

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commission d'évaluation des politiques publiques :

Mission *Cohésion des territoires* : audition de M. Julien DENORMANDIE, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires 2

– Présences en réunion 27

Mardi

12 juin 2018

Séance de 8 heures 30

Compte rendu n° 114

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

de M. Éric Woerth,
président

puis de

M. François Jolivet,
rapporteur spécial



La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires sur la mission Cohésion des territoires.

M. le président Éric Woerth. Je vous rappelle que cette séance – la dix-huitième et la dernière – des commissions d'évaluation des politiques publiques avait été reportée la semaine dernière, en raison de l'examen du projet de loi « ELAN » en séance publique.

Il s'agit, là encore, d'une réunion très structurée autour des rapports des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis – s'ils sont présents. Ces rapports concernent les crédits de l'année passée. Ils sont établis à l'occasion de la loi de règlement mais peuvent évidemment – ainsi que les questions ou les observations faites par nos collègues – remonter avant 2017 lorsqu'il s'agit, par exemple, de mesurer l'efficacité de tel ou tel aspect d'une politique évoquée dans la mission et les programmes concernés.

Nous nous retrouverons d'ailleurs en séance publique au cours de la semaine du 18 juin, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, mais aussi dans les créneaux réservés à l'évaluation des politiques publiques, essentiellement choisis par les groupes et par notre commission.

M. François Jolivet, rapporteur spécial pour le logement et l'hébergement d'urgence. À l'occasion de ce premier exercice d'évaluation des politiques publiques, j'ai choisi de m'intéresser à la production de logement sociaux dans deux régions : l'Île-de-France, qui est évidemment celle où la situation est la plus tendue ; et Centre-Val de Loire, que je connais bien, afin d'avoir un élément de comparaison radicalement différent.

Une des questions auxquelles j'ai cherché à répondre et sur laquelle je vais focaliser cette intervention est la suivante : l'État est-il capable de suivre la production de logements sociaux et le pilotage de cette production à l'échelle d'une région ? La question est simple, mais la réponse est beaucoup plus difficile.

Comment produit-on un logement social ? L'État, chaque année, fixe des agréments par territoire, déclinés dans différents documents de programmation locaux. Ensuite, ces agréments, qui valent autorisation de financement, sont dédiés aux bailleurs, sur la base de dossiers déposés par ceux-ci. Chaque agrément vaut engagement de l'État à financer sa part du logement social. Puis le projet suit son cours chez le bailleur : permis de construire, mise en chantier, mise en service, avec d'éventuels obstacles – notamment, des obstacles contentieux, mais aussi liés aux échéances électorales et au rythme des événements de la production d'un logement. Le rythme de la production d'un logement est un temps long.

Face à la crise du logement social, en particulier en Île-de-France où l'on comptait en 2017 presque neuf fois plus de demandes que d'attributions, on attend de l'État qu'il joue un rôle de pilotage, un rôle facilitateur pour tous les acteurs. Il s'agit « d'embarquer » ces derniers dans une démarche de performance, pour que les logements qu'attendent nos concitoyens sortent du sol aussi rapidement que possible.

Malheureusement, j'ai constaté, à l'occasion du travail de contrôle effectué pour cet exercice, qu'aujourd'hui l'État n'a pas toutes les capacités pour jouer ce rôle de chef de file. À ce stade, il ne fixe, et donc ne se fixe, que des objectifs d'agrément et ne communique que sur la délivrance de ces derniers, et pas sur le nombre de logements mis en service chaque année.

Mais combien d'agrément ne donnent jamais lieu à un logement *in fine* ? Combien de temps se passe-t-il entre la délivrance de l'agrément, l'obtention du permis de construire, la mise en chantier et la mise en service de ces logements ? Où en est la production des logements agréés il y a un an, deux ans, trois ans, quatre ans, dix ans ? Combien de projets sont touchés par les contentieux ? 100 % selon la direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), ou plutôt 10 à 15 % selon l'agence régionale des organismes HLM d'Île-de-France (AORIF) ? Quels logements sont mis en service et avec quels agréments rattachés à l'année de délivrance ? Les objectifs fixés chaque année sont-ils atteints ? Autant de questions. Or, à toutes ces questions, l'État ne sait pas répondre.

Ainsi, en Île-de-France, en 2016 et 2017, 18 000 à 20 000 logements sociaux ont été mis en service chaque année, alors que le nombre annuel d'agrément délivrés était d'environ 30 000. Que sont devenus les 10 000 agrément des années précédentes ? Il est aujourd'hui impossible de le dire, bien que les conventions d'utilité sociale contiennent *a priori* ces informations : elles ne sont pas toutes correctement remplies, le nombre d'indicateurs est trop important, et l'État n'a pas les moyens d'en faire le suivi.

Ainsi, à Paris, en 2017, près de la moitié des agrément concernent, non pas des constructions nouvelles, mais des acquisitions-améliorations, ou des conventionnements sans travaux de logements, ce qui signifie que ces logements sociaux sont déjà habités, et ne constituent donc pas une offre nouvelle.

Le temps de mise en service de ces nouveaux logements sociaux est significativement plus court que celui des constructions neuves. Mais cela signifie que la transformation en logements sociaux de logements privés déjà existants aura pour conséquence de renforcer la tension sur le même marché privé, en diminuant l'offre. N'est-ce pas un élément déterminant de la politique publique du logement qui est ici ignoré ?

L'administration n'est pas en cause. Les responsables des directions régionales que j'ai rencontrés sont de bons professionnels, très compétents, et travaillent de manière efficace avec les bailleurs et leurs organisations représentatives. Tous sont bien conscients de l'enjeu et réclament depuis de nombreuses années des outils de pilotage de cette politique puisqu'au titre de la loi Besson, c'est bien l'État qui met en œuvre la politique du logement social.

Cela a forcément des conséquences en termes d'efficacité budgétaire.

Les agrément constituent en effet aujourd'hui la base des autorisations d'engagement au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Or, un agrément qui ne donne pas lieu à une production n'est pas toujours identifié, et la dépense engagée n'est jamais annulée. Par conséquent, les actes d'engagement associés ne sont jamais annulés. La DRIHL estime que, globalement, le taux de perte serait de 5 à 10 % des agrément, mais elle est incapable de suivre le niveau de production par département, comme la mise en service.

En 2017, les actes d'engagement ouverts sur les programmes 135 en Île-de-France s'élevaient à 184 millions après décret d'avance, pour une consommation de 179 millions.

Pour les mêmes raisons, la gestion des crédits de paiement est également peu efficiente. Les projets n'étant pas suivis, il n'est pas possible, pour les directions départementales des territoires, de programmer des décaissements en fonction de l'avance de chaque chantier. Ceux-ci se font par conséquent au fil de l'eau, suivant les problématiques propres à chaque région. Ainsi, si la trésorerie est suffisante en région Centre-Val de Loire pour ne pas avoir à établir de priorités au détriment d'autres, en région d'Île-de-France, c'est la fragilité du bailleur qui rend prioritaire le paiement des aides de l'État. Alors que le reste à payer de l'État envers les bailleurs, toujours en Île-de-France, est de 800 millions, les crédits de paiement pour 2017 s'élevaient à 216 millions.

Cependant, outre un meilleur suivi des projets de construction, des services mutualisés de paiement des bailleurs permettraient sans doute de rationaliser cette activité. Aussi bien la DRIHL que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Centre- Val de Loire envisagent cette hypothèse.

Cela me conduit, monsieur le secrétaire d'État, à vous poser la question suivante : quelle est la position de votre ministère sur la mutualisation des services de paiement ?

Système d'information récemment déployé, SPLS, pour suivi et programmation des logements sociaux, pourrait résoudre une partie des enjeux de suivi d'un projet de production du logement social. Mais, outre le caractère récent de son déploiement, en particulier en Île-de-France, qui est une des dernières régions à l'avoir adopté, trois obstacles l'empêchent de fonctionner.

Le premier est que son renseignement repose sur les bailleurs. Ainsi, l'État demande aux bailleurs, qui n'y ont que peu d'intérêt propre, de renseigner le système d'information servant à son pilotage interne. Envisagez-vous d'impliquer plus les services de l'État, par exemple en contrôlant davantage la manière dont ce système d'information est renseigné ?

Le deuxième obstacle, selon les interlocuteurs que nous avons rencontrés, est que ce système d'information, sans être complexe, nécessite un minimum de formation pour être correctement utilisé. En Centre- Val de Loire, la DREAL a organisé des sessions de formation en direction des bailleurs. En Île-de-France, les bailleurs attendent toujours les formations, et donc ne peuvent pas renseigner le système. Monsieur le secrétaire d'État, envisagez-vous de faire en sorte que l'ensemble des bailleurs de chaque région soient correctement formés au SPLS afin d'en assurer le bon fonctionnement ? Que penseriez-vous d'un système d'information intégré, couvrant la production et la réhabilitation des logements du parc social ?

Les réserves que j'ai exprimées sur la production de logements neufs concernent également tous les logements qui font l'objet de programmes de réhabilitation, et qui font l'objet d'agréments. Le système SPLS aujourd'hui produit par l'État ne permet de suivre les agréments pour les réhabilitations. Voilà pourquoi, lorsque l'on interroge le ministère de l'écologie et du développement durable, il nous répond qu'il appartient à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) de produire le nombre de logements qui font effectivement l'objet, sur le terrain, de réhabilitations, et qu'il attend ces informations.

Seriez-vous d'accord pour cesser de communiquer sur les seuls agréments, et pour communiquer chaque année sur les logements qui sont mis en service, et qui constituent une offre nouvelle de logement social à l'intention de notre population ?

Permettez-moi aussi de vous interroger sur l'exécution des crédits de la mission, en particulier de ceux du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*. Vous le savez, ce programme dépasse régulièrement en exécution les crédits initialement programmés, et l'année 2017 n'a pas dérogé à cette règle, faute d'une programmation sincère par le précédent gouvernement. Vous avez pris vos responsabilités à deux reprises : en ouvrant 276 millions de crédits supplémentaires à l'occasion du décret d'avance de juillet 2017, puis de la loi de finances rectificative de décembre 2017 ; puis en rebasant ces crédits en loi de finances pour 2018, dans laquelle les crédits programmés sont à la hauteur de ceux consommés en 2017.

On peut toutefois s'interroger sur la soutenabilité du programme. Par exemple, le taux d'occupation des structures atteint, voire dépasse 100 %. Si cette tendance devait se confirmer, le montant des crédits déjà inscrits serait insuffisant.

M. le président Éric Woerth. Je dois excuser Joël Giraud, notre rapporteur général, qui ne pouvait pas être là ce matin. J'en profite pour poser deux questions, dans le droit fil des propos du rapporteur spécial, qui concernent la politique d'aide à la pierre, et les dépenses fiscales.

D'abord, il y a eu en 2017 d'assez nombreuses annulations de crédits, au moment du décret d'avance. J'aimerais savoir quel regard vous portez sur le Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Cette même année, on a noté un désengagement de la part de l'État : normalement, ce fonds est utilisé de manière paritaire ; or, j'ai le sentiment que ce sont plutôt les bailleurs sociaux qui l'ont financé en 2017. On a constaté une baisse du financement, donc du nombre de logements sociaux. Qu'en pensez-vous ? Considérez-vous que le FNAP présente aujourd'hui moins d'intérêt ? Avez-vous évalué l'efficacité de l'aide à la pierre ?

Ensuite, dans votre ministère, il y a beaucoup de dépenses fiscales, qui sont parfois très lourdes. Comme pour d'autres ministères, la Cour des comptes considère que ces dépenses fiscales sont peu évaluées, et qu'on n'en mesure pas l'efficacité c'est-à-dire l'efficacité par rapport à leur coût. De son côté, l'Inspection générale des finances avait procédé il y a quelques années à une évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales. Avez-vous travaillé sur le rapport de la Cour des comptes sur les sujets vous concernant ? La dépense fiscale est-elle un sujet de questionnement pour votre ministère ? Souhaitez-vous vous engager vers une évaluation plus fine des dépenses fiscales ?

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Monsieur le président, je vous remercie, ainsi que l'ensemble de vos collègues, d'avoir accepté de déplacer cette réunion. Il faut reconnaître que la semaine dernière était ô combien particulière...

Monsieur le rapporteur spécial, je vais essayer de répondre à cette question qui est simple, mais dont la réponse l'est peut-être beaucoup moins, à savoir : l'État est-il capable de suivre la production de logement social à l'échelle d'une région, à l'échelle du territoire, et en fin de compte, d'en faire une véritable politique publique ?

Vous avez axé votre discours sur cette question fort pertinente. Permettez-moi tout d'abord de rappeler quelques éléments susceptibles d'éclairer nos débats.

Vous le savez, l'État joue un rôle de financeur majeur du logement social : aides indirectes (TVA réduite, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), autres aides de taux), mais aussi opérations directes comme sa participation au FNAP.

Mais, vous le savez aussi, depuis 2016, l'élaboration et la programmation des appuis à la construction du logement social ne sont plus uniquement dans les mains de l'État : ils se font maintenant dans le cadre institutionnel du FNAP, un opérateur rattaché au programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* qui finance le logement social, et cofinancé par les bailleurs sociaux, par Action Logement et par l'État. Le conseil d'administration du FNAP comporte d'ailleurs un tiers de représentants de l'État, un tiers de représentants des collectivités et un tiers de représentants des bailleurs-associations.

Aujourd'hui, l'État joue évidemment un rôle éminent au sein du FNAP. Toute notre politique consistant désormais à passer de l'hébergement d'urgence au « logement d'abord », celui-ci s'est engagé à financer 40 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), qui concernent les logements les plus sociaux. Nous menons des discussions au sein du FNAP, pour nous assurer que les soutiens financiers pourront être apportés à cette production de PLAIs dans l'ensemble des zones concernées.

Pour autant, aujourd'hui, la répartition se fait dans le cadre du FNAP et de sa gouvernance tripartite. Il s'agit d'une répartition, entre les régions, des objectifs de logements sociaux par produit. Ensuite, ces objectifs déclinés par région sont renvoyés dans chacun des départements. C'est à mes yeux un vrai changement, qui s'est opéré depuis la fin de l'année 2016, et qui a des avantages et des conséquences.

Cette gestion tripartite du FNAP et cette répartition au niveau de la région constituent un avantage. Mais alors, et je réponds par anticipation à l'une de vos questions qui est fort pertinente, *quid* de la convergence entre ceux qui répartissent les agréments et ceux qui opèrent les crédits de paiement ? Aujourd'hui, la répartition des agréments se fait au niveau des régions, et l'octroi des agréments au niveau des départements. Et, en fin d'année, tout ce que les départements n'ont pas agréé est à nouveau réparti par les régions. Cet élément de contexte me paraît important pour comprendre comment ministres et ministères peuvent assurer le suivi de la production de logement social.

Maintenant, monsieur le rapporteur spécial, quels indicateurs utilise-t-on pour suivre ce logement social ?

Aujourd'hui, trois principaux indicateurs permettent de suivre notre politique du logement social, sachant que la production de logement social a été extrêmement élevée en 2016, très bonne mais moins élevée en 2017, et que, pour 2018, les chiffres ne sont pas encore disponibles.

Le premier indicateur est celui de la fluidité du parc au sein du logement social. Le deuxième est le pourcentage de logements sociaux agréés en fonction des zones. Le troisième est la part des personnes auxquelles une offre adaptée a été faite dans le cadre du droit au logement opposable (DALO), qui est pour nous particulièrement important, d'autant que les principales distributions, les principaux octrois au DALO sont faits essentiellement sur le contingent des préfets. Mais vous avez raison : le niveau de production du logement social n'y figure pas.

Certains diront qu'à partir du moment où l'on mesure la fluidité du parc social, on prend en compte la production de logements sociaux, dans la mesure où la fluidité est strictement liée au rapport entre l'offre et la demande. Ainsi, plus l'offre est importante, plus le système est fluide. Il n'en reste pas moins que la question que vous posez est extrêmement pertinente puisque la production de logement social n'est effectivement pas prise en compte en tant que telle.

Pour ma part, je pense qu'il faut évoluer et je trouverais très bien que l'on puisse disposer d'un tel indicateur. Je réponds ainsi clairement à votre question.

Cela étant dit, vous évoquez dans votre rapport un taux d'échec qui serait extrêmement élevé – entre le nombre d'agréments et le nombre de réalisations. Nos évaluations sont moindres. Ce sont celles qui ont pu être opérées par nos services, et au regard de nos systèmes de gestion, sur le stock et sur le flux.

Selon nos estimations, il n'y aurait pas 30 % de différence entre le nombre de réalisations perçues et le nombre d'agréments ; on serait plutôt autour de 5 %. Tous ces chiffres ne font pas foi, et ils peuvent être contestés. Cela étant, je peux avancer deux arguments. D'abord, il peut se passer beaucoup de temps entre le moment où l'agrément est donné, et le moment où la réalisation est achevée ; et évidemment, au bout de dix ans, le pourcentage est plus près de 5 % que de 30 %. Ensuite, nous prenons en compte certains types de logements, que vous n'avez peut-être pas pris en compte vous-même ; je pense aux foyers, et à certaines acquisitions-améliorations.

Maintenant, monsieur le rapporteur spécial, vous posez un certain nombre de questions très précises, auxquelles je vais essayer de répondre.

Premièrement, faut-il mutualiser les services de paiement ? Autrement dit, à partir du moment où les agréments sont définis dans un cadre de répartition au niveau des régions, mais octroyés au niveau des départements, faut-il faire en sorte que les crédits de paiement soient gérés au niveau régional et non plus au niveau départemental ?

L'idée est louable, mais je ne suis pas convaincu qu'elle soit réalisable. Elle le serait si nos systèmes d'information pouvaient suivre au jour le jour l'ensemble de l'évolution de la construction, projet par projet. Il suffirait alors de mutualiser l'ensemble de ces programmes au niveau des services informatiques et, automatiquement, le crédit de paiement serait délivré. Mais aujourd'hui, très clairement, on n'en a pas la capacité. – ce sera peut-être un jour le cas.

Voilà pourquoi je pense que les crédits de paiement doivent être gérés au plus proche du territoire, c'est-à-dire à l'échelon départemental, les bailleurs sociaux allant voir soit les directions départementales des territoires (DDT), soit les collectivités, en cas de délégation des aides à la pierre, pour demander que les crédits de paiement soient engagés, une fois la réalisation achevée.

Deuxièmement, comment est-il possible d'impliquer davantage les services de l'État dans le renseignement de ces systèmes d'information ?

Aujourd'hui, nous disposons du SPLS, système d'information ouvert à partir de 2014, mais effectif à partir de 2016-2017, qui vise à traiter les flux, et pas uniquement les stocks – ce que permettait déjà le répertoire du parc locatif social, ou système RPLS.

Le SPLS peut être géré à la fois par les bailleurs et par les gestionnaires, les gestionnaires étant soit les services de l'État, soit les collectivités en fonction de la délégation ou non des aides à la pierre. Mais vous avez mille fois raison : aujourd'hui, ce système d'information n'est pas suffisamment renseigné et utilisé. Nous avons un énorme travail à faire en ce sens. Cela étant, il faut laisser sa chance au produit : le système est encore assez récent, et pour certains bailleurs, son utilisation reste facultative.

Le constat que vous faites est utile : il met la lumière sur le pilotage très clair, très pragmatique de notre politique publique, qui ne doit pas se faire uniquement par le chiffre, mais à toutes les étapes de la construction afin de déterminer ce qui marche ou pas, en fonction des échelons territoriaux.

En conclusion, nous partageons le constat. Nous avons une excuse : ces systèmes d'information sont récents. Nous avons une obligation : faire en sorte qu'ils se déploient. Vous pouvez compter sur moi. C'était le sens du décret de mai 2017, qui a instauré l'obligation pour les bailleurs et, au-delà, pour tous les services instructeurs, d'opérer formellement la clôture des opérations. Cela a permis de donner de la visibilité et de « nettoyer » l'ensemble des opérations qui montraient une certaine inertie.

Troisièmement, vous m'avez demandé si nous envisagions de faire en sorte que l'ensemble des bailleurs de chaque région soit correctement formés au SPLS afin d'assurer son bon fonctionnement ? C'est clairement notre ambition, et c'est ce que nous sommes en train de faire.

Vous avez très certainement raison, il nous faut redoubler d'efforts pour y parvenir, et je suis sûr que mes services ont bien compris le message qui est dans votre rapport. Aujourd'hui, ils organisent des formations nationales à destination de binômes régionaux composés du représentant des associations régionales des organismes d'HLM et du représentant régional de l'État en charge de la thématique de programmation. Des formations sont également organisées par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Au-delà, on déploie des formations, des tutoriels, etc. Mais il faut aller plus loin, et il serait très intéressant que l'on puisse, au fur et à mesure de l'année, et qui plus est l'année prochaine, vous tenir régulièrement au courant de ces formations.

Quatrièmement, faut-il que ce système d'information intègre la production et la réhabilitation du logement du parc social ? Une partie de la réponse vous est déjà apportée, dans la mesure où les acquisitions-améliorations sont déjà comptées dans le système. En revanche, les conventions sans travaux et les réhabilitations sans subvention n'y sont pas. Or, vous avez raison : cela fait partie du parc. C'est une des pistes d'amélioration qu'il nous faudra emprunter.

Enfin, les délais de production et les projets effectivement mis en service doivent-ils être pris en compte ? J'y ai déjà répondu : je pense que oui.

Les trois critères que j'évoquais n'incluent pas cette production, et la fluidité n'est pas suffisante. La proposition que vous faites va vraiment dans le bon sens, et je m'engage à la soutenir. Nous devons rechercher l'efficacité, tout en étant conscients que le dispositif est assez récent puisqu'il ne date que de 2016. La production de logement social constituerait effectivement un bon indicateur. On ne l'aura pas en 2018, mais il faudra y songer pour 2019.

Enfin, monsieur le rapporteur spécial, vous m'avez interrogé sur le programme 177, en évoquant le dépassement des crédits qui a conduit à des mesures de régulation en 2017, et à un rebasage fin 2017 pour 2018. Mais qu'en sera-t-il en 2018 ?

Effectivement, en 2017, on a dû passer par deux décrets d'avance ; au total, 270 millions d'euros supplémentaires ont été nécessaires. Le budget 2017 fait clairement partie des « budgets insincères » – on savait en chaque début d'année que nous n'arriverions pas à atteindre ces budgets. Il y avait un certain paradoxe à agir ainsi, dans la mesure où nous mettions nous-mêmes en danger l'ensemble des associations qui, au début de chaque année, allaient réserver des places d'hébergement, des chambres d'hôtel et autres, s'engager sur leur financement, alors qu'elles n'avaient pas les crédits. Quand vous êtes un chef d'entreprise, vous n'avez pas le droit de le faire. Or, nous avons nous-mêmes créé un système dans lequel nous incitions les associations à le faire, ce qui était absolument insoutenable. D'où ce rebasage de 200 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

Cela sera-t-il suffisant ? Faudra-t-il prendre un nouveau décret d'avance cette année ? Mon sentiment est que ce ne sera pas suffisant. En effet, nous avons dû faire face cet hiver face à trois périodes de froid extrême, qui nous ont obligés à ouvrir de très nombreuses places d'hébergement. Par la suite, nous avons pérennisé 5 000 places, ce qui représente là encore un effort important. Ma réponse sera donc claire : même si je ne peux pas en connaître le montant, je pense qu'il faudra, en dépit de ce rebasage, refaire un décret d'avance.

Je terminerai, monsieur le président, par vos questions, qui concernent le FNAP et les dépenses fiscales.

Pendant très longtemps, le FNAP a fonctionné de manière paritaire entre les bailleurs et l'État. Pour la première fois, ce n'est plus le cas, d'autant que nous avons fait entrer, dans le financement de 2018, Action Logement – un peu plus de 50 millions d'Action Logement, et un peu moins de 40 millions de financement de l'État. Mais peu importe qui finance. L'important est qu'en fin de compte, le FNAP ait gardé la même ambition en 2018 qu'en 2017 – le montant est le même.

Mais j'irai plus loin : je suis convaincu que le plus grand problème du logement social en France tient au fait qu'il y a quarante ans, on a décidé d'arrêter l'aide à la construction pour faire uniquement de la subvention à la personne. Aujourd'hui, notre objectif est d'inverser cette tendance. De fait, tout l'enjeu de notre réforme du logement social est d'améliorer significativement les « poches » d'aides à la construction.

Qu'avons-nous à notre disposition ? Le FNAP et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui est le financeur du logement social. Or, ces cinq dernières années, et c'est un des plus grands scandales, les homologues de nos bailleurs sociaux, notamment européens et en particulier allemands, se sont financés à des taux incroyablement faibles – produits par la BCE avec du *quantitative easing* (QE) – alors que nos propres bailleurs sociaux se finançaient à des taux très élevés. La question est donc de savoir comment améliorer significativement les conditions de financement des bailleurs sociaux. C'est tout le travail que l'on a fait avec la Caisse des dépôts, qui a apporté récemment 10 milliards d'euros.

En conclusion, je ne lâcherai rien sur l'aide à la construction, qui est pour moi de bonne politique. Tout ne vient pas du budget : beaucoup vient aussi de la CDC. Nous y avons déjà travaillé, mais il faut aller le plus loin possible.

Les dépenses fiscales représentent plus de 13 milliards, un tiers provenant de la TVA-rénovation, 25 % d'aides aux logements sociaux, et 11 % de divers dispositifs. Fin 2017, nous nous sommes interrogés sur l'intérêt de prolonger les dispositifs prêt à taux zéro (PTZ) et Pinel. Vous le savez, nous les avons très largement reconduits, en leur donnant de la lisibilité, en recentrant le Pinel sur les zones tendues, et en différenciant, dans le PTZ, les zones tendues et les zones détendues dans le neuf.

Ces dispositifs sont utiles, en particulier dans les périodes où les taux sont faibles net où la pression sur les prix est donc importante. Si vous voulez soutenir l'acquisition, il faut avoir de tels dispositifs d'accompagnement.

Mais il ne faut pas se leurrer. Ces dispositifs, dont nous sommes devenus dépendants, concourent eux aussi à faire augmenter les prix, dans la mesure où ils font diminuer encore plus les taux. Pour autant, nous en avons besoin pour soutenir l'acquisition. Donc, tant que les taux restent faibles, je considère qu'il faut les maintenir.

Reste la gestion de ces dispositifs. La grosse difficulté réside dans le fait que l'on raisonne par zonage, la France étant répartie en trois ou quatre zones. Or, une zone B2 dans le Haut-Rhin n'a rien à voir avec une zone B2 dans la Marne, qui elle-même n'a rien à voir avec une zone B2 en Normandie, etc. Voilà pourquoi je pense que pour aller dans le sens de l'histoire, il faut essayer de territorialiser ces dispositifs fiscaux, même si c'est très compliqué.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial pour la politique des territoires. Avant de commencer, j'aimerais souligner l'importance des mesures de régulation budgétaire opérées en 2017 sur ce programme puisque 222 millions d'euros, soit près de 25 % des crédits engagés, ont été annulés.

J'ai choisi de concentrer mes travaux d'évaluation dans le cadre du projet de loi de règlement sur les dispositifs de promotion de l'emploi dans la politique des territoires et la politique de la ville. Mon objectif était très clair : relever le nombre d'emplois créés grâce à ces dispositifs, afin d'évaluer leur efficacité.

Je me concentrerai d'abord sur la prime d'aménagement du territoire (PAT), un dispositif efficace, bien évalué et qui permet de soutenir fortement l'emploi. J'insisterai ensuite sur les difficultés méthodologiques concernant l'évaluation de ces dispositifs, laquelle pourrait cependant être améliorée. Enfin, je vous ferai part de mes questionnements et propositions sur ces différents sujets.

Pour commencer, j'aimerais m'attarder sur la PAT, un dispositif du programme 112 *Politique des territoires*, entièrement financé par le ministère de la cohésion des territoires. C'est une aide directe à l'investissement, destinée à soutenir le développement des entreprises des secteurs de l'industrie et des services dans des zones économiques prioritaires. Une aide de 15 000 euros maximum par emploi créé peut être attribuée à l'entreprise lorsque le projet de création d'établissement entraîne un investissement de 3 millions d'euros, et la création de vingt emplois nets en contrat à durée indéterminée (CDI), maintenus pendant cinq ans.

En 2017, 38 projets ont ainsi reçu une prime d'aménagement du territoire, ce qui représente 23,4 millions d'euros, près de 6 400 emplois soutenus, dont 2 500 créations d'emplois, et 467 millions d'investissements de la part des entreprises. Parmi les 23,4 millions engagés, 4,9 millions ont dû l'être en 2018 du fait du manque de crédits disponibles. Le coût par emploi soutenu en 2017 par ce dispositif est d'environ 2 900 euros. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, deux projets ont été primés, permettant de soutenir la création de 105 emplois et 11 millions d'euros d'investissements.

L'évaluation à mi-parcours de la PAT, publiée en décembre 2017 par un cabinet indépendant, EY, anciennement Ernst & Young, a mis en avant l'effet positif de cette subvention sur l'emploi et l'investissement. Cependant, cette évaluation a aussi pointé le manque de moyens du dispositif et l'absence de doctrine d'intervention du fait d'un positionnement stratégique trop large.

De fait, l'enveloppe budgétaire du dispositif diminue régulièrement, de même en conséquence que le nombre de projets soutenus, ce que nous ne pouvons que regretter. En 2017, la PAT a été abondée à hauteur de 18,2 millions contre 36,7 millions en 2013 soit une division par deux du montant des crédits alloués à cette politique. Lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2018, le Gouvernement avait prévu de diminuer encore le montant des crédits alloués à la PAT, avec une enveloppe de seulement 10 millions. Malgré un abondement de 5 millions que nous avons réussi à faire voter, ces crédits ne seront sans doute pas suffisants pour financer tous les projets de cette année.

EY recommande d'augmenter fortement la dotation à destination de la PAT. A *minima*, il serait nécessaire de revenir à un budget de 30 à 40 millions, afin de soutenir les grands projets mettant en concurrence la France avec d'autres sites. Sachez qu'avec un budget de 60 à 100 millions, le dispositif remplirait le double objectif de cohésion et d'attractivité qui lui était initialement assigné : nous devrions engager une vraie réflexion autour de son avenir.

J'en viens aux difficultés méthodologiques propres à l'évaluation des dispositifs de promotion de l'emploi. En effet, ces dispositifs ont bien souvent des objectifs plus larges que la création ou le soutien à l'emploi. Il est donc difficile d'isoler les effets sur l'emploi des autres effets plus globaux – par exemple sur l'attractivité d'un territoire. En outre, la création d'emplois peut être liée à la combinaison de plusieurs politiques publiques. Enfin, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ne finance qu'une partie des dispositifs qui permettent la création ou le soutien d'emplois.

Par exemple, il est compliqué de mesurer le nombre d'emplois créés par les contrats de plan État-régions dont une partie est aussi financée par le programme 103 de la mission *Travail et emploi*. En 2016, le CGET a évalué le dispositif et conclu à la création de 155 000 emplois temporaires entre 2007 et 2014, mais il a été dans l'incapacité d'évaluer le nombre d'emplois durablement créés.

J'appelle par ailleurs votre attention sur le manque d'évaluation concernant l'effet des zones franches urbaines (ZFU) sur l'emploi. D'une part, le montant estimé des compensations des exonérations de cotisations sociales est évalué de manière approximative. Cela conduit à des hausses abruptes du montant de la compensation due en cours d'année, soit une augmentation de 15 millions, soit de 55 %, en 2017, difficiles à supporter pour un programme aux moyens limités. D'autre part, nous manquons d'études statistiques indépendantes fondées sur une véritable méthodologie scientifique pour évaluer le nombre d'emplois créés grâce aux ZFU. Des études ont souligné l'impact positif de la première génération de ZFU (1997-2004), celui de la deuxième génération (2004-2014) paraissant plus limité. De nouvelles évaluations sont nécessaires pour actualiser ces données et évaluer la pertinence réelle des zones franches urbaines, notamment du dispositif ZFU-territoires entrepreneurs (ZFU-TE), instauré en 2014.

Plusieurs questions découlent de ces différents constats.

La première, d'ordre général, porte sur l'exécution des crédits. Comment justifiez-vous le niveau d'annulations particulièrement élevé, notamment au regard du principe de respect de l'autorisation budgétaire du Parlement ?

En ce qui concerne l'évaluation des dispositifs de promotion de l'emploi, plusieurs séries de questions se posent. Premièrement, quels sont vos arbitrages concernant le financement de la PAT pour l'année 2019 ? Allez-vous tenir compte de l'évaluation de mi-parcours ? Vous avez un dispositif qui fonctionne bien, qui crée de l'emploi avec un coût limité pour nos finances publiques. Pourquoi ne pas augmenter l'enveloppe budgétaire accordée à ces financements, quitte à diminuer les crédits versés à d'autres dispositifs moins efficaces ? Nos concitoyens nous reprochent souvent de ne pas aider suffisamment les territoires ruraux défavorisés. Ce serait l'occasion de leur envoyer un signal fort.

Deuxièmement, dans quelle mesure pouvez-vous améliorer l'évaluation des dispositifs de promotion de l'emploi financés par la mission *Cohésion des territoires*, compte tenu des difficultés d'ordre méthodologique que j'ai évoquées ? Serait-il possible de prévoir une remontée d'informations systématisée de la part des entreprises aidées par ces dispositifs ? Pourrions-nous augmenter les crédits dédiés à cette évaluation, voire en consacrer certains à l'évaluation du dispositif des zones franches urbaines ?

M. le président Éric Woerth. Quel regard portez-vous sur les contrats de plan État-régions (CPER) ? La plupart du temps, les régions se plaignent de leur non-exécution, de l'avancement de crédits qu'elles doivent consentir par rapport aux engagements de l'État. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la pratique et l'exécution des contrats de plan n'est pas un long fleuve tranquille. Est-ce que, au regard du passé, cette pratique qui est vertueuse et plutôt efficace sur le papier, a atteint les objectifs qui sont normalement les siens, c'est-à-dire de planifier, dans le respect de la compétence de chacun, les infrastructures nécessaires dans nos régions ?

M. le secrétaire d'État. Monsieur le rapporteur spécial, la première question que vous posez concerne le montant des annulations de crédits des programmes territoriaux. Il s'avère que dans la sphère du ministère, il y a deux programmes : le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme 147 *Politique de la ville*.

Vous avez raison, ces deux programmes ont connu de fortes diminutions en cours d'exécution en 2017 – plus de 100 millions d'autorisations d'engagement pour le programme 112, et autour de 130 millions pour le programme 147.

Pourquoi ces annulations ont-elles été opérées ? Dans le cadre de l'équilibre du budget général de ce ministère, on a dû procéder à des augmentations, notamment une augmentation très sensible au titre du programme 177 sur l'hébergement d'urgence, dont on a parlé tout à l'heure avec le rapporteur Jolivet. Plus de 275 millions ont ainsi été ouverts en cours d'exécution – 120 à l'été, 65 en novembre, puis 90 en fin d'exécution. Cela a nécessité des fermetures d'autorisations d'engagement sur d'autres programmes.

Vous avez ensuite posé deux questions très précises, qui concernent la PAT et le suivi de la création d'emploi par certains dispositifs, notamment ceux des SFU.

Pour ma part, je crois profondément à l'utilité de la PAT. Il faut dire que j'ai passé quatre ans de ma vie à soutenir les entreprises dans les territoires, pour accompagner des entreprises en restructuration ou en projet d'aménagement, et que j'ai donc eu l'occasion de recourir à la PAT.

Vous avez rappelé l'audit du cabinet EY, qui a mis en avant ce dispositif. Il est d'ailleurs assez rare qu'un cabinet d'audit promeuve un dispositif qui dispose de si peu de moyens – en l'occurrence, une vingtaine de millions. Pour qu'il propose de faire passer son budget entre 30 et 40 millions d'euros, c'est dire qu'il le trouve utile – ce qui ne signifie pas qu'il n'aurait pas besoin d'être amélioré.

Le dispositif de la PAT est utile parce que c'est un moyen de lutter contre les inégalités territoriales. C'est aussi un coup de pouce pour un certain nombre de projets d'installation, voire de réhabilitation. Je citerai le cas d'une usine qui est en train de fermer, avec, derrière, un projet de réindustrialisation : avec la PAT, nous pouvons accompagner ce type de projets.

Il faut reconnaître que son budget est assez limité : 15 millions seulement en 2018. Et encore, lors des débats budgétaires, on était parti sur 10 millions d'euros. C'est à la suite des interventions des députés, notamment de vous-même, monsieur le rapporteur spécial, qu'on l'a porté à 15 millions. Est-ce suffisant ? Peut-être pas. Il faut reconnaître que la tension est forte et que nous avons beaucoup de demandes. On n'a pas encore fixé de montant pour l'avenir, et il va sans dire que l'atmosphère n'est pas à une augmentation de crédit de toutes les lignes. Reste à savoir comment en privilégier certaines – les plus pertinentes.

Dans le débat qui s'ouvrira, il faudra s'intéresser à la PAT, mais aussi aux autres dispositifs de soutien industriel. Souvent, dans les projets que j'ai eu l'occasion d'accompagner, j'avais la possibilité de recourir à la PAT, mais aussi aux prêts du Fonds de développement économique et social ou à d'autres types de soutien, comme l'aide à la réindustrialisation, l'ARI, notamment l'ARI PME, qui sont des dispositifs gérés par Bercy. C'est souvent la complémentarité entre tous ces dispositifs qui permet de faire émerger un projet.

Monsieur le rapporteur spécial, vous vous êtes interrogé sur l'efficacité du dispositif, et vous avez rappelé certains chiffres. Il est toujours très compliqué d'apprécier le nombre d'emplois créés – qui plus est lorsqu'il s'agit d'emplois induits, indirects, etc. D'après certaines études, pour un peu moins de quarante projets, plus de 3 000 emplois ont été créés. En tout état de cause, je considère que le dispositif de la PAT est vraiment efficace, que nous devons le maintenir et le faire perdurer. En moyenne, son coût est de 1 500 euros par an et par emploi créé quand il est utilisé pour une grande entreprise, et de 3 000 euros pour une petite et moyenne entreprise (PME).

Votre troisième question portait sur l'évaluation de ces politiques. Là encore, il est toujours très compliqué d'évaluer les politiques créatrices d'emplois. Mais toute l'action de ce gouvernement est fondée sur l'émancipation par le travail, l'aide à la création d'emplois et l'aide au retour à l'emploi. Et cela se vérifie aussi dans les politiques territoriales que l'on défend.

L'effet des ZPU et des ZFU-TE sur l'emploi est d'autant plus difficile à apprécier que la méthodologie pour faire ces évaluations est atrocement compliquée – quand elle existe. Mais vous avez raison : si l'on est assez solide en matière d'évaluation lorsqu'il s'agit de la PAT – avec EY, etc. – on l'est beaucoup moins quand il s'agit des ZFU.

On a du mal à déterminer quels sont les types d'exonérations dont bénéficient les entreprises dans les ZFU. Premier obstacle : certaines entreprises bénéficient des exonérations au titre des ZFU, d'autres bénéficient des exonérations de droit commun. Dans ces conditions, comment savoir si, oui ou non, la ZFU a eu un véritable effet ? Deuxième obstacle : aucun échancier n'est pareil. Troisième obstacle : l'évolution de la masse salariale. Toute la masse salariale ne donne pas lieu aux compensations permises par la ZFU, ce qui complexifie encore le dispositif.

Pour être très court et concret, je pense qu'il serait intéressant de mener une évaluation avec les services du ministère des finances, pour pouvoir répondre à ces questions de méthodologie et éclairer la représentation nationale. Cette évaluation, que l'on vous ferait parvenir, porterait sur les entreprises qui ont bénéficié du dispositif de la ZFU, leur nature juridique, leur secteur d'activité, leur ancienneté, etc.

Enfin, monsieur le président, vous avez évoqué les CPER.

Ces dernières années, et les budgets en ont témoigné, beaucoup de crédits d'investissement ont été mis en place. Je pense bien entendu à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui a reçu des montants très importants, ce qui est assez rare pour une nouvelle action. Je pense aussi aux CPER.

Je crois profondément aux CPER, et je le dis avec d'autant plus de sincérité que ce gouvernement n'en a pas la paternité. J'y crois pour plusieurs raisons. D'abord, ils permettent, à intervalles réguliers, de mettre tout le monde autour de la table, et de définir quelles sont les priorités sur le terrain. Je pense que cela a d'immenses vertus. C'est cet aspect contractuel que je prône dans l'action publique, car c'est ainsi que l'on peut faire avancer les projets. Ensuite, certains projets de CPER ne pourraient voir le jour sans les engagements de l'État. Je pense, notamment, à de nombreux projets de transports urbains, ruraux, ou de réhabilitation de grandes infrastructures. Cette programmation est donc nécessaire. Enfin – et cela fait écho aux propos du rapporteur Laqhila – le CPER comporte un volet de soutien à l'emploi, ce qui est extrêmement important.

Aujourd'hui, nous sommes à une période charnière. Vous le savez, monsieur le président, nous sommes censés revoir les CPER. Les discussions vont avoir lieu. Je pense qu'il faut vraiment entrer dans ces négociations. Nous devons nous attacher à ces CPER, pour les raisons que je viens de vous indiquer.

M. le président Éric Woerth. Je pense qu'il convient d'évaluer de façon très approfondie cet instrument qui est ancien et qui a beaucoup de vertus, mais qui est utilisé et consommé de façon très erratique. Les CPER font partie des compétences générales de l'État et, à partir du moment où ils sont signés, ils doivent être exécutés de la façon la plus précise. Il est bon de se mettre autour de la table et de contractualiser. Mais si le contrat n'est pas respecté, cela pose un vrai problème.

M. le secrétaire d'État. C'est arrivé !

M. le président Éric Woerth. C'est arrivé dans le passé.

Mme Catherine Osson. La politique de la ville est une préoccupation du Président de la République. Je vous renvoie au discours de Tourcoing et aux annonces qui ont été faites l'an dernier pour le Gouvernement et pour les députés de la majorité.

Loin des caricatures un peu vexantes qui peuvent circuler çà et là, les députés de La République en Marche se sont très rapidement mobilisés sur les questions des quartiers prioritaires, et je tiens à saluer l'implication de certains comme Saïd Ahamada et Nadia Hai, mais également Cendra Motin et Valérie Petit, qui sont avec nous ce matin.

Cette mobilisation n'exclut pas de porter un regard lucide sur les limites de la politique de la ville : limites en matière de résultats, mais limites aussi en matière de contours, notamment de contours budgétaires. Car cette politique, par définition interministérielle, dépasse les seuls crédits du programme rapporté par notre collègue Mohamed Laqhila. Pour rappel, le document de politique transversale « Politique de la ville » au titre du PLF 2018 fait état d'une bonne dizaine de ministères compétents.

Je ne vais pas remonter à la préhistoire, mais le rapport annuel public de la Cour des comptes de 2016 appelait les pouvoirs publics à clarifier la situation budgétaire. Des avancées ont été réalisées à travers la loi de 2014, qui a notamment procédé à un maillage plus fin de la géographie prioritaire pour déployer au mieux les crédits dans les territoires, et éviter un éparpillement aussi coûteux qu'inefficace. Cette loi prévoyait également de réintroduire des crédits de droit commun dans la politique de la ville. Mais ceci était, si je me réfère aux travaux de la Cour, difficile à tracer.

Je vais donc poser une question simple mais qui, comme toutes les questions simples, appelle sans doute une réponse plus complexe : votre ministère est-il en mesure de répondre au coût global de la politique de la ville pour l'année 2017 ?

Ensuite, quel périmètre retenez-vous ? Celui-ci a-t-il substantiellement évolué ces dernières années ?

Enfin, s'agissant des crédits de droit commun alloués à la politique de la ville, pourriez-vous dresser un bilan des ambitions de la réforme de 2014, et nous dire quelles en sont les limites éventuelles ?

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Vous ne vous étonnez pas que je vous parle de ruralité, un sujet que j'affectionne depuis plus de seize ans. Je m'interroge sur l'efficacité du CGET, qui relève de votre budget et dont les missions sont très variées : lutte contre les inégalités, éducation prioritaire, renforcement de la présence des services publics, accès aux soins de proximité, lutte contre les discriminations sur tous les territoires. Je m'interroge également sur l'articulation entre le CGET et la future Agence nationale de la cohésion des territoires.

18 000 communes sont désormais éligibles aux zones de revitalisation rurale (ZRR), contre quelque 14 000 en temps normal. Un bilan des ZRR a-t-il été dressé, comme le prévoit la loi ? Comment envisagez-vous leur avenir ?

J'en viens aux crédits globaux consacrés à la ruralité. *Quid* des contrats de ruralité ? J'ai bien pris note des opérations « cœurs de ville », mais de très nombreuses communes en sont exclues ; en Lozère, seule Mende a été retenue – bien que le référent départemental d'En Marche, M. Palombi, ait souhaité y ajouter Langogne.

Avez-vous une vision transversale et globale de la masse des crédits affectés au milieu rural ? On parle beaucoup des crédits allant aux quartiers urbains et à la ville mais beaucoup moins de ceux qui sont consacrés à la ruralité.

Enfin, l'opérateur de téléphonie fixe, Orange, ne remplit pas ses obligations. Avez-vous les moyens de lui faire comprendre que les contrats d'abonnement aux termes desquels les abonnés paient alors qu'ils ne bénéficient pas de la téléphonie fixe pendant plusieurs mois relèvent de l'escroquerie ? Votre ministère et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) doivent intervenir, car cette situation n'est pas tolérable.

M. Jean-Pierre Vigier. Je vais moi aussi vous interroger, monsieur le secrétaire d'État, sur les moyens à déployer pour améliorer l'attractivité des territoires ruraux, indispensable pour lutter contre leur désertification. Les contrats de ruralité, qui relèvent du programme 122 et sont gérés par le CGET, contribuent à la réalisation de cet objectif. Pour y parvenir, cependant, il est capital que les infrastructures routières et ferroviaires soient développées et entretenues, car elles permettent tout à la fois d'augmenter la mobilité et, surtout, d'assurer le développement économique de ces territoires fragiles, en favorisant l'installation d'entreprises, d'artisans et de commerçants. Deuxième pilier du développement de ces territoires : la couverture numérique intégrale. Il est inacceptable qu'il s'y trouve encore des endroits où ni le téléphone portable ni internet ne sont accessibles ! La téléphonie mobile et un débit internet correct sont indispensables à leur développement. Enfin, il faut y offrir un égal accès aux services publics, en particulier aux écoles des petites communes qui, en favorisant l'installation de familles avec enfants, incarnent la vie de ces territoires.

Sans l'action de l'État, tous ces efforts restent improductifs. Compte tenu de ces objectifs, les crédits alloués au titre du programme 122 me paraissent insuffisants : ils ne s'élevaient qu'à 191 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018. Envisagez-vous, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, une augmentation de ces crédits afin qu'ils permettent une fois pour toutes de désenclaver les territoires ruraux et d'en renforcer l'attractivité ?

M. Jean-Louis Bricout. L'aménagement et l'égalité des territoires englobent tout à la fois des objectifs de soutien à la compétitivité et de cohésion nationale. Cette ambition doit s'appuyer sur des politiques différenciées qui tiennent compte des difficultés propres à chaque territoire et garantissent l'accès aux services essentiels. En matière d'accessibilité des services, le développement et le maillage des territoires ruraux, en lien avec les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public par l'intermédiaire des maisons de services au public (MSAP), sont des objectifs qu'ont partagés les derniers gouvernements. Pouvez-vous nous rappeler les résultats quantitatifs et, surtout, qualitatifs, des réponses que ces structures apportent aux usagers ?

Sous la législature précédente, un service itinérant a été expérimenté dans ma circonscription, en Thiérache. Il connaît un franc succès et la population en souhaite la pérennisation, surtout dans les très petites communes. Le CGET nous a fait savoir que le Gouvernement en envisageait la généralisation ; le confirmez-vous ? Avez-vous déjà établi un programme de déploiement et d'évaluation des coûts ?

La mission que nous examinons permet d'établir un lien entre les politiques économiques et la politique du logement. En matière de production et de maintenance des logements sociaux, la loi « ELAN » a pour l'essentiel privilégié un choc de l'offre en zone tendue – ce faisant, vous accompagnez le phénomène actuel de concentration et de métropolisation. En revanche, les territoires plus en difficulté des zones détendues se vident de leurs populations mobiles et formées, qui laissent de nombreux logements vacants. Seule la création d'activité et d'emplois permet de fixer les habitants dans ces territoires dépourvus d'attractivité naturelle. Envisagez-vous de prendre des mesures économiques visant à les aider en provoquant un choc de la demande dans les zones détendues plutôt qu'un choc de l'offre dans les zones tendues ?

M. le président a évoqué l'efficacité économique des dépenses fiscales. Comment comptez-vous mieux les évaluer, monsieur le secrétaire d'État ? Elles obéissent pour l'essentiel au principe du zonage, qui présente de nombreuses difficultés dans tous les domaines, non seulement économique mais aussi éducatif, par exemple, avec les réseaux d'éducation prioritaire REP+. Il en résulte des effets de seuil voire une mise en concurrence des territoires. Ces mécanismes de dépense fiscale – ZRR, PAT et autres ZFU – ne sont-ils pas trop nombreux ? Envisagez-vous d'instaurer un dispositif plus lisse qui provoque moins de ruptures géographiques ?

M. Éric Coquerel. La politique de cohésion des territoires a consisté à déshabiller Pierre pour habiller Paul et à se contenter d'annonces, y compris dans certains projets de loi en discussion au Parlement. Les fortes annulations de crédits de la politique des territoires – baisse de 24 % des autorisations d'engagement et de 13 % des crédits de paiement, à quoi s'ajoute la diminution de 24 millions d'euros des crédits de rénovation urbaine de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) – rappellent la manière peu élégante dont le chef de l'État a envoyé balader le rapport Borloo au motif qu'il serait possible, notamment dans les quartiers, de faire mieux avec encore moins. C'était prémonitoire !

De même, la diminution de 47 % par rapport aux prévisions des crédits du FNAP, qui se traduit par une réduction dans les mêmes proportions de la construction de HLM, annonce ce qui vient d'être décidé dans la loi « ELAN » en matière de vente à la découpe de logements sociaux, y compris dans les villes qui ne respectent pas la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Enfin, dans ce bilan que je juge mauvais, on ne saurait ignorer la baisse de 5 euros des aides personnalisées au logement (APL), soit une économie de 78 millions sur trois mois pour l'État.

Je ne peux pas ne pas mettre tout cela en parallèle avec la transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et avec la *flat tax* qui, selon un rapport du Sénat, a rapporté 1,5 million d'euros supplémentaires par an aux cent contribuables français les plus aisés, moyennant un coût de 4,5 milliards pour l'État.

Quels sont les bénéfices et les effets réels de ces décisions injustes du point de vue de la politique des territoires et du FNAP ?

M. le secrétaire d'État. L'année 2017 a été difficile pour le budget de la politique de la ville, madame Osson : 130 millions de crédits ont été annulés. Nous avons tâché de minimiser les effets – sans pour autant les éviter complètement – de ces annulations sur le terrain : pour la plupart, elles ont concerné des actions centralisées. Ces décisions difficiles ont parfois été très mal comprises ; je l'ai déjà souvent dit, une politique de rabout n'est jamais une bonne politique.

Cela étant dit, nous nous sommes résolument engagés – le Président de la République l’a rappelé – à pérenniser le budget de la politique de la ville afin de donner de la visibilité à tous les acteurs du secteur, y compris les plus de 8 000 associations que finance cette politique. Dans le sillage des travaux de M. Borloo, nous réexaminons les modalités de financement et d’action de ces associations pour envisager un financement pluriannuel et éviter le recours systématique à l’appel à projets, surtout pour les petites associations.

Vous m’interrogez aussi, madame la députée, sur les zones relevant du droit commun face à celles qui relèvent de la politique de la ville. Notre boussole est claire : il faut rétablir la République partout et pour tous. Or, ces dernières années, elle a été très présente dans certains quartiers, en retrait dans d’autres où les infrastructures publiques ont reculé, les aides ont diminué, les services – médicaux ou postaux par exemple – ont fermé. Nous voulons assurer l’équité en donnant plus à ceux qui en ont le plus besoin pour que les mêmes services puissent être dispensés partout – et donc assurer le droit commun. Pour ce faire, une étape préalable doit être franchie : celle de la politique de la ville. Les deux discours ne sont pas contradictoires : nous aurons accompli notre tâche lorsque seul le droit commun s’appliquera partout mais, en attendant, il est nécessaire d’utiliser le levier de la politique de la ville.

M. Morel-À-L’Huissier a évoqué l’articulation entre le CGET et l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La préfiguration en cours de l’ANCT a été confiée au commissaire général, M. Serge Morvan, et doit permettre au Gouvernement d’en définir les contours. Selon moi, cette structure doit obéir à deux priorités. La première consistera pour ses agents à répondre aux seules demandes des élus locaux, et non à celles des ministres – ce qui représente un bouleversement de l’approche de l’action de l’administration. Deuxième priorité : l’ANCT doit fonctionner en mode « projet » uniquement, en pilotant chaque projet individuel au moyen de rétroplannings – en clair, selon la même approche que celle de l’opération « Action cœur de ville », qui fait émerger les projets pour lesquels les élus locaux ont sollicité l’accompagnement de l’État.

Nous ne disposons pas encore du bilan des ZRR. Vous le savez, un certain nombre de communes ont été déclassées de ces zones en 2017 et notre action a consisté pour l’essentiel à compenser les effets ces déclassements en réintroduisant des communes dans le dispositif. Nous vous communiquerons le bilan dès que nous en disposerons.

Plus de 450 contrats de ruralité ont été signés et d’autres le seront bientôt ; nous encourageons vivement cette tendance. Ils doivent bénéficier de l’accompagnement financier de l’État qui prend deux formes : la dotation d’équipement des territoires ruraux, pour plus d’un milliard, et la DSIL, pour plus de 600 millions. Les parlementaires doivent être particulièrement vigilants quant à la concrétisation de ces financements, parce que les contrats de ruralité sont un puissant facteur d’équilibre territorial.

Nous n’avons pas calculé la masse globale des crédits affectés au milieu rural – un débat récurrent – car beaucoup de politiques sont transversales, qu’il s’agisse de l’éducation nationale ou des différents volets des CPER qui concernent la ruralité.

J’en viens aux opérateurs de téléphonie mobile. Si quelqu’un s’est battu corps et âme face à eux depuis dix mois pour faire progresser les choses, c’est moi ! L’une des principales inégalités territoriales est l’inégalité d’accès au numérique et à la téléphonie mobile. Vous venez par exemple de voter une loi qui rend le droit au télétravail opposable, mais la moitié seulement de la population a accès au très haut débit ! Dès ma prise de fonctions, j’ai donc fait du déploiement de ces réseaux l’une de mes priorités.

L'attribution à Orange du service universel, monsieur Morel-À-L'Huissier, s'accompagne de droits mais aussi de devoirs : je rappelle régulièrement à qui de droit qu'il faut s'en acquitter concernant telle ou telle difficulté qui m'est communiquée. N'hésitez pas de votre côté, si vous disposez d'éléments d'information, à me les transmettre pour que je les relaie. Le contrat existe ; il doit être respecté.

Le 14 janvier, nous avons signé avec les opérateurs un accord majeur concernant le déploiement du réseau fixe et mobile qui prévoit un investissement supplémentaire de 3 milliards, en particulier dans les zones rurales, où les opérateurs n'intervenaient pas jusqu'alors parce qu'elles n'étaient pas assez rentables. Le paradigme est simple : l'activité des opérateurs repose sur les fréquences – c'est-à-dire les ondes qui transportent la voix humaine – que l'État met régulièrement aux enchères. Or, jusqu'à présent, ces fréquences n'étaient estimées qu'au prisme budgétaire ; désormais, elles devront l'être au prisme de l'aménagement du territoire. C'est sur cette base que nous avons signé le contrat en janvier, sous le sceau de l'ARCEP, en y incluant des engagements contraignants afin que chaque opérateur déploie 5 000 nouveaux sites, dont certains seront mutualisés. C'est une avancée majeure qui permettra d'assurer le passage de la 2G et de la 3G à la 4G, indispensable à l'accès au numérique sur les téléphones portables, et de couvrir les principaux axes de transport.

La politique d'aménagement du territoire que nous menons repose sur un trépied dont aucun volet ne peut être envisagé isolément : l'aménagement des infrastructures, sous la responsabilité de M. Mézard et la mienne, l'emploi, sous celle de Mme Pénicaud, et les transports, sous celle de Mme Borne. Il faut tout à la fois un cadre – logement, numérique – mais aussi l'emploi et la mobilité. Le défi consiste à relier ces pans de notre action. C'est très difficile, car les pas de temps sont différents : les poches d'emploi dans le secteur du bâtiment, par exemple, doivent rester disponibles pendant le temps de la construction ; quant aux projets de transport, ils obéissent à un pas de temps encore différent. Quoi qu'il en soit, une bonne politique territoriale est celle qui repose sur ces trois piliers ; c'est celle que nous appliquons.

Il existe plus de 1 200 MSAP, monsieur Bricout. Elles sont financées par les collectivités locales ou par La Poste selon les cas, avec le concours du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Nous voulons qu'elles puissent également accueillir de nouvelles activités. Prenons un exemple précis : 13 millions de personnes sont éloignées du numérique – et, comme le dit souvent M. Mahjoubi, ignorent comment monter dans le TGV qui passe pourtant devant chez elles. Il faut donc former nos concitoyens afin qu'ils aient accès à ces outils ; pourquoi les MSAP ne seraient-elles pas demain ces lieux de formation ? Cela vaut dans d'autres secteurs : les MSAP pourront-elles contribuer au déploiement de la télémédecine, par exemple ? Autre question : les MSAP doivent-elles être installées dans des lieux *ad hoc*, dans des gares SNCF comme c'est déjà souvent le cas, ou encore dans les mairies ? Gardons-nous de figer les choses : il faut s'adapter aux territoires et, en tout état de cause, le FNADT doit mobiliser les moyens nécessaires au développement des MSAP.

Quant au zonage du logement social, j'en comprends le principe mais c'est un phénomène très français : les zones varient selon les outils – qu'il s'agisse du Pinel, du PTZ, des APL ou d'autres mesures fiscales – et mieux vaut posséder un doctorat pour en percer le maquis... La loi impose la révision périodique du zonage ; c'est ce que nous faisons, malgré l'immense difficulté de la tâche ; d'innombrables parlementaires m'ont saisi par écrit du cas de leur commune. Surtout, il faut réfléchir à la territorialisation des dispositifs fiscaux.

Les financements de l'ANRU sont finalisés, monsieur Coquerel : ils sont passés de 5 à 10 milliards. Reste à s'assurer que toutes les grues reviennent dans les quartiers. Pour cela, il faut passer en mode « projet » : les élus locaux savent en effet que les dossiers de préinstruction et de dépôt à l'ANRU sont extrêmement complexes. De ce point de vue, je salue les travaux de l'ANRU, d'Action Logement et des services de mon ministère pour simplifier au maximum les procédures. Le dernier conseil d'administration de l'ANRU, le 25 mai, a produit des résultats significatifs, mais il faut aller encore plus loin, conformément à la demande du Président de la République, pour accélérer l'exécution des projets de l'Agence.

S'agissant du FNAP, je crois profondément à l'aide à la construction. Quant à l'IFI, c'est un vaste sujet sur lequel je ne dirai que ceci : pendant plusieurs années, j'ai mobilisé des aides aux entreprises dans l'ensemble des territoires en recherchant toutes les solutions possibles – PAT, financements de l'État, et ainsi de suite. Or, les financements privés que je parvenais à mobiliser provenaient tous de fonds – « vautours » et autres – anglo-saxons, russes et chinois, qui voulaient investir dans la relance de telle et telle entreprise. En clair, la France a un problème de capitalisme industriel. La réforme de l'IFI, avec laquelle je connais votre désaccord, monsieur le député, vise précisément à réorienter ces capitaux pour reconstituer le capitalisme industriel français.

Mme Zivka Park. La réduction de la fracture territoriale est un engagement du Gouvernement et une priorité nationale. La résorption de la fracture numérique représente un défi majeur pour la politique de cohésion des territoires. Or, la cohésion numérique est une priorité du quinquennat. La couverture intégrale du territoire est indispensable en termes d'emploi – pour le développement du télétravail, que nous avons inscrit dans la loi l'an dernier – mais aussi pour favoriser la télémédecine dans les territoires périurbains et ruraux. Les gouvernements successifs ont annoncé des plans de couverture numérique et promis une couverture rapide et simultanée avec une forte solidarité territoriale grâce à l'intervention publique. Quels sont les moyens déployés lors de l'exercice budgétaire précédent pour permettre l'accompagnement numérique des territoires ? Des objectifs ambitieux ont été fixés, consistant à accélérer le calendrier pour parvenir à la couverture intégrale du territoire en très haut débit d'ici à la fin 2020 – et vous avez fait la preuve de votre engagement en ce sens. À l'aune de l'exercice budgétaire précédent, comment évaluer l'efficacité des politiques publiques concernant l'amélioration de la connectivité des territoires ? Pourriez-vous nous indiquer comment les crédits ont été utilisés pour permettre aux acteurs de l'aménagement numérique des territoires de remplir leurs missions ?

Mme Josiane Corneloup. Le 27 mars, monsieur le secrétaire d'État, vous avez annoncé la liste des vingt-deux villes qui bénéficieront du plan national « Action cœur de ville ». Élaboré en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires, ce plan vise à redynamiser certains centres-villes aux côtés des collectivités locales et des acteurs du logement et de l'urbanisme. Il pourra aider à réinvestir les centres-villes et favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville, le but étant d'améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et de conforter leur rôle de moteur du développement des territoires.

Il s'articule autour d'un ensemble de mesures qui méritent quelques précisions. L'appui aux projets de chaque commune reposera sur des cofinancements provenant de différents partenaires, pour un montant total de 5 milliards d'euros sur cinq ans. Parmi ces partenaires, la Caisse des dépôts et consignations interviendra à hauteur de 1 milliard en fonds propres et 700 millions en prêts, Action Logement à hauteur de 1,5 milliard et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à hauteur de 1,2 milliard. Il manque donc près de 1 milliard sur

les 5 milliards annoncés. Vous avez précisé que l'État était prêt à mobiliser 1 milliard d'euros : est-ce le début de la réponse ?

S'agissant des premières actions qui pourraient être engagées dès 2018, certains éléments portés à la connaissance des préfetures laissent entendre qu'elles pourraient être financées grâce à la DSIL, à hauteur de 1,2 million d'euros seulement. Je n'ignore pas que la DSIL est rattachée à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, et non à la mission *Cohésion des territoires*, mais le flou – qui n'en est peut-être pas un – qui entoure ce milliard vacant mérite des précisions de votre part. Pouvez-vous donc nous rappeler le détail du financement du plan « Action cœur de ville » et au titre de quelles lignes budgétaires le Gouvernement entend y participer à hauteur des montants cités ?

M. Adrien Taquet. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 de la mission *Égalité des territoires et logement*, la Cour des comptes a observé que la budgétisation n'avait pas pris en compte « *la dynamique de la dépense constatée depuis plusieurs exercices sur le programme 177* », dont je rappelle qu'il s'intitule *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*. Il connaît en effet un dérapage budgétaire significatif qui représente à lui seul plus de 85 % des dépassements de la mission, d'où l'adoption de décrets d'avance. Les magistrats soulèvent également la question du respect du principe de spécialité budgétaire, ayant constaté une forte porosité entre le programme 177 et le programme 303 qui, en théorie, porte sur l'hébergement des demandeurs d'asile. Pour résoudre ces difficultés, la Cour propose que soient consentis des efforts de prévisibilité d'une part et de pilotage de la dépense d'autre part.

On peut entendre cette recommandation mais il me semble difficile de l'appliquer à la lettre. Quoi qu'on en dise, en effet, il est difficile de quantifier à l'avance les effets de la crise des réfugiés et de ceux que l'on appelle – trop communément à mon goût – les migrants. En revanche, il me paraît possible de mettre en place des outils de gestion des personnes bénéficiant d'un logement d'urgence. Le nombre de places disponibles est connu, de même que le coût de la nuitée, le taux d'occupation des différentes structures d'hébergement et le nombre approximatif de ceux qui n'en bénéficient pas par manque de places lorsqu'ils appellent le 115. Dans le département des Hauts-de-Seine, par exemple, plusieurs familles, dont certaines avec des enfants en bas âge, ne sont plus admises à rester dans la structure d'hébergement d'urgence qui les accueillait depuis plusieurs mois, sans doute parce que leur situation est moins urgente que d'autres, mais le parcours vers le logement et l'insertion n'a pas été prévu. Ma question, à laquelle s'associent plusieurs de mes collègues des Hauts-de-Seine, est la suivante : pensez-vous que des outils de prévision puissent être élaborés pour ce programme budgétaire de manière à en assurer un pilotage plus juste, comme le recommande la Cour ? En attendant, quelles solutions peut-on envisager pour les familles qui ne peuvent plus rester dans les structures d'urgence actuelles ?

M. Pierre Cordier. Le programme 147 concerne des dispositifs d'intervention importants pour la politique de la ville. La Cour des comptes a relevé des annulations de crédits pour un montant d'environ 30 millions d'euros : qu'en est-il ?

D'autre part, que pensez-vous du passage en « veille active » de quartiers de villes moyennes, de 3 000 à 7 000 habitants par exemple qu'a décidé le gouvernement précédent – c'est le cas dans les Ardennes – ? Cette expression choisie par Mme El Khomri alors qu'elle était ministre de la ville se traduit en réalité par l'annulation pure et simple de dispositifs pourtant pertinents, notamment pour les associations. Au-delà des grands ensembles, les quartiers de ces villes moyennes connaissent eux aussi de graves difficultés et des taux de pauvreté élevés. Je souhaite que l'État puisse intervenir de manière substantielle en leur faveur.

Enfin, j'entends souvent mes collègues remercier l'État pour la progression de la couverture numérique, entamée voici quelques années : c'est important, en effet, mais je tiens également à souligner la forte et ancienne participation des collectivités territoriales – communautés de communes, régions et départements.

M. Jean-Yves Bony. La France connaît une fracture économique, sociale et culturelle de ses territoires qu'accentue la métropolisation, qui creuse les inégalités entre les ruraux et les urbains. L'égal accès aux services publics dans tous les territoires reste une utopie pour le Cantalien que je suis. *Quid* de l'harmonisation de l'accès au numérique dans les zones rurales de montagne ? *Quid* de la problématique des réseaux ferroviaires et routiers, à quoi s'ajoutent désormais la limitation de la vitesse sur les routes à 80 kilomètres par heure et l'augmentation abusive des taxes sur les carburants ? Que dire de l'accès aux soins pour tous ?

Ce sont pourtant des enjeux majeurs pour le Cantal et ses habitants. Pour réveiller le potentiel des collectivités locales, il faut conduire une politique globale d'aménagement et d'investissement. Ce projet d'ensemble est d'autant plus nécessaire que, pour la première fois depuis un siècle, la majorité des Français – 51 % – vivent dans des villes de moins de 10 000 habitants. Je sais que M. Mézard est attaché à l'égalité des territoires. Ravivons l'espoir des territoires ruraux, et déployons un véritable plan Marshall en faveur des zones hyper-rurales. Avec quels moyens allez-vous relever ce défi ?

Mme Danielle Brulebois. Les MSAP offrent aux habitants des zones rurales un accès de proximité aux services publics qui n'existait plus, en les accompagnant dans les démarches de la vie quotidienne. D'autre part, le Défenseur des droits a appelé l'attention du Gouvernement sur l'illettrisme numérique qui touche les populations les plus en marge et qui devrait inciter à fournir dans chaque MSAP un accompagnement à l'utilisation des ordinateurs.

Dans un département rural comme le Jura, j'ai constaté que ces maisons sont indispensables pour répondre au sentiment d'abandon des habitants. Le Gouvernement a fixé des objectifs ambitieux. Au plan financier, les MSAP ont bénéficié de 7 millions de crédits de l'État en 2017, et cet engagement a été porté à 10 millions en 2018. Cette tendance haussière, dont on peut se féliciter, sera-t-elle à la hauteur de nos ambitions ? Il s'agit en effet de permettre à chaque citoyen de résider à moins d'un quart d'heure d'une MSAP d'ici à 2020, mais aussi d'améliorer la qualité et la diversité des prestations, ainsi que l'accompagnement, qui exigera davantage de moyens humains. Il est temps de donner une meilleure visibilité à ces maisons. Je mesure chaque jour l'engagement des élus locaux en leur faveur mais je m'interroge sur les capacités financières des collectivités à supporter cette charge : la moitié du coût d'une MSAP classique incombe aux collectivités, tandis qu'aucun financement propre ne leur est demandé lorsque la MSAP est issue d'un partenariat avec La Poste.

Le Jura participe également à l'expérimentation nationale des MSAP itinérantes. Est-il prévu de les généraliser ? Je me demande en outre si le conditionnement des financements aux résultats de chaque MSAP n'est pas de nature à porter atteinte à l'égalité entre les territoires.

M. Sébastien Leclerc. Votre premier budget a marqué un tournant dans le soutien à la construction privée de logements, notamment par la réduction drastique des zones considérées comme tendues des dispositifs Pinel et PTZ. Permettez-nous cependant de nourrir des doutes sur la pertinence du zonage tel qu'il existe aujourd'hui. Dans le Calvados, alors

que tous les acteurs du logement de l'agglomération caennaise constatent désormais que le marché du logement neuf arrive à saturation dans la ville, ce secteur est toujours considéré en tension. Votre action a pourtant conduit à retirer du dispositif des petites villes – Pont-L'Évêque, par exemple – où, en base arrière d'une zone extrêmement dynamique en termes d'emploi, les besoins de logements demeurent élevés. En somme, le zonage actuel du Calvados me semble n'avoir aucune cohérence avec cette action.

D'autre part, la loi de finances pour 2018 augmente sensiblement les crédits destinés à financer l'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Cela répondait à un besoin manifeste, mais permettez-moi de soulever une lacune dans l'action de l'État en la matière : elle concerne le financement des mineurs non accompagnés. Si leurs conditions de prise en charge sont gérées par les conseils départementaux, force est de reconnaître qu'ils le font par extension et interprétation très large de leurs compétences initiales. Surtout, l'accroissement très soutenu du nombre de personnes à prendre en charge pose désormais de graves difficultés qu'il appartient à l'État de résoudre. Il me semble donc indispensable que, dans le cadre de la préparation du prochain budget, cet enjeu soit assumé car il relève de votre compétence.

Enfin, vous avez abondamment communiqué en début d'année sur l'accord signé avec les opérateurs de téléphonie mobile pour les contraindre à compléter la couverture de leurs réseaux en installant de nouveaux pylônes. Comme toujours, ce genre d'annonce a suscité de nombreuses attentes parmi les habitants des zones blanches ou grises, mais des déceptions aussi à la lecture de la liste des sites retenus pour 2018, publiée par arrêté ministériel à la fin mai sans aucune phase de dialogue avec les représentants des territoires. Nous avons pourtant des propositions à vous faire car nous connaissons les besoins existants et sommes en contact direct avec les maires qui sont susceptibles de proposer des terrains ou des bâtiments. Associez donc les parlementaires pour mieux répondre à ce réel facteur d'injustice territoriale qu'est la téléphonie mobile. Il y a un vaste défi à relever, monsieur le secrétaire d'État : appuyez-vous sur tous les élus locaux, quelle que soit leur couleur politique !

M. Olivier Gaillard. La répartition non clarifiée et évolutive des compétences et des moyens entre les programmes 177 et 303 empêche d'établir des comparaisons pluriannuelles du surcoût de l'accueil de chaque public, d'autant qu'aucune consolidation n'a été effectuée sur un sujet de nature interministérielle. Au-delà du fait que l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile peut, selon les périodes, relever d'un programme ou de l'autre, il faut également tenir compte des mineurs non accompagnés. La direction générale de la cohésion sociale note que certains départements refusent désormais d'assumer cette responsabilité financière exponentielle qui met de plus en plus à mal les finances départementales. Dès lors, certains préfets utiliseraient les crédits du programme 177 pour assurer cette prise en charge. En clair, le principe de spécialité budgétaire n'est pas respecté concernant ces deux programmes et le flou de la répartition des compétences d'hébergement et de mise à l'abri entre les collectivités persiste. Qu'est-il prévu pour clarifier la prise en charge au titre de ces deux programmes ?

M. le secrétaire d'État. En 2017, madame Park, les financements consacrés au plan « France très haut débit », soit 3,3 milliards d'euros, ont été sanctuarisés. Ils permettront d'atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé : la couverture en très haut débit – c'est-à-dire un débit de 30 mégabits par seconde – pour tous d'ici à la fin 2022. De ce point de vue, monsieur Cordier, vous avez raison : le message que je n'ai cessé de transmettre à la fédération des industriels des réseaux d'initiative publique (RIP) est que les donneurs d'ordre sont *in fine* les collectivités locales, qui fournissent la plupart des financements, l'État n'étant qu'un appui. Elles sont au centre du déploiement du numérique et du mobile.

Madame Park, les financements privés sont en croissance. C'est pourquoi nous avons créé les zones d'appel à manifestation d'engagements locaux, un cadre que toutes les collectivités qui le souhaitent pourront utiliser pour éventuellement faire appel à des financements privés dans les phases ultérieures de déploiement du numérique, notamment dans les RIP. En Mayenne, par exemple, le programme de déploiement du numérique a été très largement financé par le secteur privé et non par des fonds publics, ce qui a permis à l'État et surtout aux collectivités locales de dépenser moins que prévu.

Sur les 5 milliards annoncés pour financer le programme « Action cœur de ville », madame Corneloup, la Caisse des dépôts apportera 1,7 milliard, Action Logement 1,5 milliard et l'ANAH 1,2 milliard, soit un total de 4,4 milliards. Le reliquat de 600 millions d'euros englobe tous les autres financements, par l'ANRU, par la DSIL ou par d'autres moyens.

L'hébergement d'urgence, monsieur Taquet, est le symbole même de la fraternité républicaine ; c'est la grandeur de notre République qui est en jeu. Nous agissons à deux niveaux. Tout d'abord, gérer l'urgence : nous n'avons jamais ouvert autant de places pendant l'hiver. Sur les 15 000 places ouvertes, 5 000 ont été pérennisées. Précisons que sur ces 15 000 places, toutes ne peuvent pas être ouvertes à titre permanent – comme l'illustre le cas de celles que vous avez ouvertes dans un gymnase, monsieur le député. Nous avons donc consacré des crédits supplémentaires importants au programme 177 – ce qui explique, monsieur Cordier, la diminution parallèle d'autres lignes budgétaires comme le programme 147.

Second niveau, monsieur Taquet : une fois l'urgence gérée, notre société doit relever l'immense défi du logement d'abord. La Finlande, par exemple, est parvenue à diminuer significativement le nombre de personnes sans abri. Pour se réinsérer dans la société, il faut une adresse. Il faut passer de l'hébergement au logement et mettre fin à la situation de familles qui vivent depuis cinq ou dix ans dans des hôtels, sans bénéficier de l'accompagnement d'un travailleur social. Nous avons donc fortement privilégié le logement d'abord. Concrètement, nous avons fixé un objectif de construction de 40 000 logements très sociaux et prévu les financements nécessaires pour 40 000 intermédiations locatives et 10 000 pensions de famille, et pour sortir 30 % de personnes en plus de l'hébergement d'urgence afin qu'elles trouvent des structures adaptées. Nous avons identifié 20 000 logements vacants pouvant notamment être proposés à des personnes ayant acquis le statut de réfugié mais encore hébergées dans les structures d'urgence.

Voilà pour les mesures déjà prises. Reste la course contre la montre : plus vite nous atteindrons l'objectif du logement d'abord, plus vite nous proposerons des solutions pérennes aux familles que vous évoquez et plus vite l'hébergement d'urgence pourra servir de tremplin à ceux qui en ont besoin. Pour ce faire, nous avons réparti les cinq mesures que j'ai indiquées à l'échelle régionale : chaque région sait exactement combien d'intermédiations locatives, de pensions de famille et de PLAI elle doit financer. Toutes les trois à quatre semaines, nous faisons le point avec les préfets de région pour établir un tableau de suivi de l'ensemble de ces objectifs. C'est la même démarche que nous avons adoptée pendant la période hivernale : chaque semaine, Jacques Mézard et moi-même réunissions les préfets de région pour constater combien de places avaient été ouvertes. C'est ainsi que nous avons réussi à atteindre de tels niveaux ; nous agissons de la même manière pour le logement d'abord, selon les cinq objectifs assignés aux préfets. Je vous invite à visiter les centres d'hébergement d'urgence avec leur secrétaire général et avec le représentant de la DRIHL en Île-de-France ou des directions compétentes en province : ce sont eux qui établissent le lien entre l'hébergement d'urgence et le logement d'abord. Or, ce lien peut être rendu beaucoup plus fluide. Une

personne hébergée dans une structure d'urgence dont le dossier de demande de logement est incomplet, par exemple, ne peut bénéficier du logement d'abord. Songez qu'il y aurait 25 % de travailleurs pauvres dans les structures d'hébergement d'urgence en Île-de-France ! Il ne s'agit donc pas seulement de situations complexes – celle d'un couple, par exemple, dont un membre serait en situation régulière et l'autre non, ce qui les pourrait les dissuader de demander un logement social. Certains cas peuvent faire l'objet d'un accompagnement facile et rapide. Il en va de même pour les réfugiés et c'est pourquoi nous n'y sommes pas allés par quatre chemins : depuis trois mois, nous avons demandé qu'il leur soit proposé 20 000 logements vacants. Encore une fois, notre action doit reposer sur deux piliers – l'hébergement d'urgence et le logement d'abord – ainsi que des ambitions très claires, des budgets votés et des opérations en cours au quotidien.

J'en viens aux quartiers placés en veille active, monsieur Cordier. L'année 2017 n'est pas un bon témoin de notre ambition en matière de politique de la ville, puisque le programme 147 a connu une baisse de 47 millions de crédits de paiement. Nous avons pris l'engagement clair de stabiliser le budget de la politique de la ville pendant le quinquennat, car il faut garantir cette lisibilité.

Vous me demandez comment distinguer entre les métropoles et les villes moyennes : je crois pour ce faire à l'approche territoriale et à l'implication des acteurs locaux. Le programme 147 sert par exemple à financer de nombreuses associations selon un système d'appels à projets. Ce faisant, les grosses structures – qui elles-mêmes travaillent dans les grandes villes – sont toujours privilégiées. Il faut donc à chaque niveau se demander comment changer les choses. Le financement des associations ne doit plus se faire exclusivement dans le cadre d'appels à projets, car les structures dotées des meilleures compétences savent mieux y répondre que les structures plus petites, qui ont plus de mal.

M. Pierre Cordier. C'est aussi le cas des centres sociaux.

M. le secrétaire d'État. La question des centres sociaux se pose en effet : il faut recréer le lien qui les unit aux autres acteurs, notamment les équipes du ministère. Songez qu'avec les budgets que vous avez votés, mon ministère finance chaque mois 300 délégués de préfet et 4 000 adultes-relais ! Nous pouvons relancer une dynamique incroyable avec tous ces acteurs – à quoi s'ajoutent les associations financées au titre du programme 147.

S'agissant de la ruralité, monsieur Bony, nous ne lâcherons rien tant que la fracture territoriale opposant les territoires entre eux ne sera pas comblée. Cette fracture existe depuis des décennies et tout le sens de l'action que je conduis avec Jacques Mézard consiste précisément à la combattre. Nous ne la résorberons pas du jour au lendemain ; il faudra du temps, qu'il s'agisse du numérique, de l'éducation, de la désertification médicale ou d'autres sujets. Quoi qu'il en soit, les Français perçoivent cette fracture territoriale qui correspond à une réalité. Nous devons tout faire pour y remédier. Le ministère de la cohésion des territoires n'y parviendra pas seul : tout le Gouvernement doit se mobiliser en n'isolant pas les différents volets de cette action. Il ne suffit pas en effet de décider de construire des logements dans telle région et des infrastructures de transport dans telle autre : l'aménagement du territoire doit être pensé de manière globale pour assurer la cohérence entre le cadre de vie, l'emploi et la mobilité.

Par ailleurs, nous avons introduit de nouveaux objets dans la politique d'aménagement du territoire, notamment en faveur des cœurs de ville. C'est important car, nous le savons tous, les villes moyennes ont souvent été les parents pauvres des politiques d'aménagement des dernières années. Cela permettra de créer des centres de diffusion plus proches de certains territoires et de sortir de ce que les géographes appellent la « spatialisation » entre métropoles, périphéries et territoires ruraux – une spatialisation qui, selon moi, n'existe que dans l'esprit des géographes en question et ne correspond aucunement à la réalité, car il n'existe pas une seule ruralité mais autant ruralités que de territoires, qu'il faut cesser d'opposer les uns aux autres.

Nous devons envisager les usages qui seront faits demain des MSAP, madame Brulebois, mais gardons-nous de croire par angélisme qu'elles apporteront une solution miracle aux fractures territoriales, même si elles contribueront naturellement à les résorber. Leur financement repose soit sur le FNADT, soit sur La Poste moyennant des dispositifs fiscaux.

Le zonage, monsieur Leclerc, est un phénomène français. Il est impossible de gérer de la même manière un village de l'Oise et un autre dans le Bas-Rhin : d'un côté, le zonage aura entraîné la construction de zones pavillonnaires autour d'un centre-ville mort et de l'autre, le centre-ville aura été revitalisé car l'attachement à la pierre y est fort, mais la pression sera très forte en matière de logement. Le sens de l'histoire est celui-ci : déléguer le plus possible aux territoires – même si c'est extrêmement compliqué et qu'il faudra du temps. En attendant, il faut en effet revoir les zonages pour les améliorer.

Je précise que les mineurs non accompagnés ne relèvent pas de notre mission mais des départements. En revanche, il existe en effet, monsieur Gaillard, une très forte porosité entre le programme 177 et le programme 303, qui relève du ministère de l'intérieur et concerne les demandeurs d'asile. De nombreux demandeurs d'asile se trouvent dans les centres d'hébergement, qui relèvent des programmes du ministère de la cohésion des territoires. Il est très difficile de quantifier cette porosité mais nous y travaillons, non pas dans une optique budgétaire – même si cette commission sait à juste titre combien elle est importante – mais aussi parce que l'accompagnement diffère selon les situations. Or, l'accompagnement doit être adapté aux besoins de chaque public. Les réfugiés ne sont pas accueillis dans les mêmes structures d'accueil que les demandeurs d'asile ou que les travailleurs pauvres sans abri.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 12 juin 2018 à 8 heures 30

Présents. – M. Jean-Louis Bricout, M. Éric Coquerel, M. Olivier Gaillard, Mme Perrine Goulet, M. François Jolivet, M. Mohamed Laqhila, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Jean-Pierre Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. – Mme Émilie Bonnard, M. Joël Giraud, M. Marc Le Fur, M. Hervé Pellois, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva

Assistaient également à la réunion. – M. Jean-Yves Bony, Mme Danielle Brulebois, M. Pierre Cordier, Mme Josiane Corneloup, M. Sébastien Leclerc, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Zivka Park, Mme Valérie Petit, M. Adrien Taquet, M. Vincent Thiébaud

