PAT dans nos territoires.

**Mme Nadia Hai.** Tout en comprenant la logique de cet amendement, nous ne pouvons y souscrire. La PAT, qui permet de financer des projets d'investissement, fonctionne en parallèle avec l'aide à la réindustrialisation et les prêts du Fonds de développement économique et social, dont les budgets ont augmenté. Les entreprises peuvent également bénéficier de prêts bonifiés.

Pour ce qui est de la création d'emplois, nous préférons privilégier le dispositif des emplois francs, qui favorise l'emploi dans les quartiers ou les territoires fragiles.

**Mme Sylvia Pinel.** Si la PAT, dont l'objet est de soutenir le développement économique dans les territoires en difficulté, fonctionne mal, c'est en raison des critères cumulatifs demandés aux entreprises. Le nombre d'emplois à créer est très élevé, tout comme le niveau d'investissement exigé ; le zonage, comme pour toutes les aides à finalité régionale, est singulier.

Les entreprises qui le sollicitent apprécient particulièrement ce dispositif, mais il gagnerait à être simplifié et à ce que les critères soient révisés, même si cela implique des notifications auprès de la Commission européenne. La PAT est complétée par d'autres dispositifs, avec lesquels elle n'entre pas en contradiction. Les emplois francs concernent uniquement les quartiers en politique de la ville, alors que la PAT s'applique, et elle est la seule, aux territoires ruraux.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cette subvention directe aux entreprises, dans des territoires en difficulté, n'a rien à voir avec le dispositif des emplois francs. Ses critères sont certes restrictifs, mais elle ne coûte pas grand-chose : 4 600 euros par emploi pérennisé. C'est un dispositif aisément évaluable.

Les crédits ne sont pas suffisants aujourd'hui pour répondre à toutes les demandes. Si l'on veut sauver les emplois dans les territoires en grande difficulté, il faut, plutôt que de proposer des prêts bonifiés, augmenter cette subvention qui est efficace et dont le retour sur investissement est élevé.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF821 de Mme Sabine Rubin.*

**M. Loïc Prud'homme.** On ne compte plus les articles de la presse quotidienne, régionale et nationale, faisant état de fermetures de bureaux de poste et relayant le désarroi des habitants abandonnés. Le même phénomène est à l'œuvre avec les hôpitaux. Cette tendance est plus préjudiciable encore dans les quartiers prioritaires de politique de la ville, où se concentrent les populations les plus fragiles, mais l'outre-mer et les zones rurales ne sont pas en reste.

D'après l'indicateur 2.2 *Réduction du temps d'accès des usagers à une maison de services au public* de la mission, 75 % de la population des communes de moins de 30 000 habitants se trouvaient en 2018 à moins de vingt minutes d'une maison de services au public (MSAP). Cela demeure insuffisant, d'autant qu'en zone rurale, un temps de trajet excédant 20 minutes signifie que les services se trouvent dans une autre commune et que les milliers d'habitants dépourvus de moyens de transport n'y ont pas accès. Cela est intolérable.

Par cet amendement, nous proposons de transférer 31 millions d'euros de l'action 7 du programme 135, qui vise notamment à financer de grandes opérations d'urbanisme bien souvent inutiles, vers l'accès aux services publics, par le biais de l'action 2 du programme 112, *Développement solidaire et équilibré des territoires*.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Le Gouvernement s'est investi dans le développement des MSAP, indispensables à la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès aux soins. Ce dispositif bénéficie de 15,7 millions d'euros, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2018. La hausse que vous proposez, six fois supérieure, n'apparaît pas pertinente puisqu'elle n'est pas adaptée à la capacité de développement de ce dispositif par les différents partenaires.

Par ailleurs, une réflexion globale sur les MSAP est menée afin de déterminer leurs nouvelles missions et leurs modalités de fonctionnement. Du résultat de ces travaux dépendra l'ampleur de l'augmentation des crédits alloués aux MSAP. Je vous suggère de retirer cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement II-CF841 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Cet amendement vise à abonder le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, au détriment du programme 135 – les règles relatives au dépôt des amendements en seconde partie des projets de loi de finances interdisant d'augmenter les crédits d'une mission. Il s'agit donc d'un amendement d'appel, qui fait écho à un amendement similaire au PLF 2018.

Il s'agit de réformer la politique budgétaire de l'État relative au comité de massif de Corse. Depuis la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, la compétence d'animation et de coordination du comité de massif a été transférée à la Collectivité territoriale de Corse. À ce jour, le comité de massif de Corse ne reçoit qu'une contribution symbolique de l'État de 150 000 euros, au titre de la contribution de l'État au schéma d'aménagement, de développement et de protection de la montagne.

Il est vrai que, de 2002 à 2016, les majorités territoriales n'ont pas réalisé de schéma d'aménagement et de développement de la montagne. La nouvelle majorité territoriale a voté le premier schéma en février 2017, ce qui signifie que le transfert de 150 000 euros ne correspond à rien. Certes, l'État contribue au CPER et aux missions liées au développement de la montagne, mais à hauteur de 4,8 millions d'euros sur cinq ans, quand le Jura est doté, pour une superficie équivalente, de 13,5 millions d'euros.

Puisqu'il y a désormais un pilote dans l'avion, nous souhaiterions que le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire « montagne » soit une dotation transférée, à hauteur de celle dont bénéficie le Jura, en suppression des contributions au CPER. À défaut d'une légitime remise à niveau, nous souhaiterions un transfert de crédits, tout du moins un avis de sagesse sur cet amendement. Cela permettrait d'ouvrir le débat et de mettre en accord la loi de 2002 et la réalité de la politique de la montagne, centrale à l'échelle de la Corse, et essentielle pour une économie productive.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Par cet amendement d'appel, vous souhaitez que le pilotage des crédits versés dans le cadre du CPER à la Corse au titre de l'action sur les massifs montagneux, 4,8 millions d'euros, soit transféré au comité de massif.

Je suis sensible à ce manque de marge de manœuvre du comité de massif dans la gestion des crédits qui lui sont alloués. Je m'inquiète également du niveau de ces crédits, bien inférieur à celui des crédits versés dans le cadre des contrats interrégionaux aux autres massifs du territoire français – cela a déjà été dit l'année dernière.

Seul le Gouvernement pourra vous apporter une réponse sur l'opportunité et la faisabilité de ce transfert, ainsi que sur le vecteur approprié qui permettra de porter ces crédits au même niveau que ceux versés pour les autres massifs français. Ce vecteur devra prendre en compte le fait qu'il s'agit d'une compétence transférée à la collectivité de Corse depuis 2002. Je vous propose de retirer cet amendement et de le redéposer en séance publique afin que le Gouvernement nous apporte son éclairage.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Je vous remercie pour votre prise de position, monsieur le rapporteur spécial, mais je maintiens l'amendement et le déposerai à nouveau afin que le débat ait lieu en séance publique.

**M. le rapporteur général.** En tant que président de la commission permanente du Conseil national de la montagne (CNM), je confirme que la Corse a été un peu, même beaucoup, absente des débats sur la montagne, pendant fort longtemps. J'ai fait en sorte que la Corse soit présente dans la composition de la nouvelle commission permanente. Il conviendra que nous ayons ce débat au sein du CNM, car il est indispensable que les politiques ne soient pas différenciées d'un massif à l'autre.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** J'interviens en tant qu'élue du Jura.

**M. le rapporteur général.** À chacun son fromage !

**Mme Marie-Christine Dalloz.** N'y a-t-il pas un comité rattaché à un comité de massif plus large ?

**M. le rapporteur général.** Ce n'est pas le cas en Corse, puisque la compétence a été transférée à la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci ne s'étant pas réunie en formation de comité de massif, les politiques nationales en faveur du massif corse ont été quasi inexistantes – il faut dire les choses comme elles sont.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF819 de Mme Sabine Rubin, II-CF274 de M. Jean-Louis Bricout et II-CF877 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.*

**M. Loïc Prud'homme.** Le chlordécone est un scandale d'État, au sujet duquel La France insoumise demande la constitution d'une commission d'enquête parlementaire. La prise en charge par la collectivité publique des conséquences de l'usage, pendant plus de vingt ans, dans les bananeraies des Antilles françaises, du chlordécone – un insecticide particulièrement toxique – est un enjeu écologique fondamental.

Au-delà des écosystèmes, la quasi-totalité des Antillais sont contaminés – 95 % des 800 000 habitants de la Guadeloupe et 92 % de ceux de la Martinique –, comme le révèle une étude menée pour la première fois à grande échelle par Santé publique France. Ce perturbateur endocrinien très puissant altère semble-t-il la fertilité et entrave le développement neurologique des nourrissons. Au vu de la persistance du chlordécone dans les écosystèmes et du degré de contamination des populations locales, des mesures concrètes et urgentes de dépollution et de protection doivent être prises. Près de trente ans après

l'interdiction de cette molécule, les Antillais ont droit à la reconnaissance par l'État et la société des préjudices subis et de leur statut de victime.

Pour ce faire, nous proposons de prélever, dans l'action 8 du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 3,8 millions d'euros sur le pacte État-métropoles et 2,6 millions d'euros sur les pôles de compétitivité. Pour renforcer l'attractivité des territoires, mieux vaut soutenir les plans environnementaux, qui améliorent la qualité de vie et l'activité économique dans les territoires, conformément aux ambitions écologiques du Gouvernement, que de financer des pôles de compétitivité et un modèle de métropolisation qui met les territoires en concurrence.

**M. Jean-Louis Bricout.** L'exposition des Martiniquais et des Guadeloupéens au chlordécone constitue un problème sanitaire majeur. Dans son rapport de décembre 2017, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail a souligné l'urgence d'éradiquer le risque d'une contamination par les circuits d'approvisionnement non contrôlés – autoproduction, dons, commerce en bord de route – et des limites maximales de résidus de chlordécone dans les denrées alimentaires d'origine animale sont désormais en vigueur.

Il faut donner à l'administration les moyens d'élargir ses contrôles à ces circuits informels. C'est l'objet de cet amendement, qui prévoit de la doter de 2 millions d'euros supplémentaires pour en finir avec ce scandale sanitaire.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à augmenter de 1 million d'euros les crédits versés au troisième plan « Chlordécone », inscrits à l'action 8 du programme 162 *Interventions territoriales de l'État*, ce qui porterait la dotation globale à 3 millions d'euros pour 2019.

Le troisième plan « Chlordécone », portant sur la période 2014-2020, est doté de crédits interministériels dédiés à des actions de réduction de l'exposition de la population antillaise au chlordécone : analyses des sols, communication et information de la population, surveillance et contrôle des denrées, recherches scientifiques et accompagnement des professionnels dont les activités ont été touchées par cette pollution.

Cette politique publique est indispensable, mais les crédits qui lui sont alloués ont diminué de 30 % sur la période 2014-2019 et ne sont clairement pas à la hauteur des enjeux induits par la pollution au chlordécone dans les Antilles.

Face à l'urgence de la situation sanitaire, cet amendement traduit de façon anticipée l'engagement présidentiel de septembre 2018 d'augmenter les crédits de 1 million d'euros à horizon 2020. Ces ressources supplémentaires viendront utilement renforcer les actions d'analyse des sols, permettront de réaliser une cartographie fine de la pollution des sols et d'augmenter les contrôles sanitaires, notamment sur les circuits informels. Elles pourraient aussi permettre d'analyser la capacité de l'État à prendre en charge un test de dépistage automatique de l'exposition de la population à ce pesticide.

Enfin, cet amendement est gagé sur l'action 1 du programme 147. Une levée du gage par le Gouvernement en séance est souhaitée, afin de ne pas réduire l'augmentation significative et primordiale des crédits alloués à la politique de la ville.

Je demande à mes collègues de bien vouloir retirer leurs amendements au profit du mien. À défaut, mon avis sera défavorable.

*La commission rejette successivement les amendements II-CF819 et II-CF274.*

*Elle adopte l'amendement II-CF877.*

*Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF655, II-CF658, II-CF667, II-CF661, II-CF656, II-II-CF660, II-CF664, II-CF663, II-CF662, II-CF659, II-CF657 et CF665 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Ces amendements visent à traduire, dans le budget, l'application des mesures proposées par le rapport Borloo.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** La somme des mesures proposées par ces amendements s'élève à 1,396 milliard d'euros. Je note tout l'intérêt que vous portez au rapport Borloo, mais vous n'êtes pas sans savoir qu'il n'a pas été retenu par le Gouvernement... Avis défavorable.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF271 de M. Jean-Louis Bricout.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Cet amendement fait suite à l'engagement du Président de la République, pris en 2017, d'augmenter de 1 milliard d'euros le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain, en prévoyant de maintenir une trajectoire de 100 millions d'euros annuels pendant dix ans.

Seuls 15 millions d'euros de crédits étaient prévus en loi de finances pour 2018. Le Gouvernement a fait droit à nos arguments puisque 185 millions d'euros d'AE sont inscrits cette année : les 85 millions d'euros manquants de 2018 et les 100 millions annuels de 2019. Toutefois, les CP sont très insuffisants puisqu'ouverts seulement à hauteur de 25 millions d'euros. Cet amendement propose de fixer le montant des CP à hauteur des 100 millions d'euros annuels nécessaires au bon fonctionnement du programme.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Quelques éclaircissements s'imposent. L'engagement de l'État de financer la politique de rénovation urbaine à hauteur de 1 milliard d'euros porte sur la période 2018-2031. Le Gouvernement en apportera 200 millions d'euros sur le quinquennat, jusqu'en 2022, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Dans le PLF 2019, des autorisations d'engagement, à hauteur de 185 millions d'euros, sont venues s'ajouter aux 15 millions inscrits en loi de finances initiale pour 2018, ce qui fait 200 millions. L'ensemble des autorisations annoncées pour le quinquennat seront inscrites dès 2019.

Pour ce qui est des crédits de paiement, l'État s'est engagé à apporter 200 millions d'euros sur la durée du quinquennat, selon le schéma de répartition suivant : 15 millions en 2018, 25 millions en 2019, 35 millions en 2020, 50 millions en 2021 et 75 millions en 2022. L'inscription des crédits de paiement prévue en 2018 et 2019 a été respectée, et rien ne conduit à penser que les prévisions pour les prochaines années ne le seront pas.

Il ne semble donc pas nécessaire d'augmenter les décaissements de crédits engagés, d'autant que les crédits prévus correspondent à la prévision des dépenses de l'ANRU pour 2019. En effet, malgré l'accélération de la signature des conventions ces derniers mois, la mise en œuvre des opérations prend du temps, et les 200 millions de crédits de paiement ne seront pas utilisés dès 2019 – d'où la montée en puissance de ce financement.

Je vous propose donc, monsieur Bricout, de retirer votre amendement.



**M. Jean-Louis Bricout.** Je le maintiens, parce que je pense que c'est précisément maintenant qu'il conviendrait d'accélérer.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte les crédits de la mission Cohésion des territoires, modifiés.*

[...]

#### *Après l'article 74*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF669, II-CF670 et II-CF671 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement et la majorité actuelle n'ont pas voulu, à l'occasion de la réforme des APL, prendre la mesure de justice sociale que nous proposons.

Aujourd'hui, à peu près 30 % des allocataires reçoivent une APL et un forfait charges d'un montant supérieur ou égal à leur loyer. Ainsi, certains Français ne paient pas de loyer alors que d'autres, à situation sociale équivalente et à situation de logement équivalente, en paient. C'est tout à fait anormal. Pourquoi quelqu'un qui réside dans une ville X, avec un revenu Y, paierait-il un loyer alors que celui qui vit avec le même revenu dans la ville d'à côté n'en paierait pas ? C'est socialement incompréhensible.

Ces trois amendements visent à faire en sorte que tous les allocataires des APL paient au moins une partie de leur loyer. Cela introduirait un peu de justice sociale et ferait faire quelques milliards d'économies au passage.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Mon cher collègue, ces amendements, qui avaient déjà été présentés l'année dernière, avaient reçu un avis défavorable.

Vous proposez de laisser un minimum à la charge des allocataires – 10 %, 15 % ou 20 % du loyer, selon les amendements. Nous avons pris une option différente : ces personnes, dont le loyer est intégralement payé ainsi qu'une partie de leurs charges, ont de très faibles ressources, et nous ne souhaitons pas majorer leur participation.

**M. Thibault Bazin.** Je veux appuyer ces amendements qui me semblent intéressants, même s'ils ont déjà été déposés et rejetés – ce qui n'est d'ailleurs pas un argument en soi. Sur le fond, ils posent une bonne question. Nombre de bailleurs profitent de ceux qui n'autofinancent rien grâce à l'APL, et cela peut favoriser les marchands de sommeil. Par ailleurs, je pense qu'il est important de responsabiliser les gens.

**M. François Pupponi.** J'avais déjà proposé, sous la précédente législature, de réformer les APL, en particulier les APL étudiantes, où l'on relève de véritables injustices sociales. J'avais notamment suggéré que les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents ne touchent pas l'APL si ces derniers sont assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Mais, dans le cas présent, expliquez-moi la logique d'un système dans lequel, à niveau de revenu équivalent, vous payez un loyer ou vous n'en payez pas selon l'endroit où vous habitez. Où est la justice sociale ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Eh oui !

**M. François Pupponi.** Rien ne le justifie !

L'idée est que tout le monde paie un minimum. Vous dites que ces personnes n'ont pas beaucoup de revenus. Mais il y a des villes où des gens qui n'ont pas beaucoup de revenus touchent l'APL, mais paient tout de même un loyer. Et pourquoi, dans la ville d'à côté, ces mêmes personnes n'en paieraient-elles pas ?

C'est peut-être difficile, politiquement, de dire que certaines personnes qui ne paient pas de loyer aujourd'hui devront en payer un demain. Mais votre réforme pénalise tout le monde, ceux qui paient un loyer comme ceux qui n'en paient pas. Pour ma part, je propose de ne pénaliser que ceux qui, actuellement, ne paient pas de loyer. Cela me paraît plus juste.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je comprends très bien votre point de vue. Mais suivant que l'on vit dans un endroit ou dans un autre, la situation peut varier, notamment sur le plan fiscal. Donc, le système n'est pas choquant en soi. En revanche, on prendrait un risque à pénaliser des gens qui sont déjà en bas de l'échelle. Ce serait extrêmement imprudent voire explosif !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Monsieur Bazin, nous parlons ici de l'APL que perçoivent directement les bailleurs HLM – qui, je l'espère, ne sont pas des marchands de sommeil. Nous ne parlons pas de l'ALS ni de l'ALF. Je vous renvoie à l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation.

Monsieur Pupponi, nous avons déjà eu cette conversation l'année passée, et nous sommes parvenus au même constat : des personnes dont la situation économique est la même peuvent occuper des logements dont le niveau de loyer est différent. Cela pose la question de l'uniformisation des loyers HLM sur un même territoire. Or la situation peut varier selon les villes, selon la date de construction de l'immeuble, selon les calculs de solvabilité HLM – puisque l'aide est calculée à partir des ressources et du montant du loyer. Il est donc difficile d'annoncer à quelqu'un qu'il va payer, alors qu'il ne payait pas auparavant.

**M. François Pupponi.** Où est la justice ?

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, elle rejette l'amendement II-CF672 de M. François Pupponi.*

*Article additionnel après l'article 74*

**Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'impact du dispositif de la réduction de loyer de solidarité**

*La commission examine ensuite l'amendement II-CF827 de Mme Stéphanie Do.*

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques (Logement).** Cet amendement vise à procéder à une évaluation objective et chiffrée du dispositif de RLS dans le secteur HLM, créé par la loi de finances pour 2018. En 2018 et 2019, ce dispositif générera une baisse de 4,19 % des recettes des OLS et permettra une économie d'environ 800 millions d'euros pour le budget de l'État. Il est prévu que le montant du dispositif passe à 1,5 milliard d'euros en 2020, soit une baisse de près de 8 % des recettes locatives pour les OLS.

Après une dizaine d'auditions menées en tant que rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, il me paraît essentiel, eu égard aux montants en jeu et aux possibles conséquences sur l'activité de construction et de réhabilitation de logements sociaux, qu'une évaluation de l'impact de ce dispositif sur l'autofinancement et les capacités d'investissement des bailleurs sociaux soit menée en 2019, afin de s'assurer de la pertinence et de la faisabilité d'un doublement de la RLS par le PLF pour 2020.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je ne suis pas un fanatique des rapports. Pour autant, je pense que la représentation nationale a besoin d'avoir des informations sur les conséquences de ces orientations de la loi de finances pour 2018 et d'en mesurer l'impact. Une clause de revoyure figure dans l'accord HLM qui lie l'État aux OLS. C'est la raison pour laquelle j'émetts un avis favorable sur cet amendement.

**M. Thibault Bazin.** Nous allons aussi soutenir cet amendement. On voit bien l'impact des mesures qui sont programmées sur les trois années. La troisième année, notamment, sera insupportable pour les bailleurs.

**M. Stéphane Peu.** Je suis évidemment favorable à cet amendement qui permettra de revoir la RLS, et plus encore peut-être. Mais je m'interroge : si j'ai bien entendu le ministre Denormandie au congrès du secteur HLM à Marseille, on fera jouer la clause de revoyure avec les organismes HLM avant le débat budgétaire de l'an prochain, c'est-à-dire dans le premier semestre 2019. Est-ce bien cela ?

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** En effet.

*La commission adopte l'amendement.*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en IDF (DRIHL) :** M. Michel Cadot, préfet de la région Île-de-France, Mme Isabelle Rougier, directrice régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, M. Jean-François Macaire, chargé de mission, et Mme Nadia Seghier, adjointe au SGAR

**Fédération des offices publics de l'habitat\* :** M. Laurent Goyard, directeur général, et M. Jean-Christophe Margelidon, directeur général adjoint

**ANCOLS :** M. Pascal Martin-Gousset, directeur général, et M. Akim Taïrou, directeur général adjoint contrôle et suites

**AUORE :** M. Éric Pliez, directeur, et M. Florian Guyot, directeur immobilier

**Caisses des dépôts et consignations :** M. Olivier Mareuse, directeur des fonds d'épargne, Mme Marianne Laurent, directrice des prêts et de l'habitat, et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

**Union sociale pour l'habitat\* :** M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières, Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement, et M. Laurent Ghekiere, directeur des affaires européennes, représentant auprès de l'Union européenne

**Bouygues immobilier :** M. Laurent Tirot, directeur général Logement de Bouygues Immobilier, et M. Thibault Delahaye, directeur conseil Vae Solis Corporate

**Fédération des promoteurs immobiliers de France\* :** M. Alexis Rouque, délégué général, et Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

**UNIOPSS :** M. Jérôme Voiturier, directeur général, et Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique Logement-Emploi

**Cour des comptes :** M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, M. Denis Berthomier, conseiller maître, Mme Flora Séguin, rapporteure, et Mme Perrine Serre, rapporteure

**Fédération française du bâtiment\* :** M. Jacques Chanut, président, M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques, financières et internationales, et M. Benoît Vanstavel, directeur des relations parlementaires et institutionnelles

**Ministère de la cohésion des territoires :** M. François Adam, directeur de la DHUP, Mme Soraya Hamrioui, conseillère budgétaire, finances et Grand Paris, M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, M. Arnaud Mathieu, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, et M. Louis De Franclieu, chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement

**CDC Habitat :** M. André Yché, président du directoire, Mme Anne Frémont, directrice des relations institutionnelles, et M. Thierry Laget, directeur général adjoint en charge du développement, des ventes et du numérique

**NEXITY :** M. Alain Dinin, président-directeur-général

**Ministère de la Transition Écologique et Solidaire :** Mme Michèle Pappalardo, directrice de cabinet, et M. Xavier Ploquin, conseiller en charge de l'énergie, l'industrie et l'innovation

**Ministère de l'Action et des Comptes publics :** Mme Marie Chanchole, sous-directrice à la direction du budget, M. Fabien Perus, chef de bureau de la solidarité et insertion, M. Alban Hautier, chef de bureau du logement de la ville et des territoires, et Mme Élise Delaitre, adjoint au chef du bureau logement de la ville et des territoires.

**Emmaüs solidarités :** M. Bruno Morel, directeur général

**France Urbaine :** M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain, Mme Chloé Mathieu, responsable des relations avec le parlement.

**Caisse de garantie du logement social (CGLLS) :** M. Denis Burckel, directeur général

**Action logement :** M. Bruno Arcadipane, président, M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président, M. Bruno Arbouet, directeur général, et Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

**Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :** Mme Isabelle Sancerni, présidente, M. Vincent Mazauric, directeur général, M. Cyrille Broillard, directeur adjoint des prestations familiales et sociales, et Mme Patricia Chantin, directrice de cabinet adjointe, responsable des relations parlementaires

**Fédération des acteurs de la solidarité :** M. Florent Guegen, directeur général

**Agence nationale pour l'habitat (ANAH) :** Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale, M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint en charge des fonctions support, et Mme Judith Herpe, cheffe de cabinet auprès de la directrice générale

**Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) :** M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel, et Mme Cécilie Cristia-Leroy, adjointe au délégué interministériel

**Fondation Abbé Pierre :** M. Christophe Robert, délégué général, M. Manuel Domergue, directeur des études, et M. Patrice Lanco, bénévole

**Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :** M. Jean-Philippe Viquant, directeur général, Mme Corinne Vaillant, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, et Mme Marie Nonorgue, cheffe de bureau budgets et performance.

**Ministère de l'outre-mer :** Mme Raphaëlle Seguin, conseillère logement.

### **Contributions écrites reçues par le rapporteur**

- Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM
- Fédération des entreprises sociales pour l'habitat
- Société IF

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*