



N° 1288

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255)

TOME IV

COHÉSION DES TERRITOIRES

LOGEMENT

PAR MME STÉPHANIE DO

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ EN 2018 GRÂCE AUX MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PROMISES AUX BAILLEURS	7
1. La mise en œuvre technique de la RLS	7
2. Le mécanisme de lissage et de péréquation entre les bailleurs sociaux.....	8
3. Les mesures d'accompagnement de la Caisse des dépôts et consignations.....	9
4. Le faible impact de la RLS sur la construction et la santé financière des organismes de logement social en 2018.....	11
II. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN 2019	13
1. La mise en œuvre de la « contemporanéisation » des ressources : une réforme juste et efficace et un défi technique	13
a. Les principes de la réforme	13
b. La modernisation des systèmes d'information.....	14
c. Les effets et les économies attendues	14
2. Les effets en année pleine de la loi de finances initiale pour 2018.....	15
3. Un nouveau dispositif d'aide contre l'habitat indigne venant compenser en partie la suppression de l'APL accession.....	16
III. DES PROPOSITIONS POUR RÉPONDRE AUX CRAINTES RÉSULTANT DU DOUBLEMENT DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ DÈS 2020 ET FAVORISER UN CHOC DE L'OFFRE	19
1. Un risque de réduction importante des ressources des bailleurs compromettant l'atteinte de leurs objectifs de construction.....	19
2. La nécessité de soutenir le développement et la construction de logements	20
a. L'établissement avant 2020 d'une évaluation sérieuse de l'impact de la RLS et de l'évolution de l'autofinancement des bailleurs	20
b. L'extension de l'application du prêt à taux zéro	21
c. Le rétablissement de l'aide aux maires bâtisseurs	21
d. La poursuite de la participation de l'Etat au Fonds national des aides à la pierre...	22
e. Une nécessaire réflexion autour de l'extinction de l'APL accession.....	22

EXAMEN EN COMMISSION	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	51

INTRODUCTION

Après une année 2018 marquée par le lancement d'une modernisation sans précédent de la politique du logement en France, l'année 2019 s'annonce comme celle de la poursuite et de la mise en œuvre des transformations engagées. Partant du constat que la politique du logement en France ne parvenait pas à remplir les objectifs qui lui ont été assignés malgré une dépense publique de plus de 35 milliards d'euros par an, le Gouvernement et la majorité se sont engagés dans une stratégie combinant la libération des énergies pour construire plus, mieux et moins cher, la protection des plus fragiles et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

Cette stratégie a été déclinée dans deux textes majeurs : la loi de finances initiale pour 2018 et le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), qui a été définitivement voté début octobre et qui est sur le point d'être promulgué. Ces deux textes sont cohérents entre eux : alors que la loi de finances initiales pour 2018 a prorogé des dispositifs fiscaux visant à encourager la construction dans les zones tendues et engagé une transformation du modèle économique du secteur du logement social, le projet de loi ELAN a levé les blocages réglementaires freinant la construction et donné les outils nécessaires à la restructuration du secteur HLM.

Le présent projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans cette continuité. Les crédits de paiement du programme 109, consacrés au financement des aides personnelles au logement, sont en baisse de **1,14 milliard d'euros**, soit une baisse de 8 % par rapport à 2018. Cette baisse est principalement due à la poursuite de la modernisation des aides au logement, grâce à une réforme de l'actualisation des ressources des allocataires, et grâce aux effets en année pleine des mesures décidées à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2018. Comme en 2018, le programme 109, qui représente 82% des crédits de la mission « Cohésion des territoires », contribue fortement, en 2019, à l'effort de réduction des dépenses publiques et à une amélioration de l'efficacité de l'aide dans la solvabilisation des ménages.

De la même manière, les crédits de paiement du programme 135, consacrés aux diverses dépenses en faveur de la construction, de la rénovation et de l'aménagement, sont en baisse de 23 millions d'euros, soit une baisse de 7 % par rapport à 2018. Cette baisse est principalement le résultat de la suppression de la contribution de l'État au Fonds national des aides à la pierre (40 millions d'euros). Cette suppression a cependant permis une hausse de 21 millions d'euros des crédits consacrés à la **lutte contre l'habitat indigne**, autre priorité de la loi ELAN.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 109 ET 135

Numéro et intitulé du programme et de l'action	LFI 2018 (en millions euros)	PLF 2019 (en millions euros)	Évolution 2018/2019 (en %)
109 – Aide à l'accès au logement	14 256	13 110	- 8
01 – Aides personnelles	14 238	13 097	- 8
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,3	8,3	0
03 – Sécurisation des risques locatifs	9,8	5,1	- 48
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	308	285	- 7
01 – Construction locative et amélioration du parc	51,8	10,8	- 79
02 – Soutien à l'accèsion à la propriété	3,9	4	+ 2,5
03 – Lutte contre l'habitat indigne	7,2	28,1	+ 290
04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction	163,9	161	- 1,8
05 – Soutien	17,2	18,5	+ 7,6
07 – Urbanisme et aménagement	64,1	62,7	- 2,2

Source : Projet annuel de performances 2019 de la mission Cohésion des territoires.

Par ailleurs, le programme 177, consacré à l'hébergement et l'insertion des personnes vulnérables, contient une hausse de crédits concentrée sur son action n° 12 « Hébergement et logement adapté ». Cette augmentation de 2,3 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 en format constant permet la mise en œuvre du Plan quinquennal pour le « Logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme, présenté par le Président de la République le 11 septembre 2017.

Dans le présent rapport, votre rapporteure a souhaité évaluer et suivre l'application des mesures décidées à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2018 et, en particulier, la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le secteur HLM. Elle s'est ensuite intéressée plus particulièrement aux économies liées à la modernisation des aides personnelles au logement qui se poursuit en 2019, notamment avec la réforme de la contemporanéité. Enfin, elle met en lumière les craintes qui s'expriment quant à la temporalité de la montée en puissance du dispositif de la RLS pour les années à venir.

Au terme de son analyse, votre rapporteure émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 109 et 135 de la mission « Cohésion des territoires ».

I. UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ EN 2018 GRÂCE AUX MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PROMISES AUX BAILLEURS

La loi de finances initiale pour 2018 a entamé une révolution dans le modèle économique des organismes de logement social (OLS). À l'issue de négociations parfois âpres entre le Gouvernement et le mouvement HLM, l'article 126 a ainsi procédé à une baisse concomitante des loyers et des aides personnalisées au logement (APL) dans le secteur HLM, *via* le mécanisme de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Ce mécanisme avait pour objectif de réduire le coût des APL, tout en baissant le loyer net payé par les locataires les plus modestes. Le Gouvernement a entendu une partie des craintes sur la brutalité d'une mise en œuvre immédiate de ce mécanisme et a décidé de prévoir un échelonnement. Conformément à l'accord intervenu entre celui-ci et une partie du monde HLM, l'effort financier demandé aux bailleurs sociaux devait atteindre 830 millions d'euros en 2018 et 2019, pour une économie budgétaire pour l'État de l'ordre de 800 millions d'euros, avant de s'élever à 1,5 milliard d'euros en 2020. Dans le cadre de cet accord, une série de mesures d'accompagnement et de compensation avaient été promises par le Gouvernement afin de réduire l'impact de la RLS sur les capacités d'investissement des bailleurs. Ces promesses ont toutes été tenues.

1. La mise en œuvre technique de la RLS

La mise en œuvre de la RLS nécessitait à la fois des textes réglementaires d'application et un important travail technique entre les bailleurs sociaux et les deux opérateurs chargés de distribuer les aides au logement : la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Si les textes réglementaires, définissant les plafonds de ressources ouvrant droit à la RLS et le montant mensuel de la RLS, ont bien été publiés au mois de février, date d'entrée en vigueur du dispositif, le travail technique d'actualisation des systèmes d'information a pris plus de temps. Au cours de l'année 2018, un comité de suivi s'est réuni à six reprises pour coordonner les actions des bailleurs sociaux, de la CNAF, de la CCMSA et de l'État. **Des difficultés plus importantes sont apparues avec la CCMSA** qui, bien que ne représentant que 2 % des allocataires, devaient tout autant participer aux nouveaux systèmes d'information. Ces raisons expliquent le fait que la mise en œuvre effective de la RLS n'est intervenue qu'en juin pour le régime général et qu'en juillet pour les allocataires rattachés à la MSA. Ce décalage n'a pas eu d'impact pour les allocataires.

Au mois de juin 2018, la RLS a donc été appliquée pour la première fois, avec un rappel rétroactif sur les quatre mois précédents. **Depuis cet été, le mécanisme de la RLS fonctionne bien.** Si certains des acteurs auditionnés par votre rapporteure ont évoqué des incidents techniques ou des problèmes de calcul,

ils ont été corrigés et sont désormais sans impact sur les acteurs. D'après la direction du budget, le rendement de la mesure est conforme aux prévisions et devrait atteindre 800 millions d'euros d'ici la fin de l'année 2018.

2. Le mécanisme de lissage et de péréquation entre les bailleurs sociaux

Comme votre rapporteure l'avait indiqué dans son rapport l'année dernière, sans mécanisme de mutualisation entre les organismes HLM, les organismes ayant une proportion plus élevée que la moyenne de locataires aux revenus modestes (bénéficiant de la RLS) auraient été les plus pénalisés par le dispositif, alors même qu'ils remplissent au mieux la mission sociale qui est assignée aux organismes HLM. Afin d'éviter cet effet pervers, l'article 126 de la loi de finances pour 2018, issu d'un amendement du Gouvernement en nouvelle lecture, a prévu un mécanisme de lissage de l'impact des RLS à travers la cotisation payées par tous les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Le principe de ce mécanisme de lissage est simple. Son objectif est que tous les organismes HLM, peu importe la proportion de bénéficiaires de la RLS qu'ils logent, voient leurs recettes locatives amputées de 4,19 %, ce qui correspond à la moyenne nationale de l'impact de la RLS sur les recettes locatives des bailleurs. Tous les organismes pour lesquels l'impact de la RLS est inférieur à 4,19 % de leurs recettes locatives se voient donc appliquer une majoration de leur cotisation, tandis que tous les organismes HLM pour lesquels l'impact de la RLS est supérieur à 4,19 % de leurs recettes locatives, notamment parce qu'ils logent une proportion plus importante de locataires modestes, se voient appliquer une minoration de leur cotisation à la CGLLS.

D'après la CGLLS, ce mécanisme de lissage et de péréquation entre les bailleurs sociaux correspond à un **volume de 86 millions d'euros de transferts entre bailleurs** : 353 bailleurs sont bénéficiaires et 233 sont contributeurs. 93 bailleurs ont même bénéficié d'une cotisation négative, c'est-à-dire d'une subvention de la part de la CGLLS, parce qu'ils logeaient une proportion très importante de locataires modestes. Tous les acteurs auditionnés par votre rapporteur ont jugé que ce mécanisme était juste et fonctionnait bien. En outre, ce mécanisme sera encore amélioré en 2019 car la modulation de la cotisation sera fondée sur le montant réel de RLS appliquée à chaque bailleur en 2018, et non sur un montant forfaitaire, comme ce fut le cas en 2018 pour la première année de mise en œuvre de la RLS.

3. Les mesures d'accompagnement de la Caisse des dépôts et consignations

Afin de compenser l'impact de la RLS sur l'autofinancement des bailleurs sociaux et donc sur leur capacité à investir, le Gouvernement s'était engagé, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2018, à mettre en place une série de mesures d'accompagnement. Celles-ci consistaient principalement à améliorer les conditions de financement des bailleurs sociaux auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour diminuer leurs charges financières et leur permettre d'investir dans la rénovation du parc social et la construction de logements. **Toutes ces mesures sont aujourd'hui opérationnelles.**

La mesure ayant eu l'impact le plus immédiat fut le **gel du taux du livret A**, décidé dès l'automne 2017. De l'évolution du taux du livret A dépend l'évolution des taux d'intérêts appliqués aux prêts contractés par les bailleurs sociaux auprès du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Alors que le taux du livret A aurait dû augmenter de 0,5 voire 0,75 point en 2018 en raison du redémarrage de l'inflation, celui-ci a été maintenu à 0,75 %. D'après la direction du budget, ce gel représente **un gain immédiat de trésorerie de 670 millions d'euros en 2018 pour les bailleurs sociaux**, sous la forme d'intérêts financiers moins élevés. Par ailleurs, la formule de calcul du taux du livret A été réformée et ne se fondera plus, à partir de février 2020, que sur la moyenne du taux d'inflation alors que la formule actuelle conduisait à un taux systématiquement supérieur à l'inflation. D'après la Caisse des dépôts et consignations, cette formule sera beaucoup plus lisible et claire pour les organismes de logement social.

En parallèle, la Caisse des dépôts et consignations a proposé aux organismes de logement social un **mécanisme d'allongement de leurs dettes** contractées auprès d'elle. 360 organismes ont ainsi opté pour cet allongement, dont 85 % pour un allongement de 10 ans. Le volume d'encours concernés s'élève à 16 milliards d'euros. D'après la Caisse des dépôts et consignations, cet allongement représente un **gain de trésorerie de 350 millions d'euros par an** sur les 5 premières années. De tels prolongements de prêts nécessitent toutefois l'accord des collectivités territoriales qui ont garanti initialement le prêt car la durée de leur propre garantie est également allongée. Ce travail de renégociation est en cours et prend un certain temps car il nécessite le plus souvent que les collectivités territoriales concernées adoptent une délibération. La Caisse des dépôts et consignations a toutefois prévu que l'allongement de dette soit rétroactif et intervienne à compter du 1^{er} juillet 2018, quelle que soit la date de l'accord de la collectivité territoriale garante. Votre rapporteure alerte à cet égard sur l'effet d'autocensure des organismes de logement social, anticipant un refus des collectivités territoriales. En effet, des collectivités redoutent les conséquences de l'allongement de leur garantie alors que celui-ci permet justement au bailleur de rembourser de manière plus sécurisée le prêt.

Une seconde catégorie de mesures d'accompagnement concerne plus particulièrement des dispositifs de soutien à l'investissement dont l'objectif est de permettre aux organismes de logement social de maintenir un niveau élevé de construction et de réhabilitation de logements sociaux malgré une baisse de leur autofinancement. Parmi ces mesures, celle qui rencontre le plus de succès est le lancement, sur 3 ans, de **2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan**. Ces prêts sont distribués par la Caisse des dépôts et consignations et sont bonifiés grâce à une participation financière d'Action Logement. Ces prêts, dont les conditions financières sont exceptionnelles, sont assimilables à des quasi fonds propres pour les bailleurs sociaux : pendant une durée de 20 ans, ils ne font l'objet d'aucun remboursement, ni d'aucun intérêt. Ils constituent donc un gain de trésorerie à coût zéro pendant cette période. À l'issue de ces 20 ans, le remboursement progressif est effectué au taux normal applicable aux autres prêts du Fonds d'épargne (taux du livret A + 0,60 %). L'enveloppe de 2 milliards de prêts de haut de bilan sera distribuée par tranche en trois ans : 700 millions d'euros en 2018, 700 millions d'euros en 2019 et 600 millions d'euros en 2020.

Un appel à manifestation d'intérêt a ainsi été lancé en juin 2018 pour la première tranche de 700 millions d'euros de prêts de haut de bilan. Il s'est soldé par un **véritable succès** auprès des organismes de logement social qui ont été 384 à y souscrire en seulement un mois. La demande a dépassé l'enveloppe de 700 millions d'euros disponible pour l'année 2018 et devrait permettre la production sur agréments 2018 de près de 107 000 logements sociaux neufs. 45 % des prêts ont été souscrits pour des opérations situées en zone A, c'est-à-dire dans les zones les plus tendues. Certains bailleurs sociaux n'ont toutefois pas voulu souscrire ces prêts par incapacité ou refus d'accorder à Action Logement des droits de réservation sur les logements produits, en contrepartie du financement de la bonification du dispositif.

Enfin, conformément aux promesses formulées dès l'automne 2017, la Caisse des dépôts et consignations a mis en place une nouvelle enveloppe de **4 milliards d'euros de prêts à des taux fixes de marché** (non indexés sur l'évolution variable du taux du livret A), bénéficiant également de différés de remboursement très importants. Ces prêts compétitifs et de long terme viseront à la fois à soutenir la construction de logements sociaux (prêts dits « Booster »), la réhabilitation thermique du parc existant et à accompagner la restructuration du secteur HLM.

En sus de ces mesures financières déjà annoncées il y a un an, la Caisse des dépôts et consignations a décidé de créer un **nouveau véhicule d'investissement, baptisé « Tonus »** et destiné à fournir des **fonds propres** aux organismes de logement social. Cet outil, doté d'une capacité d'investissement de 1 milliard d'euros poursuivra deux activités. D'une part, grâce au rachat de toutes les parts de la Foncière publique solidaire (FPS) permis par la loi ELAN, Tonus proposera aux bailleurs sociaux des montages en **démembrement de propriété** pour les projets de construction neuve. Tonus achètera la nue-propriété des programmes et la conservera pendant 15 ans, tandis que les bailleurs sociaux

auront l'usufruit des logements. Ce type de montage permettra aux bailleurs sociaux de continuer à construire dans les secteurs où le foncier est le plus cher, sans consommer leurs fonds propres. D'autre part, Tonus proposera d'acheter auprès des bailleurs sociaux des logements en bloc de plus de 15 ans, financés en prêts locatifs sociaux (PLS), comme la loi ELAN les y autorise. Ces immeubles seront ensuite revendus ou maintenus dans le secteur locatif intermédiaire. Comme votre rapporteure l'avait indiqué l'année dernière, la vente d'un logement PLS peut permettre le financement de la construction de deux ou trois nouveaux logements sociaux. Au total, la Caisse des dépôts et consignations estime que ce nouveau véhicule d'investissement devrait permettre à terme la construction de **12 000 logements sociaux**.

Ce véhicule d'investissement vient en complément de l'**Opérateur national de vente HLM (ONV)** que le groupe Action Logement prévoit de créer dès la promulgation de la loi ELAN. Cet organisme HLM spécialisé dans la vente et le portage proposera aux organismes de logement social de leur racheter en bloc des immeubles de logements sociaux, en vue de leur revente aux locataires. Cet outil permettra donc aux organismes de logement social de dégager rapidement de nouveaux fonds propres tout en participant à l'objectif de vente de 1 % du parc de logements sociaux. Sans attendre la promulgation de la loi ELAN, le groupe Action Logement a d'ores et déjà lancé, en juillet dernier, un premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) en direction des bailleurs sociaux. **Une centaine d'entre eux se seraient déclarés intéressés par l'offre proposée par l'ONV**, dont 50 % d'offices publics de l'habitat (OPH) et 33 % d'entreprises sociales pour l'habitat (ESH). **Le groupe Action Logement s'est déclaré prêt à créer l'ONV et à lancer le processus de vente dès que la loi ELAN et ses textes d'application seront publiés.**

4. Le faible impact de la RLS sur la construction et la santé financière des organismes de logement social en 2018

Avant la réforme de la RLS, l'autofinancement net moyen des bailleurs sociaux correspondait à près de 10 % de leurs loyers. La mise en œuvre de la RLS, dont le montant est fixé à 4,19 % du montant des loyers après l'application du mécanisme de lissage, a pour effet de baisser de presque de moitié l'autofinancement de ces organismes.

Par conséquent, la plupart des acteurs du logement social redoutaient une forte baisse de la production de logements sociaux et une hausse du nombre d'organismes de logement social en difficulté financière. **Rien de tel n'a, pour l'instant, été constaté en 2018.** D'après la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le niveau des agréments de nouveaux logements sociaux en 2018 sera proche de celui de 2017 : 107 000 contre 113 000, soit une baisse de 5 % seulement. Aucun décrochage n'est donc observé sur la production neuve pour l'année 2018, qui reste à un niveau historiquement élevé.

Par ailleurs, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) a indiqué à votre rapporteure que seulement 5 ou 6 organismes de logement social devraient solliciter auprès d'elle la mise en place d'un protocole de redressement financier en 2018, contre 10 en 2016 et 10 également en 2017. Le nombre d'organismes de logement social en situation de défaillance financière n'est donc pas en train d'exploser. **Votre rapporteure se félicite de ces éléments rassurants qui témoignent de la pertinence et de l'efficacité des mesures d'accompagnement mises en place par le Gouvernement et la Caisse des dépôts et consignations.**

Toutefois, tous les acteurs auditionnés par votre rapporteure estiment qu'il est encore **trop tôt pour mesurer l'impact réel de la RLS** sur les comptes des bailleurs sociaux. Aucune évaluation chiffrée précise n'est pour l'instant disponible sur l'évolution de l'autofinancement et de la capacité d'investissement des organismes de logement social. Ces premières données devraient être connues au printemps 2019 et les acteurs du logement social continuent à craindre un ralentissement net de l'effort de production et de réhabilitation des logements sociaux à partir de l'automne 2019.

Dans ce contexte, votre rapporteure appelle à la création d'un **observatoire indépendant** disposant des moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour réaliser des études sur l'évolution de l'autofinancement et des capacités réelles d'investissement des organismes de logement social, à la suite de la mise en œuvre de la RLS.

II. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN 2019

Comme annoncé dès l'automne 2017, la modernisation des aides personnelles au logement se poursuivra en 2019 grâce à une nouvelle réforme : le calcul du montant des aides sur le fondement des ressources de l'année en cours et non sur l'année N - 2. Cette réforme, attendue depuis plusieurs années, permettra à la fois de rendre le montant de ces aides plus juste et plus réactif pour les allocataires et de générer une économie budgétaire importante pour l'État.

1. La mise en œuvre de la « contemporanéisation » des ressources : une réforme juste et efficace et un défi technique

a. Les principes de la réforme

Depuis leur création, les différentes aides personnelles au logement sont calculées en fonction des revenus de l'année N-2 des allocataires, dans la mesure où le document le plus fiable pouvant être transmis aux CAF et aux MSA par les particuliers était l'avis d'imposition sur les revenus de l'année N - 1. Ce système, malgré la présence de quelques mécanismes d'abattement sur les revenus en cas de changement brutal de situation (comme une période de chômage), créait un décalage entre le montant des APL versées et les revenus actuels des allocataires, qui sont de plus en plus instables en raison du fait qu'ils ont fréquemment recours à des contrats à durée déterminée (CDD) et perçoivent des salaires variables.

Grâce à la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur les revenus et grâce à la création, par **l'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019**, d'une base ressources regroupant la déclaration sociale nominative (DSN) portant sur les revenus salariaux et la déclaration pour le prélèvement à la source sur les revenus de remplacement (déclaration dite « PASRAU »), les CAF et les MSA pourront, à partir du printemps 2019, connaître tous les trimestres l'évolution des revenus des allocataires.

Le montant mensuel de l'APL sera ainsi actualisé tous les trimestres sur le fondement des **revenus des quatre derniers trimestres glissants** de l'allocataire. La formule retenue est donc un équilibre entre la contemporanéité pure et un lissage des revenus sur douze mois. L'actualisation du montant de l'APL permettra aux allocataires de disposer d'une aide qui correspondra mieux à leurs ressources réelles sans toutefois provoquer des variations trop fortes d'un trimestre à l'autre.

Un seul public sera toutefois écarté de cette réforme : celui des **travailleurs indépendants** dans la mesure où la détermination de leurs revenus d'activité nécessite d'imputer au chiffre d'affaires déclaré les différentes charges professionnelles et cotisations sociales de l'année d'exercice. Le montant de

l'APL sera donc toujours calculé sur les revenus de l'année N - 2, grâce à la transmission de la déclaration fiscale annuelle.

b. La modernisation des systèmes d'information

La mise en œuvre de cette réforme est un véritable défi technique pour la CNAF et la CCMSA. Elle est également le début d'un grand changement stratégique permettant de renouveler le modèle de délivrance de toutes les aides sociales d'ici à 2021 pour aboutir à la concentration de toutes les prestations sociales en un seul versement. D'après la CNAF, que votre rapporteure a auditionnée, l'outil informatique de délivrance des aides au logement, imaginé dans les années 1980, est aujourd'hui à bout de souffle. Grâce à la réforme, la CNAF disposera enfin d'une base nationale des allocataires, alors que les bases sont aujourd'hui départementales, et d'un moteur de calcul moderne. Ces nouveaux outils permettront de supprimer des démarches déclaratives lourdes et fréquentes pour les allocataires et de **mieux lutter contre la fraude et le non-recours**. D'après l'étude d'impact jointe au PLFSS pour 2019, le montant des indus détectés annuellement pour les seules aides au logement s'élève à environ 750 millions d'euros, sur un total de 18 milliards d'euros de prestations.

Le chantier de développement d'un nouveau système d'information a démarré en janvier 2018 et le nouveau mode d'actualisation du montant des aides devrait entrer en vigueur en juin ou juillet 2019 selon la CNAF.

Sa mise en œuvre nécessitera, par ailleurs, un effort de pédagogie important auprès de tous les allocataires et des bailleurs percevant l'aide en tiers-payant afin d'expliquer les enjeux, le fonctionnement et les objectifs poursuivis de cette réforme.

c. Les effets et les économies attendues

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une économie de 900 millions d'euros sur les crédits du programme 109 consacrés au financement des aides personnelles au logement, grâce à la mise en œuvre de la réforme de l'actualisation des bases ressources. En année pleine, en 2020, l'économie attendue est de 1,2 milliard d'euros.

Ce gain pour les finances de l'État tient à **deux facteurs**. D'une part, du fait de la **croissance économique et de l'inflation**, les revenus des Français ont progressé en deux ans, ce qui conduira à une baisse globale du coût des APL. D'autre part, le système actuel de calcul des APL **est asymétrique** : des mécanismes d'abattement existent pour prendre en compte des chutes brutales de revenus (comme l'abattement de 30 % sur les revenus N - 2 en cas de chômage) mais les améliorations de revenus, comme le passage du statut d'étudiant à celui de jeune actif salarié, ne sont pas prises en compte. La contemporanéité des ressources permettra de mettre fin à cette asymétrie, ce qui aura pour conséquence de réduire les aides des allocataires dont la situation s'est améliorée.

La combinaison de ces deux facteurs explique le gain budgétaire généré par la réforme. Interrogées sur ce point par votre rapporteure, la direction du budget et la CNAF ont toutefois indiqué qu'elles ne disposaient pas à ce jour d'une estimation de la part respective de chaque facteur dans le gain global de 900 millions d'euros. Ce chiffrage a été fourni par la CNAF grâce à un calcul simple : les dépenses effectives d'APL en 2016 ont été comparées aux dépenses qui auraient été réalisées dans le cas où les revenus 2016 (les derniers connus) avaient été utilisés. Cette soustraction a permis d'obtenir le résultat de 900 millions d'euros sur une année partielle.

La réforme fera inévitablement des gagnants et des perdants. Les jeunes passant du statut d'étudiant à celui de jeune actif salarié seront ainsi les plus impactés négativement, même si la prise en compte des 4 derniers trimestres atténuera toute baisse brutale de l'aide. À l'inverse, les salariés passant d'un temps plein à un temps partiel seront impactés positivement. En outre, **les règles existantes d'abattement des revenus d'activité professionnelle seront maintenues dans le cadre de la réforme** afin de continuer à prendre en compte le plus rapidement possible certains événements. Ce sera notamment le cas de l'abattement de 30 % en cas de chômage, qui sera maintenu et imputé sur les revenus des 4 derniers trimestres.

2. Les effets en année pleine de la loi de finances initiale pour 2018

Les crédits du programme 109 consacrés au financement des aides personnelles au logement sont en baisse de 1,14 milliard d'euros en 2019. Par ailleurs, le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (dit PACTE) prévoyant de relever le seuil d'assujettissement des employeurs à la cotisation permettant de financer une partie des APL, les crédits du programme 109 ont été rehaussés de 105 millions d'euros pour compenser cette perte. Hors cette mesure de périmètre, les crédits du programme 109 consacrés aux aides personnelles au logement baissent donc en réalité de **1,24 milliard d'euros en 2019** et 350 millions d'euros d'économies sont réalisées en dehors de la réforme de l'actualisation de la base ressources (900 millions d'euros).

Ces économies proviennent majoritairement, de l'ordre de **250 millions d'euros**, des effets en année pleine des mesures de la loi de finances initiale pour 2018. Estimé en 2018 à 50 millions d'euros, l'effet de la mise en extinction des APL accession est estimé à 70 millions d'euros en 2019 en raison du cumul de non-signatures de prêts sur deux ans. De la même manière, le gel des barèmes des aides au logement décidé en 2018 n'étant intervenu en partie qu'au 1^{er} octobre 2018, son effet en année pleine en 2019 est estimé à 130 millions d'euros. Enfin, l'application en 2019 de la RLS sur 12 mois (janvier compris), et non sur 11 mois, générera une économie supplémentaire de 73 millions d'euros.

À cela s'ajoute une mesure d'économie nouvelle prévue par **l'article 65 du présent projet de loi de finances** : la revalorisation des aides personnelles au logement à un taux de 0,3 % en 2019, au lieu d'un taux égal à l'indice de référence

des loyers (IRL), lui-même indexé sur le taux d'inflation. Le taux d'inflation prévue dans les hypothèses du Gouvernement est de 1,4 % en 2019, après 1,8 % en 2018. Cette mesure s'inscrit dans un cadre plus large de désindexation de toutes les prestations sociales, à l'exception des minima sociaux (revenu de solidarité active et allocation de solidarité spécifique) et des allocations qui devaient faire l'objet d'une revalorisation exceptionnelle, comme l'allocation adultes handicapés (AAH), la prime d'activité et le minimum vieillesse. Cette mesure d'économie sur les APL devrait générer un gain de 102 millions d'euros pour le programme 109.

La répartition des facteurs d'évolution des crédits du programme 109 est résumée dans le tableau présenté ci-après.

FACTEURS D'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109 POUR LES APL

(En millions d'euros)

Mesures d'économies ou de dépenses supplémentaires	Estimation du montant
Réforme de l'actualisation des bases ressources	- 900
Application de la RLS en année pleine	- 73
Gel du barème des APL décidé en 2018	- 126
Mise en extinction de l'APL accession	- 70
Revalorisation à 0,3 % des aides en 2019	- 102
Moindre lutte contre la fraude	+ 26
Compensation de la mesure PACTE	+ 105
Total	- 1 140

Source : d'après les chiffres fournis par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

3. Un nouveau dispositif d'aide contre l'habitat indigne venant compenser en partie la suppression de l'APL accession

La mise en extinction progressive de l'APL accession, décidée par la loi de finances initiale pour 2018, a eu pour conséquence de fragiliser certains dispositifs d'accession très sociale à la propriété et de résorption de l'habitat indigne. Dans les départements d'outre-mer en particulier, le dispositif des logements évolutifs sociaux (LES) reposait en partie sur l'APL accession. La Fondation Abbé Pierre utilisait également cette aide pour financer les restes à charge des propriétaires dans le cadre de son programme « SOS Taudis ».

Pour ne pas pénaliser ces actions, le Gouvernement, à la suite d'une étude commandée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), a décidé de créer un **nouveau dispositif d'aide aux travaux des propriétaires modestes**, dotée d'une enveloppe budgétaire de **17 millions d'euros** dans le programme 135. Ce nouveau dispositif est en cours d'élaboration et devrait permettre de débloquer les quelques 1 000 dossiers en outre-mer concernés par la suppression de l'APL accession.

Votre rapporteure accueille favorablement cette nouvelle mesure, qui **s'inscrit dans le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne prévu par la loi ELAN**. Les modalités de cette aide ne sont toutefois pas encore précisément définies, notamment pour son application en territoire métropolitain. Il est donc nécessaire que le Gouvernement apporte des éléments précis et chiffrés sur les objectifs de cette nouvelle mesure.

III. DES PROPOSITIONS POUR RÉPONDRE AUX CRAINTES RÉSULTANT DU DOUBLEMENT DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ DÈS 2020 ET FAVORISER UN CHOC DE L'OFFRE

L'objectif de 1,5 milliard d'euros d'économies grâce à la RLS en 2020 inquiète de nombreux acteurs qui ont fait part à votre rapporteure, au cours des auditions, du caractère insoutenable du dispositif, malgré les mesures d'accompagnement proposées par la Caisse des dépôts et consignations. Pour faire face au risque d'un « repli substantiel de la production de logements à moyen terme » ⁽¹⁾, il est primordial de veiller à la stabilité de la dynamique de construction et de réhabilitation des logements, essence de la stratégie pour le logement voulue par le Gouvernement. Pour cela, votre rapporteure propose différentes pistes de réflexion.

1. Un risque de réduction importante des ressources des bailleurs compromettant l'atteinte de leurs objectifs de construction

Si la mise en œuvre de la RLS s'est bien plutôt bien passée en 2018 et a été absorbée par les bailleurs sociaux, grâce notamment aux mesures d'accompagnement de la Caisse des dépôts et consignations, des doutes existent cependant aujourd'hui quant à la faisabilité du doublement du volume de la RLS, à 1,5 milliard d'euros en 2020, tel que cela est prévu par le Gouvernement.

La RLS implique une réduction importante des ressources des bailleurs sociaux. Un montant de RLS à 1,5 milliard d'euros représenterait une baisse de 7 % de leurs recettes locatives et réduirait leur autofinancement à seulement 2 ou 3 %. A un tel niveau moyen d'autofinancement, de nombreux organismes de logement social pourraient se retrouver en difficulté financière et être incapables de continuer à investir dans la construction et la réhabilitation de logements sociaux, affaiblissant le choc d'offre voulu à juste titre par le Gouvernement.

Cette situation est, en outre, aggravée par la hausse continue des cotisations des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), dont le taux pour la cotisation principale est d'ores et déjà passé de 1,58 % en 2017 à 2,2 % ⁽²⁾ en 2018. Cette hausse avait pour objectif de financer l'augmentation de la contribution des bailleurs sociaux au **Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**. Le PLF pour 2019 prévoit le maintien de cette contribution au FNAP, alors que celle de l'État disparaît. Votre rapporteure regrette cette situation qui donne un mauvais signal sur la participation de l'État aux objectifs élevés de production de logements sociaux, dont 40 000 logements très sociaux financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), qu'il a lui-même fixés. En raison de la participation des bailleurs sociaux au doublement

(1) Banque des territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2018

(2) Sauf pour les organismes agréés au titre de la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) et les bailleurs sociaux d'outre-mer pour lesquels le taux de cotisation est plafonné à 2 %.

du financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 2 milliards d'euros jusqu'en 2031 qui est acté par **l'article 74 du présent projet de loi de finances**, le taux de cotisation des bailleurs sociaux devrait, en outre, continuer à augmenter en 2019. D'après les prévisions de la CGLLS, le taux de la cotisation principale pourrait, en effet, atteindre 3 % environ en 2019.

À moyen terme, seule une diminution des **frais de fonctionnement** des organismes de logement social leur permettra d'absorber en partie une augmentation de la RLS. C'est d'ailleurs le sens et l'objectif de la loi ELAN qui prévoit une obligation de regroupement des bailleurs sociaux d'ici à 2021, afin de les inciter à mutualiser certaines fonctions support. D'après l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), une amélioration de la gestion des organismes de logement social pourrait générer un gain de 500 à 950 millions d'euros de trésorerie à moyen et long terme.

2. La nécessité de soutenir le développement et la construction de logements

Il est nécessaire que le Gouvernement soutienne dès à présent l'ensemble des acteurs du secteur et concourt au maintien de la dynamique de construction et de réhabilitation des logements, sociaux ou non. C'est en ce sens notamment que votre rapporteure salue le prolongement de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), qui concourt à l'objectif de diminution des passoires énergétiques. D'autres pistes de réflexion peuvent d'ores-et-déjà être étudiées.

a. L'établissement avant 2020 d'une évaluation sérieuse de l'impact de la RLS et de l'évolution de l'autofinancement des bailleurs

Pour réduire l'impact de la RLS, **une dynamique de regroupement et de restructuration du secteur HLM est d'ores et déjà lancée**. Ainsi, la CGLLS a indiqué à votre rapporteure avoir constaté une hausse très significative des demandes de subventions au titre du soutien de la Caisse aux opérations de fusion et de regroupement des organismes de logement social. Alors que seulement 5 à 6 demandes étaient formulées chaque année à ce titre, la CGLLS a enregistré 30 demandes sur les neuf premiers mois de l'année.

Votre rapporteure se félicite de cette dynamique qui répond aux objectifs de la loi ELAN. Toutefois, de nombreux regroupements doivent encore s'organiser d'ici à 2021, date butoir fixée par la loi ELAN, et les effets de ces regroupements en termes de mutualisation des fonctions support ne se feront pas sentir avant 2021 ou 2022.

Dans ce contexte, votre rapporteure estime qu'il est essentiel qu'une évaluation sérieuse de l'impact de la RLS sur la capacité d'autofinancement des bailleurs sociaux soit menée dès 2019 et que des projections chiffrées soient fournies sur l'impact d'un éventuel doublement de la RLS en 2020. Au vu de ces

évaluations et des premiers effets des regroupements, le calendrier de la montée en puissance du dispositif de la RLS ainsi que l'objectif de 1,5 milliard d'euros d'économies pourront être réinterrogés à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

b. L'extension de l'application du prêt à taux zéro

Le secteur de la construction de logements a connu entre 2015 et début 2018 une progression, qui s'expliquait notamment par le succès de deux dispositifs : la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dite « Pinel », et le prêt à taux zéro (PTZ) en faveur de l'accession à la propriété des ménages aux revenus modestes et intermédiaires. Mais nous constatons, depuis le printemps 2018, un infléchissement de la tendance haussière de la construction de logements. À la fin du mois de juillet 2018, les mises en chantier restent dynamiques (+ 3,4 % sur un an, à 421 400 logements) mais les autorisations de construire baissent de 4,5 % sur un an et de 12,1 % sur le dernier trimestre.

Or, si la loi de finances initiale pour 2018 a prévu de proroger le dispositif du PTZ dans le neuf pour quatre années supplémentaires dans les zones tendues, son extinction pour les zones détendues interviendra dès le 31 décembre 2019. Ce dispositif s'est pourtant révélé être d'une grande efficacité tant pour solvabiliser les ménages modestes que pour réduire les inégalités territoriales. Prêt sans intérêt, il est donc gratuit et permet d'aider les ménages, souvent en complément d'un prêt principal, à acquérir leur première résidence principale. Depuis 2013, le taux d'effort brut moyen de ses bénéficiaires a augmenté, atteignant des niveaux supérieurs à 30%. L'absence du PTZ conduirait ainsi une part significative des ménages à dépasser le seuil des 33% de taux d'effort. Votre rapporteure estime que la prorogation du PTZ dans les zones détendues est une question de justice sociale car celui-ci bénéficie à des ménages qui sont de fait exclus des zones tendues où les prix sont trop élevés. Elle met en garde contre l'extinction du dispositif pour les zones détendues dès la fin de l'année 2019 et propose sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2021.

c. Le rétablissement de l'aide aux maires bâtisseurs

La production de logements peut également être favorisée grâce à des aides incitant les collectivités territoriales à contribuer à l'effort de développement du parc de logements sur leurs communes. En ce sens, le dispositif de l'aide aux maires « bâtisseurs », introduit par la loi de finances pour 2015, consistait à verser aux communes situées en zones tendues une aide forfaitaire pour chaque logement construit au-delà d'un effort de construction supérieur à 1 % du parc existant. Ce dispositif a été abandonné en cours d'année 2017. Il avait pourtant soutenu la production de près de 80 000 logements dès la première année de sa mise en œuvre.

Votre rapporteure invite le Gouvernement à réfléchir à la réintroduction de cette aide afin de soutenir l'effort de construction de logements en France. Elle sera également attentive à la publication de l'évaluation du dispositif menée depuis le mois de mars 2017 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) afin de faire toute la lumière sur l'efficacité de ce dispositif.

d. La poursuite de la participation de l'État au Fonds national des aides à la pierre

Comme évoqué précédemment, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit la suppression de la participation de l'État au Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Ce dernier, créé par la loi de finances initiale pour 2016, a pour mission de financer des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux sur le territoire métropolitain. Initialement, l'État s'était engagé à verser une contribution équivalente à celle des bailleurs sociaux. Or, la participation de l'État a constamment baissé au cours de ces deux dernières années pour aboutir à sa disparition dans le présent projet de loi de finances.

Dans le contexte actuel d'incertitudes à moyen et long terme sur les capacités d'autofinancement des bailleurs sociaux à la suite des différentes réformes, il apparaît souhaitable que le Gouvernement montre une réelle volonté de soutenir l'effort demandé à ces organismes. Pour cela, votre rapporteure propose que l'État contribue, cette année encore, au financement du FNAP.

e. Une nécessaire réflexion autour de l'extinction de l'APL accession

Si la nouvelle aide visant à lutter contre l'habitat indigne permet effectivement de compenser certains effets de l'extinction de l'APL accession en outre-mer, ces deux aides ne disposent pas du même périmètre. En effet, l'APL accession permet aussi de répondre à l'objectif de développement de la vente de logements sociaux.

Votre rapporteure avait appelé au maintien de cette aide, dans le cadre de son rapport pour avis l'année dernière, sans succès. Elle souhaite que soit menée une étude permettant d'analyser l'efficacité de l'APL accession telle qu'appliquée avant la réduction de son périmètre par la loi de finances initiale pour 2018. De plus, elle demande l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur le dispositif tel que modifié et restreint depuis le 1^{er} janvier 2018 et dont il est prévu qu'il s'arrête au 31 décembre 2019. Ces études permettront de mettre en lumière les effets de l'APL accession dans ses deux formes et d'établir la pertinence de son rétablissement.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 24 octobre 2018, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de Mme Stéphanie Do (Logement) et de Mme Annaïg Le Meur (Ville), les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

M. Mickaël Nogal, président. Mesdames les rapporteuses, mes chers collègues, l'année dernière, les débats relatifs au budget de la mission « Cohésion des territoires » nous avaient beaucoup occupés. À la suite de l'annonce de la stratégie du Gouvernement sur le logement, la loi de finances initiale pour 2018 avait marqué le lancement d'un mouvement de réforme du modèle économique du secteur HLM. Depuis, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a apporté de nouveaux outils pour faciliter la construction, protéger les plus fragiles et inciter les organismes HLM à se regrouper et à se moderniser.

En 2019, la mission « Cohésion des territoires », qui regroupe à la fois les crédits consacrés à la politique du logement, à la politique de la ville et à la politique de l'aménagement du territoire, contribuera une nouvelle fois à l'effort de réduction des dépenses publiques. Les crédits de la mission sont en baisse de 1,16 milliard d'euros, mais cette diminution globale masque des hausses ciblées, en faveur notamment de la politique de la ville et de la lutte contre l'habitat indigne.

Je crois que nos deux rapporteuses pour avis, Mme Stéphanie Do, pour les crédits relatifs au logement, et Mme Annaïg Le Meur, pour les crédits relatifs à la politique de la ville, ont eu à cœur dans leurs travaux d'assurer le suivi des mesures décidées l'année dernière et d'analyser certains chantiers à venir, comme la poursuite de la modernisation des aides personnelles au logement ou le développement des services publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

J'aurai, pour ma part, deux questions.

À quoi correspond la hausse de 21 millions d'euros en faveur de la lutte contre l'habitat indigne dans le programme 135, et comment cette hausse s'articule-t-elle avec les objectifs de la loi ELAN ?

Quels sont les premiers enseignements du démarrage de l'expérimentation relative aux emplois francs en faveur des habitants des quartiers prioritaires ?

Je vous remercie encore pour votre travail, mesdames les rapporteuses, et vous cède la parole.

Madame Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai l'honneur, pour la deuxième année consécutive, d'être rapporteure pour avis sur les crédits relatifs au logement.

Après une année 2018 marquée par le lancement d'une modernisation sans précédent de la politique du logement en France, l'année 2019 s'annonce comme celle de la poursuite et de la mise en œuvre des transformations engagées. Partant du constat que la politique du logement ne parvenait pas à remplir les objectifs qui lui avaient été assignés, malgré une dépense publique de plus de 35 milliards d'euros par an, le Gouvernement et la majorité se sont engagés dans une stratégie combinant la libération des énergies pour construire plus, mieux et moins cher, la protection des plus fragiles et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Cette stratégie a été déclinée dans deux textes majeurs et complémentaires : la loi de finances initiale pour 2018 et le projet de loi ELAN, qui a été définitivement adopté début octobre.

Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans cette continuité. En 2019, comme en 2018, les programmes 109 et 135, consacrés au financement des aides personnelles au logement et aux différentes aides à la construction et à la rénovation contribueront significativement à l'effort de réduction des dépenses publiques. Les crédits de paiement (CP) de ces deux programmes sont en baisse respectivement de 8 % et de 7 % par rapport à 2018.

Ces baisses sont principalement dues à la modernisation des aides au logement qui, comme annoncé dès l'automne 2017, se poursuit en 2019. À partir de juin ou de juillet 2019, le montant des aides au logement ne sera plus calculé sur le fondement des revenus de l'allocataire de l'année « n - 2 » mais sur celui des revenus de l'année en cours. Cette réforme, attendue depuis tant d'années, permettra, d'une part, de rendre le montant de ces aides plus juste et plus en adéquation avec les changements de situation des allocataires et, d'autre part, de générer une économie budgétaire importante pour l'État. Elle est permise par la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur les revenus et par la création, à l'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), d'une base ressources regroupant les différentes déclarations de revenus. Le montant mensuel de l'aide personnalisée au logement (APL) sera ainsi actualisé tous les trimestres sur le fondement des revenus des quatre derniers trimestres glissants de l'allocataire.

La mise en œuvre de cette réforme est un véritable défi technique pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Elle est également le début d'un grand changement stratégique visant à moderniser les systèmes d'information et le modèle de délivrance de toutes les aides sociales d'ici à 2021. Les nouveaux outils développés permettront de supprimer des démarches déclaratives lourdes et fréquentes pour les allocataires et de mieux lutter contre la fraude et le non-recours.

Le PLF pour 2019 prévoit une économie de 900 millions d'euros sur les crédits du programme 109 grâce à la mise en œuvre de cette réforme. Ce gain pour les finances de l'État tient à deux facteurs. D'une part, du fait de la croissance économique et de l'inflation, les revenus des Français ont progressé en deux ans, ce qui conduira à une baisse globale du coût des APL. D'autre part, le système actuel de calcul des APL est asymétrique : les chutes brutales de revenus, comme lors d'une période de chômage, sont prises en compte, notamment grâce à un mécanisme d'abattement sur les revenus de l'année « n - 2 », mais pas les améliorations de revenus, comme le passage du statut d'étudiant à celui de jeune actif salarié. C'est la combinaison de ces deux facteurs qui explique le gain budgétaire engendré par la réforme, sans toutefois qu'il soit possible aujourd'hui de connaître le poids de chacun d'eux. La réforme fera inévitablement des gagnants et des perdants. Pour les jeunes passant du statut d'étudiant à celui de jeune actif, l'impact sera négatif, même si la prise en compte des quatre derniers trimestres amortira la baisse de l'aide. À l'inverse, pour les salariés passant d'un temps plein à un temps partiel, il sera positif.

Je considère que cette réforme est juste et relève du bon sens. Elle constitue un progrès car elle met fin au décalage actuel entre le montant des APL versées et les revenus de plus en plus instables des allocataires, qui ont fréquemment recours à des contrats à durée déterminée et subissent des variations de salaire. Sa mise en œuvre devra toutefois être accompagnée d'un effort de pédagogie important auprès de tous les allocataires et des bailleurs percevant l'aide en tiers payant.

Les autres économies sur les aides au logement en 2019, de l'ordre de 350 millions d'euros, proviennent majoritairement des effets en année pleine de la loi de finances initiale pour 2018 et d'une mesure nouvelle, la revalorisation en 2019 de la plupart des prestations sociales au taux de 0,3 % au lieu du taux d'inflation.

En compensation de la mise en extinction progressive de l'APL accession, décidée l'année dernière, le Gouvernement propose cette année de créer un nouveau dispositif d'aide aux travaux des propriétaires modestes, doté d'une enveloppe budgétaire de 17 millions d'euros dans le programme 135. Ce nouveau dispositif est en cours d'élaboration et devrait concerner en priorité 1 000 opérations d'accession à la propriété nécessitant des travaux de réhabilitation lourde, en particulier dans les départements d'outre-mer. Je me félicite de cette mesure nouvelle, qui permet de cibler encore davantage les propriétaires modestes et s'inscrit dans le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne prévu par la loi ELAN.

Dans mon rapport, j'ai souhaité cette année évaluer et suivre l'application des mesures décidées à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2018, en particulier la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le secteur HLM, qui avait fait couler beaucoup d'encre.

À l'issue de négociations parfois âpres entre le Gouvernement et le mouvement HLM, l'article 126 de la loi de finances pour 2018 a procédé à une baisse concomitante des loyers et des APL dans le secteur HLM, *via* le mécanisme de la RLS. Conformément à l'accord intervenu entre le Gouvernement et une partie du monde HLM, l'effort financier demandé aux bailleurs sociaux devait atteindre 800 millions d'euros en 2018 et 2019, avant de s'élever à 1,5 milliard d'euros en 2020. Il devait être accompagné d'une série de mesures de compensation. Toutes les promesses en la matière ont été tenues.

La mise en œuvre technique de la RLS a connu quelques difficultés au premier semestre, notamment avec la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, mais le mécanisme fonctionne désormais bien et aucun des acteurs que j'ai auditionnés, qu'ils soient bailleurs ou locataires, n'a rapporté d'incidents techniques depuis cet été ou de problème dans le calcul et l'imputation de la RLS sur les quittances de loyer. En outre, un mécanisme de lissage et de péréquation entre les bailleurs sociaux a été mis en place par l'intermédiaire de la modulation de la cotisation des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce mécanisme permet d'éviter que les bailleurs sociaux logeant une proportion importante de locataires modestes soient plus affectés que les autres alors même qu'ils remplissent mieux la mission sociale qui leur est assignée. Tous les acteurs que j'ai auditionnés ont jugé que ce mécanisme était juste et fonctionnait bien.

Afin de compenser l'impact de la RLS sur l'autofinancement des bailleurs sociaux et donc sur leur capacité à investir dans la construction et la réhabilitation, le Gouvernement s'était engagé à mettre en place une série de mesures d'accompagnement. Celles-ci consistaient principalement à améliorer les conditions de financement des bailleurs sociaux auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour diminuer leurs charges financières. Je peux vous confirmer que toutes ces mesures sont aujourd'hui opérationnelles.

La mesure ayant eu l'impact le plus immédiat a été le gel du taux du livret A qui a dégagé un gain de trésorerie de 670 millions d'euros en 2018 pour les bailleurs sociaux, sous la forme d'intérêts financiers moins élevés. En outre, la Caisse des dépôts et consignations a proposé aux organismes de logement social un mécanisme d'allongement de leurs dettes contractées auprès d'elle : 360 organismes ont opté pour cet allongement, ce qui devrait leur permettre de gagner 350 millions d'euros par an en trésorerie sur les cinq prochaines années.

Une seconde catégorie de mesures concerne plus particulièrement des dispositifs de soutien à l'investissement dont l'objectif est de permettre aux organismes de logement social de maintenir un niveau élevé de construction et de réhabilitation de logements sociaux, malgré une baisse de leur autofinancement. Parmi ces mesures, celle qui a rencontré le plus grand succès est l'ouverture, sur trois ans, de 2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan. Un appel à manifestations d'intérêt a été organisé en juin dernier pour une première tranche de 700 millions

d'euros. Il a remporté un franc succès auprès des organismes HLM puisque 384 d'entre eux y ont souscrit en un mois seulement.

La plupart des acteurs du logement social redoutaient une forte baisse de la production de logements sociaux et une hausse du nombre d'organismes HLM en difficulté financière dès 2018 ; rien de tel n'a pour l'instant été constaté. D'après le ministère de la cohésion des territoires, le niveau des agréments de nouveaux logements sociaux en 2018 sera proche de celui de 2017 : 107 000 contre 113 000, soit une baisse de 5 % seulement. Par ailleurs, selon la CGLLS, seuls cinq ou six organismes devraient solliciter auprès d'elle la mise en place d'un protocole de redressement financier en 2018, contre dix en 2016 et 2017. Aucun décrochage de la production neuve et aucune explosion du nombre d'organismes en situation de défaillance financière n'est donc observé pour le moment. Je me félicite de ces éléments rassurants qui témoignent de la pertinence et de l'efficacité des mesures de compensation.

Toutefois, tous les acteurs que j'ai auditionnés estiment qu'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact réel de la RLS sur les comptes des bailleurs sociaux. Aucune évaluation chiffrée précise n'est pour l'instant disponible et les premières données sur l'évolution de l'autofinancement des bailleurs ne devraient pas être connues avant le printemps 2019.

En outre, des craintes nombreuses s'expriment quant au doublement du montant de la RLS dès 2020, à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Toutes choses étant égales par ailleurs, un montant de RLS à 1,5 milliard d'euros représenterait une baisse de 7 % des recettes locatives des bailleurs et réduirait leur autofinancement à 2 % ou 3 % seulement. À un tel niveau moyen d'autofinancement, la construction de logements sociaux pourrait être affectée.

À moyen terme, seule une diminution des frais de fonctionnement des organismes HLM leur permettra d'absorber une augmentation de la RLS. C'est d'ailleurs le sens et l'objectif de la loi ELAN, qui prévoit une obligation de regroupement des bailleurs d'ici à 2021 afin de les inciter à mutualiser certaines fonctions support. Toutefois, les effets de ces regroupements en termes de mutualisation et de réduction des frais de fonctionnement ne se feront sans doute pas sentir avant 2021 ou 2022. Il en va de même pour la montée en puissance du volume des ventes HLM.

Dans ce contexte, j'estime qu'il est essentiel qu'une évaluation sérieuse de l'impact de la RLS sur la capacité d'autofinancement des bailleurs sociaux soit menée dès 2019 et que des projections chiffrées soient fournies sur l'impact d'un éventuel doublement de la RLS en 2020. Au vu de ces évaluations et des premiers effets des regroupements, le calendrier de la montée en puissance du dispositif de la RLS pourrait être réinterrogée à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. Après une année 2018 qui fut celle de la co-construction de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers prioritaires, l'année 2019 sera celle de sa traduction financière et de sa mise en œuvre. Entre le 14 novembre 2017, date du discours du Président de la République à Tourcoing, et le 18 juillet 2018, date de la présentation de la feuille de route du Gouvernement pour la politique de la ville, un cycle inédit de concertation a permis à tous les acteurs locaux, politiques, associatifs et économiques, de proposer de nouvelles solutions afin de faire durablement reculer les inégalités territoriales et les concentrations urbaines de pauvreté en France. J'ai eu le privilège, avec d'autres parlementaires, d'y participer.

Les idées de terrain formulées à l'occasion de ces échanges et compilées dans le rapport de M. Jean-Louis Borloo, ont ensuite alimenté le travail interministériel de définition de la feuille de route du Gouvernement. Contrairement aux échos qui l'ont parfois accompagnée, la feuille de route du Gouvernement pour la politique de la ville annoncée le 18 juillet dernier est d'une ampleur inédite : quarante décisions engageant l'ensemble des ministères ont été prises pour un montant de 2,5 à 3 milliards d'euros de financements supplémentaires en faveur des habitants des quartiers prioritaires. Ces décisions couvrent tous les aspects de la vie de ces quartiers et se déclinent en trois grands objectifs : garantir les mêmes droits aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), favoriser l'émancipation et « faire République ».

Le projet de loi de finances pour 2019 est la traduction financière de ces engagements. Le budget du programme 147, qui comporte les crédits spécifiques de la politique de la ville, connaît une forte hausse de 85 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de près de 20 % d'une année sur l'autre. En 2019, le budget de la politique de la ville bénéficiera d'une enveloppe globale de 513 millions d'euros. Un tel niveau de crédits de paiement n'avait jamais été atteint depuis 2012. Je me félicite de cet engagement accru de l'État dans la politique de réduction des inégalités territoriales, tant la situation de certains quartiers est préoccupante.

Ces 85 millions d'euros supplémentaires correspondent intégralement à des dépenses d'intervention, c'est-à-dire à des subventions versées aux associations de proximité, aux collectivités territoriales et aux entreprises qui agissent directement dans les quartiers. Conformément à la feuille de route du 18 juillet 2018, le PLF pour 2019 prévoit la création de mille postes supplémentaires d'adultes-relais et le doublement du nombre de postes de coordonnateurs associatifs financés par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). S'y ajoute la création d'une nouvelle dotation de 15 millions d'euros pour les associations nationales les plus structurantes afin qu'elles soutiennent et mettent en œuvre des actions de proximité.

L'ensemble de ces moyens supplémentaires permettra de soutenir l'emploi associatif, dans un contexte de réduction importante du volume des contrats aidés,

renommés « parcours emploi compétences » en 2018. Certes, les volumes et les moyens ne sont pas strictement équivalents, mais à des contrats aidés précaires et non ciblés succèdent des dispositifs durables et spécifiquement fléchés en direction des territoires de la politique de la ville.

La hausse des crédits du programme 147 en 2019 permettra en outre de concrétiser d'autres engagements formulés dans la feuille de route du 18 juillet 2018, comme le renforcement de l'encadrement en maternelle dans une soixantaine de grands quartiers sans mixité sociale et la mise en place de « cités éducatives » prenant modèle sur une expérimentation menée à Grigny dans le cadre du programme de réussite éducative. Enfin, l'engagement pris en loi de finances initiale pour 2018 de doubler le budget du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), pour le porter de 5 à 10 milliards d'euros sur la période 2014-2031, est tenu.

Conformément au « pacte de Dijon » conclu avec les collectivités territoriales, l'État continue par ailleurs d'accroître la territorialisation des politiques de droit commun qui relèvent principalement de sa compétence, à savoir la sécurité et l'éducation. Le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les écoles des réseaux d'éducation prioritaire (REP), entamé en 2017, se poursuit en 2018. Tous les acteurs que j'ai auditionnés se félicitent du succès de cette mesure et soulignent son importance pour les habitants des QPV. S'agissant de la sécurité, les années 2018 et 2019 seront celles de la mise en place de la police de sécurité du quotidien. Dans soixante quartiers qui recoupent largement la géographie prioritaire de la politique de la ville, 1 300 postes supplémentaires de policiers et de gendarmes seront créés d'ici à 2020. Je me réjouis de ce ciblage particulier tant le traitement de la question de la sécurité dans les QPV est un prérequis indispensable au succès de toutes les autres politiques publiques.

Cette année, j'ai abordé dans mon rapport trois points en particulier : le suivi de l'expérimentation relative aux emplois francs, l'émancipation par le sport dans les quartiers et, enfin, le renforcement de la présence des services publics.

Lors des débats sur le PLF pour 2018, un amendement a permis de concrétiser une des promesses de la majorité : la mise en place d'un dispositif expérimental d'emplois « francs » visant à encourager l'embauche des habitants des QPV qui sont confrontés à des discriminations et à des freins spécifiques dans l'accès à l'emploi. Depuis le 1^{er} avril 2018, une expérimentation a donc été lancée sur sept territoires, regroupant 25 % des demandeurs d'emploi résidant en QPV. Pôle Emploi est le principal opérateur chargé de mettre en œuvre cette expérimentation et a développé plusieurs campagnes de communication au niveau local. D'après Pôle Emploi, au 1^{er} septembre 2018, soit cinq mois après le démarrage de l'expérimentation, 2 092 demandes d'aides « emplois francs » lui ont été transmises et 1 617 ont été directement attribuées. Certes, ces chiffres sont inférieurs aux prévisions alors que l'objectif fixé pour 2018 est de 5 000 emplois francs mais, depuis début juillet, le rythme s'accélère : de 100 à 150 aides sont

attribuées chaque semaine et Pôle Emploi attend un décollage fort du dispositif dans les deux mois qui viennent. En outre, les premiers retours qualitatifs sont encourageants : 80 % des emplois francs sont des contrats à durée indéterminée (CDI) et 90 % des employeurs sont des entreprises. En tout état de cause, j'estime qu'il est bien trop tôt pour juger du succès ou de l'efficacité de ce dispositif qui vient à peine de démarrer sur sept territoires seulement. Je considère toutefois que le dispositif doit encore gagner en visibilité et que Pôle Emploi doit davantage se tourner vers les réseaux informels locaux d'entreprises qu'animent notamment les collectivités territoriales et les chambres consulaires. Les débuts de l'expérimentation ont montré que les territoires les plus dynamiques en création d'emplois francs sont ceux où le dispositif s'inscrit dans un environnement très structuré, comme à Angers ou à Lille.

Deuxième point : l'émancipation par le sport. Le sport constitue un élément essentiel de la vie sociale des quartiers de la politique de la ville. Le goût pour la pratique sportive y est élevé et les éducateurs des clubs et associations sportives locales y réalisent un travail exceptionnel. Pourtant, malgré cette demande, les QPV sont marqués par un sous-équipement chronique en infrastructures. En 2017, 428 QPV, soit 28,5 % du nombre total de ces quartiers, ne disposaient d'aucun d'équipement sportif. Par ailleurs, deux fois moins de licences sportives sont attribuées en QPV en proportion de la population de ces territoires et ce constat est encore plus prononcé pour les femmes. Face à cette situation, le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre de la feuille de route du 18 juillet 2018, à développer des équipements sportifs dans les cinquante QPV les plus carencés. Sur les 18 millions d'euros que la future Agence nationale du sport consacrerait au développement des équipements sportifs, la moitié, soit 9 millions d'euros, sera consacrée aux projets de création d'équipements sportifs dans ces cinquante quartiers. Je salue cette décision et espère que la création de l'Agence nationale du sport sera l'occasion de recentrer durablement l'action de cet opérateur sur les territoires les plus fragiles.

Pour développer, diversifier et féminiser la pratique sportive dans les QPV, j'estime qu'une implication accrue de toutes les fédérations sportives est également nécessaire. Certaines fédérations ont d'ores et déjà développé des actions spécifiques, comme la Fédération française de cyclisme qui a développé un concept de parc BMX en milieu urbain dont elle soutient la création dans les QPV. Sur ce modèle, je considère qu'il conviendrait d'imposer à toutes les fédérations sportives agréées, qui sont chargées d'une mission de service public, d'insérer dans les conventions d'objectifs et de performance qu'elles signent avec l'État un volet d'action spécifique en faveur du développement de la pratique sportive dans les QPV.

En outre, le sport dans les QPV est le plus souvent une école de vie et un tremplin vers l'emploi. Des associations et des clubs sportifs locaux, comme l'association « Sport dans la ville » que j'ai auditionnée, utilisent le sport pour créer

des liens avec les jeunes afin d'éviter le décrochage scolaire et les accompagner vers l'emploi grâce au soutien de réseaux d'entreprises partenaires. Or, ces associations et clubs locaux sont aujourd'hui particulièrement touchés par la diminution du volume des contrats aidés de droit commun. Je soutiens donc la proposition de l'agence pour l'éducation par le sport de créer un métier de « coach d'insertion par le sport », qui bénéficierait d'une certification par l'État et d'un financement par le plan d'investissement dans les compétences.

M. Thibault Bazin. Disons plutôt « entraîneur d'insertion » !

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. Soit, si vous préférez ce terme. Quoi qu'il en soit, ce dispositif pourrait aussi être l'occasion de lancer un plan de recrutement de femmes entraîneurs, dont l'absence est souvent un frein au développement de la pratique sportive féminine dans ces quartiers.

J'en viens à mon dernier point : la présence et l'accessibilité des services publics. Pour garantir les mêmes droits aux habitants des QPV, la feuille de route du Gouvernement affiche des objectifs ambitieux : doubler le nombre de maisons et centres de santé d'ici à 2022 et développer les maisons de services au public (MSAP) dans les QPV. Ces annonces sont importantes, car les services publics de première nécessité ont déserté certains quartiers. D'après la Caisse des dépôts et consignations, seules 80 MSAP sont situées dans les QPV. Or, le succès et l'utilité des MSAP dans les QPV sont indéniables. Contrairement aux MSAP situées en milieu rural, qui sont marquées par une faible fréquentation, les MSAP situées dans des QPV affichent une forte activité. De nombreux postes d'agents d'accueil en MSAP sont financés par le dispositif des adultes-relais qui jouent un rôle de médiateurs entre les usagers et les différentes institutions. Tous les acteurs que j'ai auditionnés se sont donc montrés satisfaits de l'engagement pris par le Gouvernement. Toutefois, cette ambition se heurte pour le moment à une absence de financements adéquats. Certes le programme 112 prévoit 4 millions d'euros supplémentaires pour les MSAP en 2019, mais ce montant ne suffirait même pas à combler le déficit actuel. J'appelle donc le Gouvernement à concrétiser sans tarder les annonces de la feuille de route du 18 juillet 2018 en envisageant la création d'une nouvelle ligne budgétaire dédiée dans le programme 147.

Enfin, en matière de santé, j'estime que le doublement du nombre de maisons et centres de santé en QPV nécessite, au préalable, une réflexion approfondie sur leur mode de fonctionnement et sur leur capacité à attirer les professionnels de santé. Les enjeux relatifs à la création de structures coordonnées ne tiennent pas tant à la recherche d'un foncier ou d'une structure immobilière mais plutôt à la recherche d'une activité et d'une structure juridique et fiscale répondant aux diverses aspirations des professionnels de santé. À ce titre, je considère que la réintroduction de la santé dans les quartiers de la politique de la ville doit impérativement être accompagnée d'une souplesse accrue dans les structures et les statuts, permettant de mélanger des professionnels libéraux et salariés. Enfin, le

développement des maisons et centres de santé doit s'accompagner d'un financement accru des actions de prévention.

M. Mickaël Nogal, président. Nous en venons aux interventions des représentants des groupes.

Mme Véronique Hammerer. Je me satisfais de découvrir un budget qui donne à notre politique les moyens de nos ambitions tout en assurant la maîtrise des dépenses. C'est un budget pensé reposant sur une approche globale, qui doit être mis en regard des politiques visées par les autres missions budgétaires. Le budget de la mission « Cohésion des territoires » est un budget de transformation qui traduit l'ambition de redonner du sens à l'action publique. En outre, la politique de l'État délaisse les mesures catégorielles pour défendre une ambition réelle et tangible consistant à favoriser l'accès de tous les citoyens à un logement décent et à promouvoir l'égalité des territoires en réduisant les multiples fractures existantes.

En matière de logement, le programme d'accès au logement demeure la principale priorité, avec un budget maîtrisé qui tend vers l'efficacité. Le Gouvernement est parvenu à proposer une économie substantielle de près de 1 milliard d'euros tout en assortissant ces aides, légèrement revalorisées de 0,3 %, d'une mesure de contemporanéisation des ressources. Il sera ainsi demandé à une personne bénéficiaire pour définir l'aide dont elle a besoin le montant de ses revenus à l'instant t , et non plus deux ans auparavant. Cette aide sera dès lors plus efficace et permettra à ceux qui perdent leur emploi de retrouver rapidement une aide plus conséquente qui correspond à leur situation réelle.

Le programme 177, quant à lui, est repensé : le financement des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants est transféré à la mission « Immigration et asile ». Ainsi, à périmètre constant, les crédits de paiement de la principale action visant à proposer des logements et hébergements adaptés augmentent de près de 2,3 % par rapport à la loi de finances pour 2018. Face au constat implacable selon lequel seules 619 places en pension de famille ont été ouvertes en 2018, alors qu'il s'agit d'une mesure nécessaire et à forte valeur sociale, les choix qui s'imposent ont été faits pour accélérer dans un premier temps la mise en œuvre de la stratégie logement, avec une augmentation significative de 3,7 % du budget dédié, soit plus de 11,5 millions d'euros supplémentaires pour l'année prochaine. J'insiste : le dispositif des pensions de famille est un outil-clé pour sortir les gens de la rue et permettre leur réinsertion.

S'il vise à faciliter l'accès au logement, ce budget vise aussi à garantir la qualité des logements proposés. Dans la continuité des mesures prises par le Gouvernement en faveur de la transition écologique et solidaire, les ressources de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui contribue à la rénovation énergétique des logements privés, sont confortées moyennant une contribution de l'État à hauteur de 110 millions d'euros. Dans le même temps, le projet de loi de finances prévoit un nouveau dispositif d'aide aux travaux pour les propriétaires modestes *via*

une mesure de 17 millions d’euros qui contribuera notamment à la résorption de l’habitat insalubre dans les territoires d’outre-mer.

Je me félicite de la volonté manifeste du Gouvernement de réaffirmer la nécessité de réduire les écarts de développement entre les quartiers urbains défavorisés et les autres territoires de la République. Avec une augmentation de près 20 %, l’État se dote d’un budget renforcé à hauteur de 85 millions d’euros, qu’il faudra employer utilement pour retisser le lien social et favoriser le développement économique, l’accès à l’emploi et l’égalité des chances.

Je salue également les propositions formulées par la rapporteure Annaïg Le Meur qui réaffirment l’importance du sport dans les politiques consacrées à la jeunesse et à l’éducation populaire, mais aussi et surtout comme tremplin vers l’emploi. De plus, votre rapport souligne la nécessité d’orienter davantage certains services publics essentiels en direction des quartiers prioritaires de la ville, comme les maisons de services au public – qui constituent parfois le seul lien de proximité entre les citoyens et l’administration – ou encore les centres de santé, véritables outils permettant de rompre l’isolement des professionnels de santé et d’assurer un maillage efficient.

Je conclus par un regret personnel concernant les centres socio-culturels. Ces espaces sont parfois le seul lieu laïque et accessible à tous qui permet de tisser ou retisser du lien social. Leur présence sur les territoires, en particulier dans les quartiers prioritaires de la ville, devrait à mon sens être réaffirmée et soutenue par cette augmentation budgétaire sensible à destination de ces territoires.

Enfin, ce budget semble cohérent avec les orientations politiques que défend le Gouvernement ; c’est pourquoi je le soutiendrai volontiers.

M. Thibault Bazin. Examinons les évolutions budgétaires que vous proposez au titre de la mission « Cohésion des territoires » : vous envoyez des signaux positifs – en millions – qui ne sauraient masquer un coup de rabot – en milliards. Il faut reconnaître que les dépenses du programme 147 relatif à la politique de la ville augmentent de 360 millions d’euros : c’est une bonne nouvelle pour des dispositifs bénéfiques tels que les écoles de la deuxième chance. Il faut reconnaître aussi que les crédits dédiés à la lutte contre l’habitat indigne augmentent fortement, passant de 7,2 à 25,2 millions d’euros. Au total, cependant, le Gouvernement prévoit une baisse de ce budget de 2,19 milliards d’euros par rapport à 2018 et de près de 4,66 milliards par rapport à 2017, soit une baisse de près de 13 %.

Il est indéniable que ce budget 2019 s’inscrit dans la continuité du budget 2018 en matière de politique du logement. La cohésion des territoires ne fait pas partie des priorités budgétaires du Gouvernement. On peut même s’étonner que les moyens consacrés à la mission « Prévention de l’exclusion », qui finance notamment les allocations et prestations d’aides sociales versées aux personnes

âgées et handicapées, soient en baisse de 2 % en 2019 après une réduction de 19 % en 2018 par rapport à l'année précédente. On peut s'étonner que les crédits qui financent les centres d'hébergement d'urgence diminuent de 93 millions d'euros par rapport à 2018 alors que l'on en connaît les besoins criants. On peut aussi s'étonner de la baisse de 8,8 % de l'action « Revitalisation économique et emploi », ou encore de la quasi-disparition des aides à la pierre versées par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Avant de voter le budget pour 2019, il aurait été utile d'évaluer l'impact des mesures néfastes que vous avez prises lors de votre premier budget l'an passé. Baisse des APL que vous avez fait supporter aux bailleurs sociaux, quasi suppression de l'APL-accession, réduction considérable du prêt à taux zéro et du dispositif Pinel : les effets de ces mesures commencent à se faire ressentir, avec un net ralentissement de la construction en 2018 qui s'aggravera encore en 2019. Le nombre d'agréments a reculé de 20 % en deux ans alors que la demande de logements aidés a progressé de 9 % au cours de la même période. Avez-vous raison de persister sur cette pente du déclin alors que les besoins sont criants ? Ne faut-il pas avancer la clause de revoyure programmée pour le PLF 2020 ? Ne faut-il pas pondérer l'effort demandé en fonction du taux de ménages bénéficiant de l'APL ?

Votre objectif quantitatif ne sera pas atteint. Vous ne construirez pas plus, au contraire : il y aura moins de logements aidés réhabilités, moins de logements aidés produits, moins d'accession sociale à la propriété, moins d'investisseurs dans la pierre, moins de logements privés construits. Pire : l'intitulé même de la mission, « Cohésion des territoires », semble mensonger puisque les fractures s'aggravent depuis un an. Ma région a connu à elle seule une baisse de 47 % des demandes de permis de construire et aucune demande n'y a été déposée en zone B2.

Il existe un problème de cohérence entre les politiques publiques que vous menez. Certains collèges accueillent jusqu'à 50 % voire 70 % d'élèves qui habitent en QPV mais ne se trouvent pas pour autant en zone REP ou REP+ ! Y aurait-il des sous-quartiers ?

Ma question est simple : quel avenir envisagez-vous pour les zones B2 et C ? Sont-elles des sous-territoires ? Quel avenir envisagez-vous pour les territoires en souffrance qui ne bénéficient pas des dispositifs de zone de revitalisation rurale (ZRR) recentrés ou de cœurs de ville ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Dotée d'un budget global de 31 milliards d'euros, la mission « Cohésion des territoires » se rattache à une politique transversale qui s'appuie largement sur deux chantiers majeurs : les conférences nationales des territoires et une stratégie ambitieuse pour le logement.

S'agissant du logement, le Gouvernement a présenté une stratégie s'articulant autour d'objectifs bien connus, que l'on retrouve dans le projet de loi ELAN et qui constituent un subtil équilibre visant à répondre aux besoins des

Français en matière de logement. Nous approuvons la modernisation du fonctionnement des APL et la prise en compte des ressources en temps réel dans leur calcul – il s’agit là d’une réforme structurelle inédite qui, dans certains cas, se traduira peut-être par un gain de pouvoir d’achat immédiat et surtout par des économies pour l’État, ce à quoi le groupe du Mouvement Démocrate (MODEM) et apparentés est particulièrement attentif. Nous avons bien noté les outils proposés aux bailleurs sociaux et le fait que cette année et la prochaine sont des années de transition.

Je souhaite revenir sur le chantier de la rénovation énergétique des bâtiments, auquel le Gouvernement a fixé plusieurs objectifs. Pourriez-vous préciser les dispositifs qui seront mis en place afin de les atteindre ?

Heureusement, la protection des plus fragiles demeure une priorité, non seulement par conviction mais aussi par fidélité à l’une de nos plus anciennes valeurs républicaines, la fraternité. Nous notons à cet égard que le budget consacré à l’hébergement d’urgence, aux parcours vers le logement et à l’insertion des personnes vulnérables augmente, et passe d’un montant de 1,74 milliard d’euros cette année à 1,99 milliard l’an prochain. Cette hausse contribuera notamment, dans le cadre du plan quinquennal pour le logement d’abord, à produire et à mobiliser un plus grand nombre de logements dits abordables et adaptés, l’objectif étant de produire 40 000 logements abordables par an et l’ouverture sur cinq ans de 50 000 places en intermédiation locative.

Quant à la politique de la ville, elle est structurée autour de trois axes d’action : la mobilisation du service public de l’emploi, la poursuite du renouvellement urbain et le renforcement du lien social. Ce sont des marqueurs forts. Pour financer ces actions et concrétiser les mesures significatives qu’a évoquées Mme Le Meur, les crédits alloués à la politique de la ville ont été accrus de 85 millions d’euros pour 2019. Ces décisions, qui visent à renforcer l’insertion et la sécurité de nos concitoyens, nous semblent aller dans le sens d’une politique de la ville et du logement plus juste et plus équilibrée. Le groupe MODEM et apparentés approuve les orientations budgétaires arbitrées par le Gouvernement et soutiendra ce budget.

M. Thierry Benoit. Je ne reprocherai pas au Gouvernement le fait que cette mission contribue à l’effort national de réduction de la dépense publique à hauteur de 2 milliards d’euros car, à mon sens, il en aurait été de même avec n’importe quel autre gouvernement.

Je concentrerai mon propos sur le programme le plus important, à savoir le programme 109, et dans une moindre mesure sur le programme 135. Le programme 109, doté de quelque 13 milliards d’euros, a trait au logement. J’aurais souhaité que la rapporteure pour avis nous indique les enseignements qu’elle tire des dispositions que le Gouvernement a adoptées il y a un an. Bon nombre d’entre elles ont eu une incidence sur le secteur du logement : l’APL, en particulier

l'APL-accession, le prêt à taux zéro mais aussi la niche fiscale que constitue le dispositif « Pinel », qui a finalement été maintenu dans les territoires où la demande de logements est forte – ce qui revient à alimenter la chaudière, en quelque sorte. Quitte à conserver cette niche fiscale, mieux vaudrait qu'elle bénéficie à des territoires qui, en matière de logement, manquent de dynamisme. Se pose alors la question des zones B2 et C, c'est-à-dire des villes moyennes. J'interpelle le Gouvernement sur cette disposition.

M. Thibault Bazin. Il a raison !

M. Thierry Benoit. Deuxième point : la politique de la ville. Le Président de la République et le Premier ministre ont confié une mission à Jean-Louis Borloo parce qu'il est l'homme-clé des politiques de la ville en France. Je serai franc : je ne partageais pas sa proposition de consacrer 50 milliards d'euros supplémentaires à ces politiques car j'ai le sentiment d'un puits sans fond. J'approuve certaines de ses orientations, mais je suis d'accord avec le choix du Gouvernement de cesser de déverser des milliards d'euros dans les politiques de la ville.

En revanche, comme dans le cas des programmes d'investissement d'avenir dont nous venons d'examiner le budget, il me semble qu'il appartient au Gouvernement de mettre de l'ordre dans cette situation et de relier la politique de la ville avec celles de l'éducation, du sport, de la culture et de la sécurité. Je suis très inquiet non pas du départ de M. Collomb, ancien ministre de l'intérieur, mais de ses déclarations : dans certaines banlieues, a-t-il dit, les habitants vivent côte à côte, mais il est à craindre qu'ils ne vivent face à face d'ici à quelques mois. Or, je ne retrouve pas l'impulsion nécessaire dans le budget de la politique de la ville, hormis dans le programme de rénovation urbaine qui est malgré tout abondé de 10 milliards d'euros.

Enfin, pour ce qui concerne la cohésion des territoires, l'expérience du terrain m'autorise à dire que tous les outils existants – contrats de plan État-régions, dotation de soutien à l'investissement local, contrats de ruralité, programme « action cœur de ville » – et les enveloppes correspondantes ne sont que du recyclage : on prend ici pour donner là et l'on sollicite les bonnes idées qu'ont les maires pour leurs villes – et ils en ont – afin de demander aux préfets ou sous-préfets de signer des conventions tantôt pour la ruralité, tantôt pour le cœur de ville, et ainsi de suite. En fin de compte, je ne sens pas là non plus une impulsion gouvernementale nouvelle, que j'appelle de mes vœux.

Pour conclure, je réitère ma question à Mme la rapporteure pour avis concernant le logement, en particulier l'APL, le prêt à taux zéro et le dispositif « Pinel ».

M. François Ruffin. Une fois n'est pas coutume, je tiens à féliciter la majorité et le Gouvernement au sujet du budget du logement : 5,7 milliards d'euros sur trois ans pour construire 1,5 million de logements abordables, parce qu'il n'est

pas normal que les ménages consacrent 30 % de leurs ressources au logement, et jusqu'à 50 % dans les foyers les plus modestes. C'est une excellente décision ! Pardon, veuillez m'excuser, j'ai confondu mes notes : cette décision n'est pas prise en France mais en Allemagne. Elle n'est pas de Macron mais d'Angela Merkel, qui investit plus de 5 milliards d'euros dans les logements sociaux.

Quoi qu'il en soit, je félicite tout de même le Gouvernement et la majorité : 2 milliards d'euros ! C'est certes un montant moindre mais on peut espérer qu'il permette aux offices HLM de bâtir 300 000 logements supplémentaires. Ce sera un coup de *boost* ; je dis bravo ! Pardon, je me suis de nouveau trompé : ce n'est pas en France mais en Angleterre, ce n'est pas Macron mais Theresa May.

Encore un essai, et j'espère ne plus me tromper : en France, les crédits du logement social connaissent une baisse de 2 milliards d'euros sur deux ans. Grâce à votre politique très efficace, la construction de logements sociaux plonge déjà. En 2016, 128 000 logements étaient programmés, contre 113 000 en 2017 et à peine 100 000 en 2018. Chapeau pour ces résultats !

Et ce n'est qu'un début. Vous continuez le combat et poursuivez la casse. La « Casse » des dépôts et consignations, justement, prévoit dans son étude annuelle que vos mesures entraîneront une baisse de la construction de 38 % dans les vingt prochaines années. Diviser par deux : voilà votre œuvre ! En outre, les réhabilitations suivent *grosso modo* la même courbe de déclin.

Que signifient concrètement ces décisions pour les gens ? Quelle est la principale attente exprimée à ma permanence à Amiens, comme sans doute dans les vôtres ? C'est le logement. En l'occurrence, le mot « attente » convient parfaitement car les familles modestes doivent s'armer de patience et attendre des années avec trois, quatre ou cinq enfants dans un F2 ou un F3. Il y a quinze jours, j'ai fait un petit « Banlieue Tour » en Seine-Saint-Denis pour comparer la situation qui y prévaut avec celle de ma circonscription. Quelle y est la principale attente ? Le logement, là aussi. L'attente d'un logement, mais aussi l'attente de travaux de réhabilitation dans des logements délabrés, ou simplement de la réparation d'un ascenseur en panne.

Vos chiffres abstraits auront des conséquences très concrètes – fuites non réparées, champignons sur les murs, infiltrations d'eau, halls dégradés, ascenseurs en panne – et pour tous, toujours, de l'attente, de l'attente, de l'attente.

M. Sébastien Jumel. Il est très bon !

M. Richard Lioger. Non, il est démagogue !

M. Sébastien Jumel. Ses propos reflètent la réalité. Il est juste et cohérent de traiter en même temps la politique de la ville et le logement car la place du logement social est évidemment déterminante dans les quartiers de la politique de

la ville. Un tiers de la ville dont j'ai été maire est en QPV. Force est de constater que les familles monoparentales, les retraités modestes, les salariés précaires et les jeunes demandeurs d'emploi ont été les premières cibles des mauvaises politiques que vous avez décidées depuis un an. Elles ont certes produit un résultat positif : les millionnaires se portent mieux. Leur nombre a augmenté de 147 000 depuis le début du quinquennat, ce qui place la France au deuxième rang mondial juste derrière les États-Unis de Trump, avec 2,147 millions de millionnaires.

Quant aux pauvres, qui sont au cœur de la politique de la ville – et même si je souligne le courage de Mme la rapporteure pour avis qui a dénoncé l'impact de la suppression des emplois aidés, laquelle ne sera pas compensée par le doublement des « emplois FONJEP », et qui a insisté sur la fragilité de ces quartiers, notamment en matière de politique sportive – les pauvres, donc, souffrent, et ils souffrent fort. Vous abondez le budget de la politique de la ville de 80 millions d'euros et, dans le même temps, vous asphyxiez les départements qui ferment des services de protection maternelle et infantile, qui réduisent les dotations horaires globales des collèges situés dans les quartiers de la politique de la ville ou qui diminuent les moyens d'accompagnement des fonds de solidarité logement (FSL). Vous asphyxiez également les petites communes – pourtant le partenaire essentiel des politiques de la ville –, ce qui a pour effet de battre en brèche et même de réduire en miettes les contrats de ville. La politique de la ville est pourtant censée être conduite selon le principe de subsidiarité. Or, en flinguant les politiques publiques de droit commun, vous rendez la vie des populations de ces quartiers plus difficiles.

Stéphane Peu a dénoncé les risques majeurs que présentait le projet de loi ELAN. Si Claire O'Petit était ici, elle dirait qu'il faut que les jeunes arrêtent de pleurer pour 5 euros, mais la ponction sur les APL constitue un véritable hold-up, qui me fait craindre un décrochage des plus fragiles d'entre nous dans l'accès au logement social.

Outre le fait qu'elle rendra moins facile la construction de logements dans les villes moyennes et les territoires tendus, la loi ELAN va flinguer les bailleurs à dimension humaine, en les privant de leur capacité à agir sur la rénovation thermique, le cadre de vie, la gestion urbaine de proximité, les murs humides, les ascenseurs en panne et les cages d'escalier indignes.

Pour étayer mon propos, j'userai de chiffres objectifs : entre 2017 et 2018, le nombre de permis de construire a chuté de 19 %. Selon la Fondation Abbé Pierre, le nombre de logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou un prêt locatif à usage social (PLUS) a subi une baisse de 12 %. Votre politique de démolition du logement social commence déjà à produire ses effets, et ce, jusque dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Que les efforts accomplis par les maires, dans la proximité, puissent être à ce point déconstruits m'interpelle et je suis profondément inquiet de la

déstabilisation que cela peut produire chez les publics les plus fragiles. Un an après l'« appel de Grigny », le danger est plus que jamais présent : il y a urgence à se trouver au chevet de la France qui manque, de la France qui souffre – une France qui a pourtant de l'énergie à revendre. C'est le sens de notre contribution à l'examen des crédits du programme politique de la ville : leur progression ne compense pas l'abandon des politiques de droit commun et la démolition de la politique du logement social.

M. Dominique Potier. À la différence de Thierry Benoit, je me demande si, finalement, Jean-Louis Borloo n'a pas raison. La nation devrait consentir à cet effort, constitutif de notre république, et rétablir une équité d'accès au logement. Nous devrions nous pencher sur la question du coût élevé du logement, un phénomène qui nous est propre et que l'on ne retrouve pas partout en Europe. Nous devrions, comme pour l'alimentation et d'autres sujets encore, mobiliser les crédits en faveur d'un égal accès à un logement digne. La marge de manœuvre existe, elle est à trouver entre la fraude, l'optimisation fiscale et les choix iniques de redistribution des deniers publics.

Néanmoins, et dans une logique de mesure, le groupe Socialistes et apparentés constate que les choses sont moins pire qu'ailleurs, notamment sur le plan humain. Après les dégâts causés en 2018, les efforts entrepris, notamment autour du plan pauvreté, marquent une légère inflexion par rapport au début du quinquennat et doivent être salués. Mais le budget n'est pas à la hauteur des enjeux et nous plaiderons pour que 100 millions d'euros supplémentaires viennent abonder la politique de la ville.

En revanche, nous ne pouvons pas nous satisfaire de la diminution drastique des crédits alloués aux aides au logement. Là encore, on détricote d'une main ce que l'on essaye de fabriquer de l'autre. Les crédits annoncés pour le plan pauvreté ne sont pas encore confirmés, mais on sait qu'à l'effet de la baisse de 5 euros des APL viendra s'ajouter la revalorisation des prestations sociales de seulement 0,3 % au lieu du taux de l'inflation. Au fil du temps, ces réductions s'accumulent et grignotent le pouvoir d'achat des plus fragiles.

Un chiffre publié par *Alternatives économiques* dans son « Panorama 2018-2019 » m'a profondément touché : les 5 % des Français les plus pauvres vivent dix ans de moins que les 5 % les plus riches. La pauvreté ne représente pas seulement du pouvoir d'achat en moins ; c'est aussi une espérance de vie en bonne santé réduite et, tout simplement, une durée de vie moindre. Ce scandale français, nous pouvons le constater dans nos territoires. Ces 5 euros sont tout sauf un détail ; ils peuvent faire la différence, dans l'alimentation, dans l'accès à la culture pour un enfant. Ne nous payons pas de mots : nous ne sommes pas du tout à la hauteur.

Nous défendrons un amendement sur l'APL-accession, telles qu'elle existait dans la loi de finances pour 2018. Chacun a constaté les conséquences

catastrophiques de cette mesure sur la mobilité résidentielle et la production de logements neufs en zone détendue.

Enfin, le Gouvernement opère des coupes budgétaires sans précédent sur les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), cela a été dit sur tous les bancs, en contradiction totale avec l'urgence sociale. Vous avez prévu 57 millions d'euros d'économies sur quatre ans, et après 20 millions d'euros de coupes budgétaires en 2018, vous supprimez 13,4 millions d'euros de crédits pour 2019. De plus en plus de personnes et de familles sont confrontées au sans-abrisme et ont besoin d'accéder à un logement, *a minima* à un hébergement et à un accompagnement. Les politiques de désengagement de l'État ont des conséquences tragiques, que nous devons dénoncer. Monsieur le président, à Toulouse, l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements a provoqué des tensions, aujourd'hui publiques et connues de tous. Nous défendrons donc en séance publique un amendement visant à mobiliser une enveloppe de crédits à la hauteur de ces enjeux.

M. Mickaël Nogal, président. Je vous remercie d'avoir cité ma ville, Monsieur Potier, mais je pense sincèrement que les Toulousains, qu'il s'agisse des jeunes, des familles, des foyers monoparentaux ou des personnes victimes de violences sexistes et sexuelles, pourront mieux se loger grâce aux dispositifs prévus par la loi ELAN. Je ne monopolise pas davantage la parole et la donne aux rapporteuses pour avis.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Monsieur le président, vous m'avez demandé à quoi correspondaient les 21 millions d'euros en faveur de la lutte contre l'habitat indigne – une priorité du quinquennat – : 17 millions seront dédiés à l'aide aux propriétaires modestes pour les travaux de réhabilitation et 4 millions permettront de financer les opérations de résorption de l'habitat insalubre dans certains territoires, notamment l'Île-de-France.

S'agissant du logement social, sur lequel M. Bazin a centré son intervention, l'audition des acteurs majeurs du secteur a fait ressortir que la production de nouveaux logements sociaux était en baisse, mais de 5 % seulement. S'agissant de la clause de réexamen, les données concernant les dispositifs récents ne seront connues qu'en 2019. Pour ce qui est de la péréquation entre bailleurs sociaux, un mécanisme de modulation de leur cotisation à la CGLLS a été mis en œuvre, ainsi que je l'ai expliqué en introduction.

La loi de finances pour 2018, Monsieur Benoit, a prévu une clause de réexamen du dispositif « Pinel » en 2019. Celui-ci ne concerne que les territoires tendus, qui ont besoin d'un choc de l'offre. Dans les territoires détendus, l'expérience a montré que les programmes n'avaient pas beaucoup d'acheteurs.

Monsieur Jumel, je me suis longuement attardée sur la réduction des APL dans mon propos liminaire ; un dispositif de compensation de la RLS pour les

baillleurs sociaux a été mis en œuvre : il comporte notamment le gel du taux du livret A et des prêts de haut de bilan. Les acteurs que j'ai auditionnés n'ont pas manifesté d'inquiétude particulière quant à ces mesures.

M. Potier a évoqué l'hébergement d'urgence. Dans le cadre du plan « logement d'abord », 10 000 places en pension de famille, destinées à accueillir, sans limitation de durée, des personnes en forte exclusion sociale, seront créées sur la durée du quinquennat. Elles s'ajouteront aux 16 521 places existantes au 31 décembre 2017. Les pensions de famille, comme les dispositifs d'intermédiation locative, sont des solutions de logements adaptés permettant une insertion plus durable des publics accueillis. La qualité de l'accompagnement y est bien supérieure à celle des centres d'hébergement d'urgence. Leur financement relève du programme 177, relatif à l'hébergement et à l'insertion des personnes vulnérables. Le PLF pour 2019 prévoit une hausse des crédits consacrés aux pensions de famille de près de 4,4 % : ces 4,8 millions d'euros supplémentaires permettront la création de 2 300 places d'ici fin 2019 et la pérennisation en année pleine de celles créées en 2018. Les crédits contribuent à financer le fonctionnement de ces maisons et en rémunèrent les hôtes, à hauteur de 16 euros par jour et par place. La Fondation Abbé Pierre, que j'ai auditionnée, a estimé que cette hausse de 4,8 millions d'euros pour 2019 était *a priori* suffisante pour tenir les objectifs. Elle s'est toutefois inquiétée du fait que la rémunération, l'accompagnement social et les moyens de gestion n'ont pas évolué depuis douze ans.

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. Je commencerai par une évidence : dans les quartiers prioritaires, les difficultés s'accumulent. Le Gouvernement a décidé d'orienter les dispositifs et la plupart des moyens vers l'emploi.

Votre première question, Monsieur le président, a porté précisément sur les emplois francs. J'ai rappelé en introduction que 2 093 contrats avaient été signés, à 90 % par des entreprises, et pour 80 % d'entre eux à durée indéterminée – l'aide pour un CDI représente 5 000 euros par an pendant trois ans, contre 2 500 euros par an pendant deux ans pour un CDD.

Des adaptations s'avèrent nécessaires. En effet, les personnes qui ont travaillé au sein de l'entreprise dans les six mois précédents dans le cadre d'une mission d'intérim, d'un contrat de professionnalisation ou d'un contrat d'apprentissage ne peuvent pas bénéficier du dispositif, ce qui est dommageable.

Par ailleurs, il faut améliorer la communication pour que les agences Pôle emploi qui ne se trouvent pas dans les QPV, mais alentour, proposent également ce dispositif. Lors des auditions que j'ai menées, j'ai été interpellée par le fait que nombre de recrutements se faisaient par les réseaux sociaux et les réseaux informels, les entreprises étant réticentes à s'adresser à Pôle Emploi. J'ai sollicité

l'institution pour qu'elle sorte de ses murs, interagisse avec ces réseaux et les chambres consulaires, notamment, qui créent des forums de l'emploi.

Je note que les territoires qui enregistrent les meilleurs résultats sont ceux où les élus locaux se sont le plus investis pour porter ce dispositif au sein même des quartiers. Je pense notamment à Angers et à Trélazé, dont le maire a pris le sujet à bras-le-corps. Il faut que nous nous battions ensemble, concrètement, pour ces dispositifs, car c'est bien par l'emploi que l'on peut répondre aux besoins du quotidien.

M. Sébastien Jumel. Allez-vous dresser la liste des mauvais élèves ?

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. Ce n'est pas mon style : il ne s'agit pas de dénoncer, mais de faire de la pédagogie par l'information.

Madame Hammerer, vous m'avez interpellée sur les centres socioculturels. Produire un rapport implique de faire des choix, et je n'ai pas abordé ce sujet. Je vous signale que, conformément à la feuille de route du 18 juillet 2018, 1 000 postes d'adultes-relais ont été créés grâce aux 20 millions d'euros de crédits supplémentaires consacrés à leur financement. Ces médiateurs pourront constituer le lien que vous appelez de vos vœux sur les plans culturel et social. L'année prochaine, et si vous le souhaitez, nous pourrions consacrer davantage d'attention à ce sujet.

En préparant mon rapport pour 2018, j'avais pris la mesure de la forte paupérisation des villes moyennes. J'ai proposé que les moyens de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui allaient être portés à 10 milliards d'euros, soient aussi consacrés aux cœurs de villes moyennes, qui ne battaient plus si fort. C'est aussi par-là que passe la cohésion territoriale. Les dispositifs qui ont fonctionné dans les zones urbaines peuvent être transposés dans les zones rurales, et inversement : les maisons de services au public, proposées initialement en zone rurale, ont été intégrées dans les QPV. Progressivement, la porosité se crée, on raisonne moins en silo. Compte tenu de la mobilité de nos concitoyens, il est désormais ridicule et dépassé d'opposer la ruralité aux territoires urbains.

M. Benoit m'a interrogée sur la sécurité, un argument que les entreprises qui souhaitaient s'intégrer dans les QPV ont mis en avant et qui m'a été renvoyé l'an dernier lorsque j'ai parlé d'entrepreneuriat, de la nécessité de créer au sein de ces quartiers des cellules pour les entreprises de l'artisanat. Une police de sécurité du quotidien sera déployée sur les territoires ; il faut peut-être aller au-delà et imaginer d'autres mesures.

Il est certain, Monsieur Jumel, qu'il faut avoir un toit, mais l'emploi est essentiel dans les QPV. J'avais parlé l'année dernière de la nécessité de développer plusieurs formes d'emploi, notamment l'entrepreneuriat, de mettre en place des cellules, et je persévère dans cette voie. Je suis d'accord avec vous sur le fait que ce

sont des zones où les difficultés se cumulent. Il faudra s'emparer de chaque dispositif, pour le développer plus largement. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé plus de moyens sur certains projets.

M. Mickaël Nogal, président. Nous passons à une nouvelle série de questions.

M. Richard Lioger. J'ai été interpellé, d'une certaine manière, sur la loi ELAN, et j'aurais beaucoup de chose à dire si le temps ne m'était pas compté. Je suis d'accord avec l'intervention de M. Benoit : l'opposition critique les réductions budgétaires mais ne propose pas de nouvelles économies.

Certes, les crédits ont diminué pour certains dispositifs, mais la loi ELAN prévoit la libération du foncier, la limitation des recours abusifs, et toutes sortes de mesures qui aideront la construction.

Les chiffres qui ont été mis en avant concernent le nombre de mises en chantier, lesquelles font suite à des permis de construire déposés début 2017. En aucun cas la politique du Gouvernement peut être corrélée à cette baisse. Celle-ci se produit effectivement, sans doute après des années de production importante de logements, et un certain attentisme des promoteurs dans la nouvelle situation politique de 2017.

M. Fabien Di Filippo. Avec cette mission budgétaire sur la cohésion des territoires en baisse de 1 milliard d'euros et des crédits spécifiques sur l'aménagement du territoire en baisse également, on s'interroge. Peut-on encore parler de cohésion des territoires quand on dédouble les classes uniquement dans les réseaux d'éducation prioritaire, au prix de fermetures de classes dans nos villages, quand la mise en place des emplois francs uniquement dans les QPV se fait au détriment des emplois aidés dans nos communes et dans nos associations, quand la lutte contre l'habitat indigne n'a aucune commune mesure avec la lutte contre les dents creuses dans les cœurs de nos villages et quand la hausse des taxes, chaque 1^{er} janvier de chaque année du quinquennat, sur les prix indécents du gasoil se produit en parallèle de financements sur l'achat de vélos électriques ?

La fracture territoriale s'amplifie et vous ne comprenez pas la colère et le sentiment d'abandon des habitants d'une France périphérique, devenus majoritaires au fur et à mesure de la marginalisation de territoires supplémentaires, au profit d'une *start-up nation* parisienne, minoritaire mais dominante sous cette majorité technocratique.

Tous les beaux principes écologistes et urbanistiques que vous prônez ne valent rien si votre politique conduit à entasser de plus en plus de Français dans les grandes métropoles, en accélérant la désertification et en accentuant les difficultés sociales, si vous ne consacrez pas davantage de moyens au désenclavement de nos territoires, pour leur donner des chances équitables de se développer, si vous

continuez de charger de taxes et de prélèvements les classes moyennes et les travailleurs de nos territoires. Vous les punissez de leur mode de vie rural ou périurbain, pourtant constitutif de notre identité ; nous le défendrons car il reste une force de notre pays.

Mme Sophie Beaudouin-Hubière. Un peu plus de propositions, un peu moins d'idéologie !

M. Mickaël Nogal, président. Après l'intervention de M. Delatte, je donnerai la parole aux rapporteuses car il est nécessaire d'apporter une clarification au regard des mensonges qui ont été prononcés. Nous avons tous travaillé sur la loi ELAN, et je prends à témoin M. Bazin, porte-parole de son groupe sur ce texte. Je ne pense pas que ce qui a été dit par M. Di Filippo soit factuellement vrai. J'invite les personnes qui nous regardent à le vérifier en prenant connaissance du texte adopté définitivement par le Sénat le 16 octobre.

M. Rémi Delatte. La rénovation urbaine est un sujet majeur. On peut se féliciter de voir concrétisé l'engagement de doubler l'enveloppe consacrée au NPNRU, après un désengagement pendant plusieurs années de l'État en matière d'offre de logements, et ce, au détriment de la mixité sociale.

Faut-il rappeler que ces crédits reposent sur un financement partenarial, essentiellement assuré par les acteurs du logement social ? Or ceux-ci se voient fragilisés par des mesures récentes, comme la réduction de loyer de solidarité ou la restructuration prévue dans la loi ELAN. J'aimerais vous entendre, mesdames les rapporteuses pour avis, sur les incertitudes alarmantes quant à la trésorerie de l'ANRU, qui pourrait être déficitaire entre 2023 et 2030, et à la capacité réelle des acteurs du logement social à répondre aux besoins financiers, eu égard aux tensions dans leurs propres trésoreries. Il ne vous a pas échappé que la Cour des comptes alerte régulièrement le Parlement sur la soutenabilité du financement de la rénovation urbaine.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Monsieur Di Filippo, vous avez parlé des dents creuses : je vous invite à consulter le texte définitif du projet de loi ELAN, qui prévoit un assouplissement des règles d'urbanisme pour stimuler la construction dans les années à venir. C'est un projet pour lequel députés et sénateurs ont travaillé main dans la main et qui a fait l'objet de nombreux consensus.

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. Les emplois francs sont en phase d'expérimentation. Il faudra évaluer le dispositif avant de le déployer sur l'ensemble du territoire. Je rappelle aussi à M. Di Filippo que le programme 147 cible spécifiquement la politique de la ville, dans des territoires où se concentrent les difficultés.

Monsieur Delatte, sur ce projet essentiel pour notre territoire que constitue le doublement du NPNRU, tout le monde s'est engagé : Action Logement y contribue pour 2 milliards d'euros, les bailleurs sociaux apportent également 2 milliards d'euros et la participation de l'État s'élève à 1 milliard d'euros. Il faut également compter avec les 700 millions d'euros de reliquat du plan précédent. Les crédits ne seront pas débloqués d'un coup, une montée en puissance est prévue entre 2022 et 2027.

M. Daniel Fasquelle. M. Di Filippo n'a pas proféré de mensonges : il a dit un certain nombre de vérités, à sa façon, peut-être un peu forte. Je ne pense pas que vous soyez autorisé, Monsieur le président, à répondre à un député qu'il a menti. Personne ne ment ici ; chacun dit ce qu'il a l'intention de dire, selon ce qu'il ressent sur le terrain. La parole est libre à l'Assemblée nationale !

Moi aussi, je ressens cette pénurie de logements et cette fracture territoriale. Je le dis avec mes mots, d'une autre façon sans doute. Il est vrai que nous recevons dans nos permanences un nombre croissant de personnes pour des demandes de logement. C'est un problème dont nous devons nous emparer collectivement.

Nous n'avons pas abordé la question de l'accès des personnes handicapées à un logement décent. Nous n'avons pas non plus évoqué les logements insalubres en milieu rural. Pour avoir piloté un schéma de cohérence territoriale (SCoT) dans ma circonscription, je dispose de statistiques qui révèlent un taux de logements insalubres beaucoup trop élevé. Certes, il faut porter l'effort dans les QPV, mais aussi dans la ruralité. C'est le message que je veux faire passer aujourd'hui.

Je ne comprends pas pourquoi les moyens déployés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont bien inférieurs à ceux accordés aux QPV. C'est vrai pour le dédoublement des classes : je connais des écoles de bourgs centres où les niveaux de pauvreté et d'illettrisme sont tout aussi élevés que dans certains QPV. Mais les moyens sont incomparables : on a même fermé des classes dans ma circonscription pour pouvoir en dédoubler d'autres dans le département du Pas-de-Calais. Cette situation existe, nous révolte et nous fait réagir, chacun avec nos mots. Ce que je vous demande, c'est de la prendre en considération et de ne pas la nier !

M. Mickaël Nogal, président. Monsieur Fasquelle, j'entends vos remarques. Mais si nous pouvons partager des désaccords, je ne pense pas qu'un ressenti puisse tenir lieu de vérité. Quand je parle de mensonges, c'est que je les oppose à des faits, vérifiables. Les opérations de revitalisation des territoires prévues par la loi ELAN, c'est factuel ; le budget de 5 milliards d'euros débloqué grâce au concours de l'État, d'Action Logement, de l'ANAH, de la CDC, c'est factuel. Tel était le sens de mon propos.

M. Thibault Bazin. Je veux revenir sur l'intervention de Richard Lioger. Les mises en chantier sont un indicateur des travaux en cours. Mais ce qu'il

est intéressant de regarder, ce sont les réservations de logements, qui se traduiront en travaux demain ou après-demain. Ce que l'on observe, et de façon inégale sur le territoire, c'est que les conséquences en zone B2 et en zone C ne sont pas bonnes. Dans certaines régions, l'activité demeure correcte, dans d'autres, le recul est net.

N'ayant pas eu de réponse à mes questions, je les pose à nouveau. Comment prend-on en compte les bailleurs qui logent un nombre élevé de bénéficiaires de l'APL ? Certains vivent de plein fouet les conséquences des mesures que vous avez prises quand d'autres, à Paris, ont un taux d'allocataires des APL deux fois moindre.

Y aura-t-il une mise en cohérence des zonages ? Si l'on veut restaurer la République dans ces quartiers, il faut les faire bénéficier des autres politiques publiques, dans l'éducation, le logement. Le zonage positif pour le prêt à taux zéro (PTZ) pourrait y participer.

M. Éric Straumann. Ma remarque rejoint celle de mon collègue : ce sont des témoignages véridiques ; je ne crois pas que ce soit le rôle du président de faire la part du vrai et du faux.

En ce qui concerne la sortie de la zone B2 du dispositif « Pinel », il fallait déposer le permis avant le 31 décembre 2017. J'habite une ville moyenne, Colmar, qui est très attractive et où l'on constate qu'il n'y a plus d'offre de logement en ville. Admettons que le marché y soit un peu compliqué mais il n'y a plus aucun logement disponible non plus dans ma commune de Houssen, en proche périphérie. C'est une situation absolument absurde dans une ville au fort dynamisme économique. Plus au sud, Mulhouse est maintenue en zone B1 alors que la tension y est très faible et que l'on trouve très facilement à s'y loger. La majorité a décidé de ne pas faire d'ajustements locaux, ce qui conduit à créer une pénurie dans certaines villes.

M. Richard Lioger. Quelle est la politique générale suivie par la majorité et le Gouvernement actuels ? Nous avons décidé de passer de l'aide à la personne à l'aide à la pierre, comme nous l'avons répété plusieurs fois. La diminution des APL, correspondant à une baisse demandée des loyers, est compensée par une aide à la pierre, donnée notamment par Action logement et la CDC.

Le passage d'un modèle à l'autre peut entraîner un décalage, ce qui explique les difficultés de certains bailleurs sociaux, que l'on ne nie pas. Cependant, ces bailleurs sociaux pourront construire massivement sur la base des prêts de haut de bilan et des sommes que vont investir Action logement et la CDC dans le logement social. En même temps, on leur demande de se regrouper et d'être plus efficaces sur les territoires où ils sont quelquefois trop petits pour assumer un investissement important. C'est une politique globale que nous devons défendre de cette manière-là.

On peut regretter la diminution des APL mais c'est un passage, une transition. Il est dommage que nos collègues communistes ne soient plus là car j'aurais aimé leur parler du débat que j'ai eu sur France Inter avec Ian Brossat. Cet élu communiste de Paris était complètement d'accord avec ce modèle d'aide à la pierre qu'il trouve beaucoup plus cohérent.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Monsieur Fasquelle, vous êtes intervenu sur la rénovation de logements en milieu rural. Par le biais de son programme « habiter mieux », l'ANAH a rénové près de 50 000 logements en 2017, et ce nombre va passer à 75 000 en 2018. Pour tous les propriétaires modestes, cela représente un budget en forte hausse.

Monsieur Bazin, je vais me répéter car vous n'étiez pas là lorsque j'ai répondu à votre question sur la prise en compte des bailleurs qui ont le plus de locataires bénéficiaires d'APL. Cette particularité a été prise en compte grâce à la modulation de la cotisation à la CGLLS. Après ce lissage, tous les bailleurs sont affectés de la même façon, peu importe leur nombre de locataires bénéficiaires de l'APL. 353 bailleurs étaient bénéficiaires du dispositif et 93 d'entre eux ont même reçu une subvention de la CGLLS.

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. La cartographie des REP+ est totalement cohérente avec celle des QPV définie dans la loi de 2014. Les personnes que nous avons auditionnées se sont montrées plutôt satisfaites d'avoir une cartographie s'inscrivant dans une durée de cinq ans. Nous pourrions donc en rediscuter en 2020, à l'occasion de la révision de cette cartographie. Étant donné qu'elle est définie à partir de zones de paupérisation, nous pourrions peut-être en identifier en zone rurale. Les QPV ne sont pas synonymes de banlieues urbaines parisiennes, contrairement à ce que vous pouvez penser. Ce n'est peut-être pas la réponse que vous vouliez mais c'est celle que je vous donne. Nous pourrions en rediscuter, il n'y a aucun souci.

M. Thibault Bazin. Il n'y a pas de ZEP ni de REP !

Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis. Nous pourrions peut-être revoir certains critères.

Monsieur Fasquelle, vous avez notamment évoqué l'accès au logement des personnes handicapées, un sujet qui ne peut que m'intéresser puisque je suis masseur-kinésithérapeute de formation. Ces derniers temps, la notion de logement évolutif a un peu animé les débats. En fait, nous avons annoncé le taux de 10 %, puis de 20 % de logements adaptés aux personnes à mobilité réduite, ce qui couvre largement la demande.

Nous avons aussi opté pour une autre mesure, pour laquelle j'avais beaucoup œuvré et dont les gens ne sont pas encore forcément au courant : l'ascenseur devient obligatoire dans les immeubles de trois étages, et non plus de

quatre étages. Les personnes à mobilité réduite pourront ainsi avoir accès à plus d'immeubles. Les logements évolutifs sont parfaits parce qu'ils sont adaptés à la diversité des handicaps, encore faut-il y avoir accès. Selon moi, il était essentiel d'installer des ascenseurs dans des immeubles qui ne sont pas nécessairement des tours et qui peuvent être situés dans des zones reculées. Le décret concernant cette mesure paraîtra avant la fin de l'année.

Ce sont peut-être de petites évolutions mais il est intéressant de les souligner car, en la matière, les choses n'avaient pas bougé depuis 1980.

M. Mickaël Nogal, président. Nous en venons à l'examen des amendements. Je précise qu'un amendement portant article additionnel après l'article 74 a été déclaré irrecevable.

La commission examine les amendements II-CE18 et II-CE21 de M. Serge Letchimy.

M. Dominique Potier. L'amendement II-CE18 vise à majorer les crédits alloués aux aides au logement de 261,3 millions d'euros afin qu'elles puissent suivre le niveau réel de l'inflation.

L'amendement II-CE21 a pour but de rétablir l'APL-accession à compter du 1^{er} janvier 2019.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Avis défavorable à l'amendement II-CE18. La revalorisation à 0,3 % de nombreuses prestations sociales est inscrite à l'article 65 du PLF et ne concerne pas que les aides personnelles au logement. Cette mesure fait partie d'une stratégie globale visant à maîtriser la hausse des dépenses publiques, tout en augmentant les prestations sociales destinées aux ménages les plus modestes. Grâce à cet effort, d'autres prestations, comme le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), la prime d'activité et le minimum vieillesse font l'objet de revalorisations importantes. Si cette mesure était supprimée pour les APL, l'équilibre de l'ensemble du dispositif serait menacé.

Par ailleurs, l'application du taux de 0,3 % en octobre 2019 conduira pour le budget de l'État à une économie non pas de 261 millions d'euros mais de 102 millions d'euros. Le taux d'inflation prévu dans les hypothèses du Gouvernement est de 1,4 % en 2019 contre 1,8 % en 2018.

Avis défavorable également à l'amendement II-CE21. Comme vous l'indiquez vous-même dans votre exposé sommaire, j'avais exprimé l'année dernière des doutes quant à la pertinence de la suppression totale des APL-accession. Toutefois, un compromis a ensuite été trouvé en séance publique pour maintenir, au moins jusqu'en 2020, les APL-accession pour les logements anciens situés en zone détendue, afin notamment d'encourager la vente HLM.

En outre, à la suite de l'interpellation d'associations et de députés, en particulier ultra-marins, le Gouvernement a décidé de proposer dans le présent projet de loi de finances une nouvelle mesure de compensation pour l'accèsion à la propriété des ménages modestes dans le cadre de projets de réhabilitation. L'action n°03 du programme 135 prévoit ainsi un nouveau dispositif d'aide aux travaux des propriétaires modestes, via une nouvelle ligne budgétaire dotée de 17 millions d'euros de crédits de paiement. D'après le ministère de la cohésion des territoires, que nous avons interrogé sur ce point, ce nouveau dispositif pourrait concerner 1 000 opérations, en particulier en outre-mer.

Je vous propose donc d'attendre de connaître définitivement les contours de ce nouveau dispositif et une évaluation sérieuse de l'effet de la suppression de l'APL-accession dans les autres territoires avant de réintroduire en intégralité le dispositif.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Suivant l'avis favorable des rapporteures, elle donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 74.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl)

M. Pierre de la Ronde, responsable du département immobilier et développement économique

M. Alexandre Vigoureux, responsable du département action législative et réglementaire

Ministère de la cohésion des territoires - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Cécilia Berthaud, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

M. Arnaud Mathieu, adjoint à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

M. Louis de Franclieu, chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement

Action Logement *

M. Bruno Arcadipane, président

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président

M. Bruno Arbouet, directeur général

Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

Fondation Abbé Pierre

M. Christophe Robert, délégué général

M. Manuel Domergue, directeur des études

Ministère de l'action et des comptes publics – Direction du budget – bureau du logement, de la ville et des territoires (4-BLVT)

M. Alban Hautier, chef de bureau du logement de la ville et des territoires

Mme Elise Delaitre, adjointe au chef du bureau logement de la ville et des territoires

M. Colin Thomas, adjoint au chef du bureau logement de la ville et des territoires

Confédération nationale du logement (CNL)

M. Alain Gaulon, secrétaire confédéral

M. Nicolas Lemoine, chargé de mission

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Vincent Mazauric, directeur général

Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

Union sociale pour l’habitat (USH) *

Mme Marianne Louis, directrice générale

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

M. Denis Burckel, directeur général

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. François-Louis Ricard, directeur financier du Fonds d’épargne

Mme Marie Ordas-Monnot, responsable des partenariats, référente experte logement à la direction des prêts et de l’habitat de la Banque des territoires,

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Agence nationale de l’habitat (ANAH)

M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint en charge des fonctions support

Mme Judith Herpe, cheffe de cabinet

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d’intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d’intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*