



N° 1048

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

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

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*pour une **politique budgétaire de réduction des inégalités en faveur de la cohésion sociale et territoriale,***

présentée par Mesdames et Messieurs

Valérie RABAULT, Joël AVIRAGNET, Ericka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Laurence DUMONT, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Jérôme LAMBERT, Stéphane LE FOLL, Serge LETCHIMY, Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, François PUPPONI, Hervé SAULIGNAC, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Boris VALLAUD, Michèle VICTORY,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Si le budget répond à des normes juridiques, budgétaires et comptables précises, il reste avant tout un acte politique fort qui hiérarchise les priorités et donc les moyens accordés aux différentes politiques publiques.

Sous le précédent quinquennat, les différents textes budgétaires portés par les Gouvernements successifs et votés par la majorité socialiste ont poursuivi trois axes : le redressement de nos comptes publics, la relance de la croissance économique et la réduction des inégalités sociales et territoriales. Ces trois axes répondaient à un objectif politique clair : renforcer la cohésion entre les Français et entre les territoires.

Cette politique budgétaire a incontestablement porté ses fruits. Le déficit public a ainsi été fortement réduit en passant de 5 % en 2012 à 2,6 % en 2017 (soit sous la barre des 3 % pour la première fois depuis 2007). La croissance économique a été relancée, passant de 0,3 % en 2012 à 2,2 % en 2017. Enfin, l'INSEE a montré que les inégalités ont baissé sur la même période.

Force est de constater que le Gouvernement d'Édouard Philippe a fait le choix, en cours d'année 2017, d'opérer des coupes budgétaires drastiques dans les moyens de plusieurs politiques publiques œuvrant pour la cohésion sociale et territoriale. Ces orientations se sont d'ailleurs retrouvées, à plus grande ampleur, dans la loi de finances 2018 que le groupe Nouvelle Gauche a combattu à l'automne dernier.

Quatre domaines incarnent ce tournant idéologique, qui met les Français et les territoires en concurrence, privilégie ceux qui n'ont besoin de rien au détriment de ceux qui n'ont rien et transforme la République en marché.

Le groupe Nouvelle Gauche demande donc solennellement au Gouvernement de présenter un projet de loi de finances pour 2019 dont la priorité est la réduction des inégalités sociales et territoriales.

Une politique du logement dogmatique : la dynamique de production de logements et de rénovation urbaine est cassée et le secteur du logement social est affaibli

Le logement est la première préoccupation des Français, qui y consacrent environ 20 % de leurs revenus et même 40 % pour les ménages

les plus modestes. La relance de la production de logement a été une priorité du quinquennat précédent.

Entre 2013 et 2017, une politique offensive de relance du logement a été menée, notamment en matière fiscale avec le déploiement des dispositifs d'investissement locatif dits « Duflot » puis « Pinel » ou le renforcement du prêt à taux zéro. L'abaissement du taux de la TVA à 5,5 % pour la construction et la rénovation de logements sociaux et pour les travaux de rénovation énergétique ont également permis de soutenir le secteur du logement mais également celui de la construction, stimulant ainsi la croissance. Le renforcement des obligations de production de logements sociaux au titre de la loi « SRU » et les mesures visant à faciliter la vente du foncier public pour le logement ont par ailleurs créé les conditions d'une meilleure répartition de l'effort de production sur le territoire national.

L'année 2017 a ainsi été une année record pour la production de logements en France. L'an dernier, 497 000 logements ont été autorisés à la construction soit une hausse de 8,2 % par rapport à 2016 et 418 900 ont été mis en chantier soit une augmentation de 15,7 % par rapport à la même année.

En matière de logement social, la politique mise en place a permis la production de 553 000 logements sociaux sur l'ensemble du quinquennat, dont 100 300 logements – un record – pour la seule année 2016.

Cependant, la dynamique engagée s'est inversée dans le courant de l'année 2017.

En effet, la décision de la nouvelle majorité de réduire les aides à la pierre de 96 millions d'euros à l'été 2017 et les perspectives de la réduction de loyer de solidarité ont cassé cette dynamique.

Ainsi, seuls 92 900 logements sociaux ont été produits en 2017. Cette diminution est supportée en totalité par les logements les plus sociaux PLUS et PLAI et en particulier par cette dernière catégorie. Par exemple, en Île-de-France, selon l'AORIF, les agréments PLAI ont diminué de 22 % en 2017 du fait de ces mesures, alors même que 71 % des 700 000 demandeurs de logement social dans la région sont sous les plafonds de ressources PLAI.

Si le nouveau Gouvernement a souhaité créer un choc d'offre en matière de logement, celui-ci a en réalité réalisé le contraire et les mesures

prises en loi de finances pour 2018 ne feront qu'amplifier ce ralentissement, qui frappera durement certains territoires comme les villes moyennes.

La réduction du périmètre des dispositifs « Pinel » et « PTZ » et la suppression du dispositif d'accession sociale à la propriété ont porté un coup important au secteur du logement qui s'est immédiatement traduit dans les chiffres de la production de logement du 1^{er} trimestre 2018. Les réservations de logements neufs sont ainsi en baisse de 10,2 % par rapport au 1^{er} trimestre 2017. Les mises en vente connaissent pour leur part un fléchissement de 14 % avec des pics importants en zone tendue comme à Lyon, qui connaît une baisse de 56 %.

En matière de logements sociaux, le relèvement du taux de TVA à 10 % pour la majorité des opérations et la réduction de 1,5 milliard d'euros des aides au logement versées aux bailleurs sociaux décidés en loi de finances pour 2018 vont sensiblement pénaliser la production. Cette difficulté risque d'être durable alors que les bailleurs sont dans l'incertitude face aux mesures prévues par la loi ELAN de restructuration des acteurs et de vente du patrimoine immobilier.

Les mesures prises par le Gouvernement en cours d'exercice 2017 et en loi de finances pour 2018 risquent donc de durablement briser la dynamique de construction de logements.

S'agissant de la politique de la ville et en particulier de la rénovation urbaine, les mesures ayant un impact sur les bailleurs sociaux sont de nature à ralentir, voire à remettre en cause certaines opérations faute d'engagements financiers de ces acteurs sur la rénovation ou la reconstruction de certains logements dans le contexte d'incertitudes qu'ils connaissent.

Le Gouvernement n'a également pas respecté ses engagements en matière de financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Si le président de la République a annoncé un milliard d'euros supplémentaires pour le programme, des crédits n'ont pas été ouverts en loi de finances rectificative pour 2017 et seuls 15 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en 2018. L'engagement total sur le quinquennat devrait finalement être de 200 millions d'euros. La rénovation urbaine est ainsi mise à mal.

Enfin, la double baisse des APL ne fait que des perdants. D'une part, la baisse de ces aides au logement de 5 euros décidée par le Gouvernement à

l'été dernier, reconnue depuis comme une erreur par le Président de la République, a constitué une mesure injuste socialement. D'autre part, la nouvelle baisse des APL, décidée en loi de finances pour 2018 et compensée par la réduction de loyer de solidarité, fragilise fortement les bailleurs sociaux, qui n'ont d'autres choix que de moins construire et de freiner la rénovation des logements. Au final, tous les acteurs de ce secteur sont perdants : les bailleurs donc, mais aussi les habitants des logements sociaux, les collectivités qui accueillent ces logements et les entreprises du bâtiment qui les construisent et les modernisent.

Baisse drastique des emplois aidés : une mesure qui pénalise les Français les plus éloignés de l'emploi, les associations et les collectivités

En plein cœur de l'été 2017, avec brutalité et sans concertation, le Gouvernement a décidé de supprimer 140 000 emplois aidés, dénonçant notamment le caractère coûteux et peu efficace en matière d'insertion professionnelle de ces dispositifs. La baisse massive des emplois aidés a par la suite été prolongée avec la loi de finances pour 2018.

Or opposer les contrats aidés et la formation est stérile. Il n'existe pas une solution miracle mais bien une multitude de solutions pour faire face à des situations diverses. Et pour les publics les plus éloignés de l'emploi, chacun sait que le triptyque Accompagnement-Formation professionnelle-Mise à l'emploi est indispensable.

Par ailleurs, la conjoncture économique ne suffira pas à réintégrer les 2,5 millions de personnes aujourd'hui exclues du marché du travail, d'autant plus que cette conjoncture pourrait se retourner plus vite que prévu.

De plus, les services du ministère du travail eux-mêmes soulignent les effets positifs des contrats aidés. Le Gouvernement n'a eu de cesse de nous rappeler un taux de sortie positif dans l'emploi de 27 %, quand la Dares elle-même, dans une note de mars dernier, indique un taux de sortie positif dans l'emploi de 41 % pour les contrats dans le secteur non marchand et de 67 % dans le secteur marchand. Elle indique aussi qu'« à court terme, les contrats aidés permettent de soutenir efficacement l'emploi ». C'est aussi un outil de lutte contre le chômage : en 2015, les 60 000 contrats aidés supplémentaires ont permis une création nette d'environ 21 000 emplois toujours selon la Dares.

Enfin, les structures associatives et les collectivités territoriales les plus fragiles n'arrivent pas à absorber une telle baisse de contrats aidés. Pour

rappel, la rentrée scolaire à la Réunion avait dû être reportée en septembre 2017 du fait de la réduction brutale des moyens humains des écoles maternelles et primaires.

En supprimant ces contrats aidés, au prétexte qu'il serait de « faux emplois », le Gouvernement en fait de « vrais chômeurs ». Or ces contrats sont de vrais emplois qui valorisent et permettent d'accroître les compétences de leurs bénéficiaires. Ils ont permis d'insérer durablement et de qualifier des publics en situation d'exclusion et du point de vue des employeurs du secteur non marchand, ils contribuent à apporter des services à la collectivité – et donc à dynamiser les territoires – en prenant en compte des besoins peu voire pas satisfaits.

Réduction du soutien à l'investissement des collectivités et gel de la péréquation : pour une réforme de la DGF

Les dotations de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements ont plusieurs vocations.

Elles permettent notamment à l'État de soutenir l'investissement des collectivités, qui sont aujourd'hui les premiers investisseurs publics, sur tous les territoires, ruraux comme urbains, dans l'hexagone comme ultramarins.

Elles offrent également la possibilité à l'État de contribuer à renforcer la péréquation entre les collectivités, afin de réduire les écarts de richesse entre territoires.

Ces dotations, qui ne représentent qu'une partie des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, sont donc essentielles au bon fonctionnement de notre organisation décentralisée et à la cohésion territoriale.

Or le rôle de ces dotations est remis en cause par l'actuel Gouvernement depuis l'été 2017.

D'une part, dans le cadre de deux décrets pris en juillet et en novembre 2017, le Gouvernement a annulé massivement des crédits en faveur du soutien à l'investissement des collectivités, alors que les dispositifs de soutien à l'investissement local avaient été constamment renforcés depuis 2012. De ce fait, par rapport aux crédits votés dans la loi de finances 2017, les crédits de paiement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ont diminué de 110 millions d'euros et ceux de la

dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) de 138 millions d'euros, empêchant ainsi le lancement de très nombreux projets au niveau local.

En réalité, ces baisses drastiques s'expliquent par la volonté du Gouvernement de demander de nouveaux efforts aux collectivités, alors que le soutien à l'investissement est indispensable pour la pérennisation du redressement économique permis par le précédent quinquennat.

D'autre part, le Gouvernement a fait le choix de mettre un terme à la montée en puissance de la péréquation.

Le rapport annuel de performance 2017 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » rappelle qu'entre 2015 et 2017 la péréquation verticale et la péréquation horizontale ont nettement progressé au sein de chaque catégorie de collectivités. Le projet annuel de performance 2018 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » prévoit, quant à lui, une très faible augmentation de la péréquation verticale et un gel de la péréquation horizontale. Il faut d'ailleurs rappeler que la péréquation verticale est en réalité devenue une péréquation horizontale, puisqu'en raison de l'enveloppe normée, sa montée en puissance est financée par les collectivités elles-mêmes.

En conséquence, les manœuvres budgétaires du Gouvernement depuis l'été dernier mettent à mal l'égalité des territoires, en réduisant les dispositifs de soutien à l'investissement et de péréquation qui bénéficient notamment aux collectivités les plus fragiles et à leurs habitants.

Moderniser les dotations aux collectivités passera nécessairement par une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette enveloppe, qui avoisine les 30 milliards d'euros en 2018 et constitue le principal concours financier de l'État aux collectivités territoriales, repose sur une architecture opaque et un fonctionnement injuste, régulièrement critiqués par les élus locaux et les parlementaires.

Alors qu'une réforme de la DGF avait été votée dans la loi de finances pour 2016, sur la base du rapport de Christine Pires Beaune et Jean Germain de juillet 2015, celle-ci avait finalement été reportée à l'examen d'une nouvelle loi à l'automne 2017. L'actuel Gouvernement a fait le choix de ne pas présenter une telle loi.

Or les notifications 2018 de la DGF montrent l'urgence de réformer cette dotation, alors que près de la moitié des communes françaises, dont de très nombreuses communes rurales, ont vu leur DGF baisser.

Insuffisance du fonds de secours Outre-mer : pour une vraie solidarité nationale

Pour des raisons géographiques et climatiques, les collectivités des outre-mer sont fortement concernées par les aléas naturels majeurs, comme les épisodes cycloniques, les inondations de forte intensité, la montée du niveau des océans, l'invasion d'algues brunes, les mouvements de terrain, les éruptions volcaniques, les séismes ou encore les feux de forêts. Elles le seront encore plus avec le changement climatique.

Cette situation a d'ailleurs été mise en évidence dans plusieurs rapports, comme celui de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique intitulé « Les outre-mer face au défi du changement climatique » et remis au Premier ministre en 2012 ou encore l'avis du Conseil économique, social et environnementale sur l'adaptation de la France au changement climatique mondial publié en 2014.

L'équilibre social, économique et financier de ces territoires risque donc d'être de plus en plus déstabilisé.

Dans ce contexte, l'État a mis en place un fonds de secours il y a quelques années, qui a été porté depuis 2015 à 10 millions d'euros par an. Ce fonds a deux volets. Dans un premier temps, il peut être mobilisé afin de subvenir rapidement aux besoins de première nécessité des populations sinistrées. Dans un second temps, il permet de fournir une aide directe aux habitants, aux exploitations agricoles et aux entreprises en situation économique difficile, dont les biens non assurés ont subi d'importants dommages.

Or, malgré la survenue de deux ouragans dévastateurs qui ont touché plusieurs collectivités antillaises à partir de l'été 2017, ce fonds a été maintenu à 10 millions d'euros par la loi de finances pour 2018. Par ailleurs, les crédits budgétaires débloqués au cours de l'année 2017, à hauteur de 33,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,2 millions d'euros en crédits de paiement, ont été pris directement sur les autres lignes budgétaires de la mission « Outre-mer » finançant le logement social et le soutien à l'investissement local, alors qu'il revient à la solidarité nationale de prendre en charge ces dépenses.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution ;
- ③ Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale ;
- ④ Considérant que la réduction des aides au logement et la déstabilisation des bailleurs sociaux par l'obligation qui leur est faite de se restructurer et de vendre une partie de leur parc locatif va durablement pénaliser la production et la rénovation de logements sociaux ;
- ⑤ Considérant que la remise en cause des dispositifs fiscaux de soutien à la production de logement sur l'ensemble du territoire va mettre un coup d'arrêt à la production de logements, en particulier dans les zones détendues ;
- ⑥ Considérant par ailleurs que l'arrêt de l'accession sociale à la propriété va exclure les ménages modestes de l'accession à la propriété, alors même que le montant de l'APL accession est inférieur au montant de l'APL versé aux locataires ;
- ⑦ Considérant que les mesures pénalisant les bailleurs sociaux et le déficit de financement de la rénovation urbaine par le Gouvernement vont mettre un coup d'arrêt au NPNRU ;
- ⑧ Convaincu que l'ensemble de ces mesures vont briser la dynamique de production de logement et éloigner les Français de l'accès au logement tout en portant un coup d'arrêt à la croissance économique ;
- ⑨ Considérant que la baisse drastique du nombre de contrats aidés, démarrée à l'été 2017 et prolongée dans la loi de finances pour 2018, n'a été ni concertée ni élaborée sur la base de données scientifiques mais bien sur des approches idéologiques et une logique comptable ;
- ⑩ Considérant que cette offensive contre les contrats aidés constitue un élément majeur de déstabilisation des structures employeuses, notamment dans le secteur associatif, les collectivités et les EHPAD et témoigne de l'absence de réflexion de l'exécutif sur le devenir des associations ;

- ⑪ Considérant que les contrats aidés revêtent une utilité sociale forte reconnue sur nos territoires, en particulier les plus fragiles, en ce qu'ils améliorent la qualité de vie de ses bénéficiaires et qu'ils sont créateurs de richesse sur nos territoires ;
- ⑫ Considérant que les « parcours emploi compétences », qui ont remplacé les contrats aidés, ne fonctionnent pas sur le terrain en raison de la complexité du dispositif ;
- ⑬ Considérant que les dotations de l'État aux collectivités sont essentielles au bon fonctionnement de notre organisation décentralisée et à la cohésion territoriale ;
- ⑭ Considérant que l'annulation massive de crédits destinés au soutien à l'investissement local, décidée l'été dernier par le Gouvernement, a empêché le lancement de nombreux projets sur tous les territoires ;
- ⑮ Considérant que la fin de la montée en puissance des dispositifs de péréquation décidée dans la loi de finances 2018 est en rupture avec les budgets précédents et fragilise la réduction des écarts de richesse entre territoires ;
- ⑯ Considérant que les collectivités des outre-mer sont, et seront davantage demain, fortement concernées par des aléas naturels majeurs ;
- ⑰ Considérant que les catastrophes naturelles qui les touchent peuvent gravement et durablement déstabiliser l'équilibre social, économique et financier des collectivités concernées ;
- ⑱ Considérant que le fonds de secours de l'État pour les outre-mer est sous-dimensionné, que sa gestion et ses mécanismes de mobilisation manquent de transparence et demeurent liés à une déclaration de catastrophe naturelle ;
- ⑲ Considérant que malgré les deux ouragans dévastateurs qui ont frappé les Antilles l'année dernière, la dotation du fonds de secours n'a pas été revalorisée dans la loi de finances 2018 ;
- ⑳ Considérant qu'il incombe d'abord à l'État et non aux collectivités territoriales de mettre en œuvre et d'assumer financièrement l'ensemble des actions logistiques de prévention et d'intervention en matière de risque naturel majeur ;

- ⑲ 1. Invite le Gouvernement à présenter un projet de loi de finances pour 2019 dont la priorité est la réduction des inégalités sociales et territoriales ;
- ⑳ Concernant le logement :
- ㉑ 2. Invite le Gouvernement à rétablir l'accèsion sociale à la propriété sur l'ensemble du territoire national pour soutenir les classes moyennes dans leur mobilité dans le logement.
- ㉒ 3. Suggère au Gouvernement une redéfinition des zonages de la politique du logement qui permettrait de mettre en œuvre des mesures fiscales de soutien à la production plus ciblées et ambitieuses afin tout à la fois de relancer la construction tout en optimisant la dépense fiscale pour les finances de l'État ;
- ㉓ 4. Plaide pour que le Gouvernement stabilise la situation des bailleurs sociaux en ne poursuivant pas la montée en puissance de la réduction de loyer de solidarité et en encadrant plus fortement les dispositifs de réorganisation des bailleurs et de vente des logements HLM, afin de ne pas geler la production de logements sociaux et la rénovation urbaine ;
- ㉔ 5. Souhaite que le Gouvernement traduise concrètement son engagement pour la rénovation urbaine en sanctuarisant un engagement annuel de 130 millions d'euros de crédits de paiement pour le NPNRU afin d'atteindre le milliard d'euros promis par le président de la République et inscrit dans la loi à l'horizon 2024.
- ㉕ Concernant les emplois aidés :
- ㉖ 6. Souligne l'absence d'étude d'impact précise justifiant la suppression brutale des emplois aidés ;
- ㉗ 7. Suggère qu'une augmentation du volume de contrats aidés soit décidée dans la prochaine loi de finances ;
- ㉘ 8. Plaide pour que le Gouvernement réforme les « parcours emploi compétences » en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes ;
- ㉙ 9. Invite le Gouvernement à repenser l'avenir du secteur associatif en lui donnant une visibilité pluriannuelle afin d'assurer son développement ;
- ㉚ Concernant les dotations aux collectivités territoriales :
- ㉛ 10. Invite le Gouvernement à renforcer les crédits alloués au soutien à l'investissement local, notamment en direction des territoires en difficulté ;

- ③④ 11. Plaide pour une nouvelle montée en puissance de la péréquation, financée par l'État et non par les collectivités territoriales elles-mêmes s'agissant de la péréquation verticale ;
- ③⑤ 12. Invite le Gouvernement à mettre en œuvre lors du prochain budget une réforme de la dotation globale de fonctionnement en reprenant comme base l'architecture définie par l'article 150 de la loi de finances pour 2016 ;
- ③⑥ 13. Invite le Gouvernement à mettre en œuvre la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité locale ;
- ③⑦ Concernant les Outre-mer :
- ③⑧ 14. Invite le Gouvernement à présenter annuellement et de manière exhaustive l'ensemble des actions de financement des aides d'urgence mobilisées dans le cadre des interventions et indemnisations réalisées en cours d'année dans les outre-mer ;
- ③⑨ 15. Estime que le principe de solidarité nationale commande que tout financement de dépenses imprévues au titre de la gestion de catastrophes naturelles et climatiques ne peut exclusivement provenir de crédits initialement fléchés vers des politiques publiques de l'État en Outre-mer ;
- ④⑩ 16. Plaide pour une revalorisation substantielle du fonds de secours Outre-mer à hauteur de 500 millions d'euros débloqués sur une année, doté de 200 millions de crédits disponibles de manière immédiate pour tenir compte de son réel degré de mobilisation et de l'ampleur des risques naturels, climatiques, volcaniques et sismiques pesant sur ces territoires.